Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

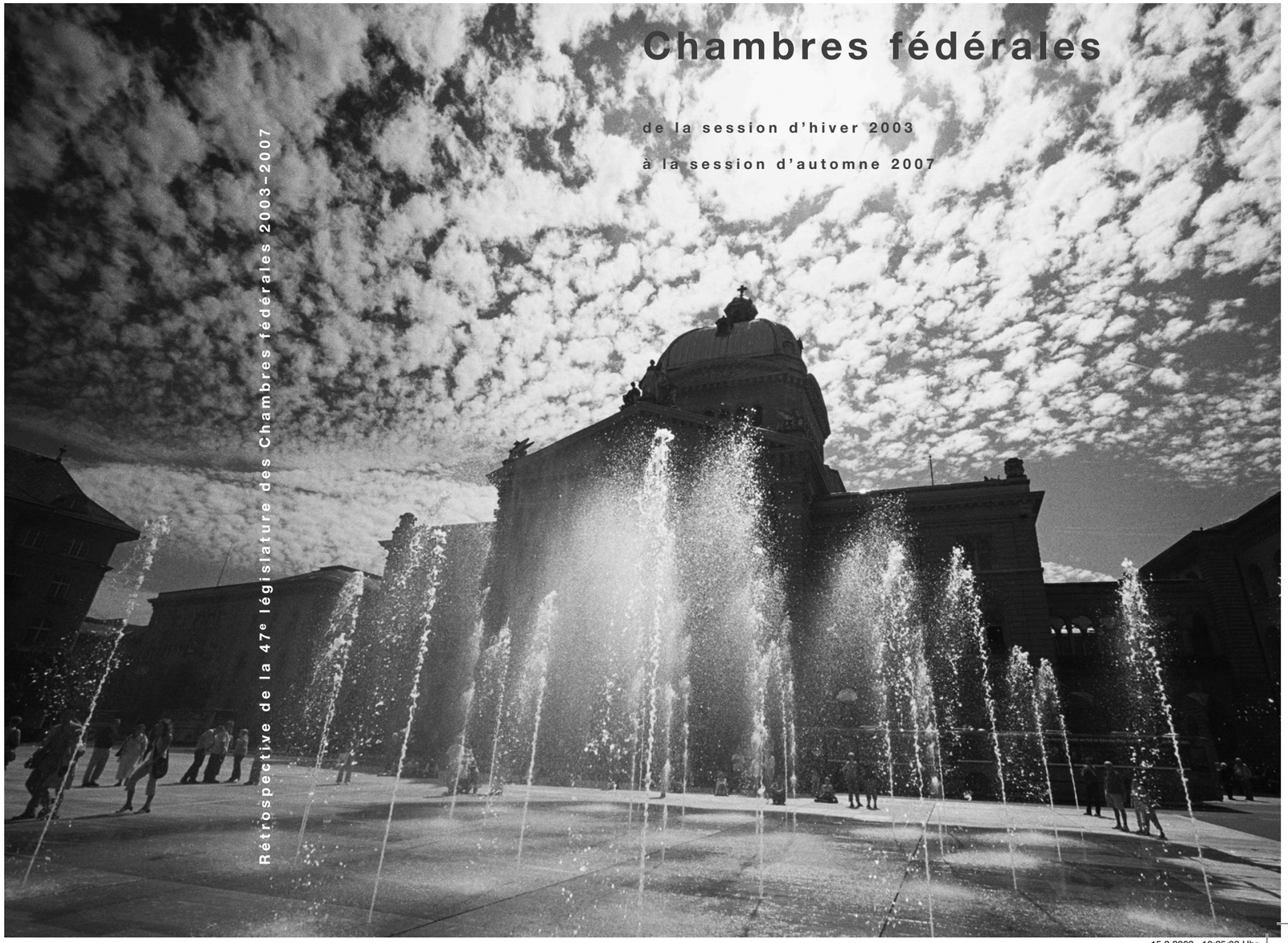
Servetschs dal parlament

Service de documentation
3003 Berne

Rétrospective de la 47e législature des Chambres fédérales

de la session d'hiver 2003

à la session d'automne 2007



Rétrospective de la 47e législature des Chambres fédérales 2003–2007

Legislatur47_UG.indd 1

15.2.2008 10:25:08 Uhr

Table des matières

Table des matières 1
Avant propos 3
Introduction 5
1. Parlement 11
2. Politique d'Etat 29
3. Ordre juridique 67
4. Politique étrangère 125
5. Politique européenne 159
6. Relations économiques extérieures 183
7. Politique de sécurité 197
8. Economie 243
9. Agriculture 277
10. Finances publiques 289
11. Energie 375
12. Transports, Poste 383
13. Environnement, Politique foncière 417
14. Politique sociale 443
15. Politique de la santé 469
16. Formation, Science, Recherche 531
17. Culture 541
18. Médias, Communication 553
19. Sport 569
Index 577

Avant-propos

La présente rétrospective vise à donner sous une forme succincte une vue d'ensemble de la plupart des affaires parlementaires traitées au cours de la 47e législature. Il s'agit de la réunion de textes rédigés dans le courant de législature, disponibles pour chaque objet comme note de synthèse dans la banque de données Curia Vista.
Ainsi que le confirment les statistiques, les Chambres fédérales ont à nouveau accompli un travail considérable pendant ces quatre années. Le nombre d'heures de séance et d'objets traités s'est maintenu à un niveau aussi élevé que pendant les législatures précédentes. Durant les sessions le Parlement a traité quelque 400 objets que le Conseil fédéral lui avait adressés. Députés et commissions ont par ailleurs déposé quelque 5000 interventions personnelles sur les thèmes les plus divers suscitant régulièrement des débats et déclenchant une action législative.
On comprendra sans peine, dans ces conditions, que la réalisation d'un condensé passe obligatoirement par un tri des informations et que seule la consultation du Bulletin officiel pourra contenter le lecteur désireux d'en savoir plus. Les moyens limités dont nous disposons nous ont d'autre part contraints au pragmatisme aussi nous sommes-nous appuyés autant que possible sur les textes et traductions déjà existants, notamment les messages du Conseil fédéral et les communiqués de presse.
La présente publication se veut donc avant tout un outil pratique et ne prétend nullement se hisser au niveau de l'étude scientifique. Le temps et les moyens nous ont notamment manqué pour analyser les interventions personnelles et les travaux des commissions, que l'on ne trouvera mentionnées qu'à titre exceptionnel. Dans la règle, les initiatives parlementaires ne sont mentionnées que si elles ont abouti à un acte législatif.
Certaines affaires touchant plusieurs domaines différents, le choix du chapitre dans lequel les classer n'a pas été sans poser problème. Le lecteur aura donc avantage à consulter l'index, disponible uniquement dans la version définitive.
A l'instar des rétrospectives précédentes, le présent texte peut être consulté sur la page d'accueil de l'Assemblée fédérale (www.parlement.ch) sous la rubrique Documentation/Rapports/Rétrospectives des législatures.
Je ne voudrais pas conclure sans remercier tous les collaborateurs de la Centrale de documentation auxquels la présente publication doit d'avoir vu le jour. Les chapitres ont été rédigés, en totalité ou en partie, par les personnes suivantes : Jean-Claude Hayoz (4, 5, 6, 7, 9, 17, 18), Boris Burri (10), Madeleine Bovey Lechner (2, 16, 17, 19), Georg Hasenfratz (15), Joelle Rieder (8 et 14) et Kurt Zwimpfer (11, 12 et 13). Les chapitres 1, 2, 3 et l'introduction sont du soussigné, avec la collaboration de Barbara Brun del Re, Jacqueline Dedeystère et Andrea Brunner. Madeleine Bovey Lechner a en outre assuré la coordination des travaux et l'édition tandis que Beatrice Ramser, Corine Meyer et Roger Bolliger ont également procédé au contrôle technique. Tous les collaborateurs ont collaboré à l'élaboration de la partie statistique, en particulier Joelle Rieder (Motions), Boris Burri (Initiatives parlementaires) et Diego Hättenschwiler.
Les traductions en allemand et en français ont été effectuées grâce à la serviabilité et à la compétence du Service linguistique des Services du Parlement.

Ernst Frischknecht
Chef du Service de documentation
de l'Assemblée fédérale

Introduction

Dans le monde

Au cours des quatre dernières années, ont notamment marqué la politique internationale : la guerre en Irak et ses conséquences, le terrorisme, les armes de destructions massives, les questions relatives à l'environnement, l'énergie et la santé, les catastrophes naturelles, l'évolution démographique, la mondialisation ainsi que l'essor économique de la Chine et des pays émergents est-asiatiques.

La guerre en Irak n'a pas abouti au processus de paix escompté : au contraire, le pays, sous occupation, est en proie à la plus grande instabilité. Au Proche-Orient comme au Moyen-Orient, la situation reste très tendue. Ces conflits affaiblissent les États-Unis et leur statut de puissance mondiale. À l'échelle de la planète, on peut difficilement parler de progrès en matière de liberté et de démocratie.

Après une période marquée par un ralentissement conjoncturel et une reprise hésitante, l'économie mondiale a connu à nouveau une expansion solide malgré l'envolée du prix du pétrole. Au cours de la période sous revue, les divergences conjoncturelles entre les grandes zones économiques ont, dans un premier temps, continué de se creuser avec une relance à la peine dans la zone euro et au Japon. La zone euro s'est ensuite nettement redressée et le caractère robuste de la conjoncture intérieure a désormais des effets positifs sur le marché du travail. Dans l'OCDE, il semble que l'Europe prenne, en 2007, le relais des Etats-Unis en termes de pôle de croissance. Après un net recul dans la législature précédente, la Bourse, dont la reprise a commencé en 2003 est repartie à la hausse et a dépassé son niveau de 2000. Depuis l'automne 2007, les turbulences sur le marché immobilier américain et une crise hypothécaire ont troublé les marchés financiers. Les entreprises touchées, parmi elles les grandes banques suisses, ont dû biffer des montants à hauteur de plusieurs milliards.

L'opinion publique internationale a été bouleversée par le tsunami qui a ravagé la région de l'Océan Indien et a coûté la vie à plus de 200 000 personnes en Asie et en Afrique, dont environ 200 Suisses et des milliers d'Européens. D'autres catastrophes naturelles ont frappé les esprits, notamment l'ouragan Katrina, qui a causé des dommages énormes dans le sud-est des Etats-Unis en août 2005. Les changements climatiques ont eux aussi été au centre des préoccupations des différents gouvernements.

Des villes européennes ont été la cible du terrorisme : le 11 mars 2004, des attentats sanglants ont frappé Madrid et ont conduit, trois jours plus tard, à la victoire spectaculaire des socialistes sur les conservateurs du Partido Popular. Un an plus tard, Londres est à son tour victime d'attaques terroristes.

Malgré un bilan peu glorieux en matière de politique extérieure, George W. Bush a été réélu Président des États-Unis le 2 novembre 2004, battant de très peu son adversaire démocrate John Kerry.

Le 14 mars 2004, les Russes ont réélu Vladimir Poutine à la tête de l'État par plus de 71,3 % des voix.

En Allemagne, suite aux élections anticipées du 22 novembre 2005, une coalition CDU/CSU et SPD emmenée par la Chancelière Angela Merkel (CDU) dirige le pays.

En Italie, l'alliance de centre-gauche L'Unione, dirigée par Romano Prodi, a succédé au gouvernement de Silvio Berlusconi après les élections anticipées d'avril 2006.

En France, lors des élections présidentielles du 6 mai 2007, le candidat de l'UMP Nicolas Sarkozy a battu la socialiste Ségolène Royal par 53% des voix.

En Angleterre, le parti travailliste a perdu du terrain lors des élections législatives du 5 mai 2005, mais a réussi malgré tout à conserver une nette majorité au Parlement. Ainsi, le Premier Ministre Tony Blair a pu mener son parti à la tête du gouvernement pour la troisième fois consécutive. Après sa démission, Gordon Brown lui a succédé le 27 juin 2007.

Politique européenne

Le 1er janvier 2004, l'Union européenne s'est élargie à dix nouveaux membres, dont huit sont des États de l'ancien bloc communiste, les deux autres étant Malte et Chypre. Le 1er janvier 2007, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie a marqué la fin de l'élargissement à l'est : l'UE compte désormais 27 États membres. Dans le même temps, la Slovénie a été le premier des nouveaux États membres à intégrer la zone euro.

Le 29 mai et le 1er juin 2005, les Français et les Néerlandais se sont exprimés à une forte majorité contre la Constitution européenne. Selon les observateurs, ce refus s'explique non seulement par des règlements de compte et des tensions internes, mais aussi par de sérieux doutes sur l'évolution future de l'Union européenne. Ainsi, même si de nombreux pays avaient ratifié le traité établissant une Constitution européenne, le projet n'a pu aboutir. Il s'en est suivi une longue période de réflexion visant à trouver un compromis acceptable sur la révision des textes en vigueur. européen de juin Après d'âpres négociations, les chefs d'État ou de gouvernement de l'UE se sont entendus sur les dispositions d'un traité modificatif, qu'ils ont approuvé le 13 décembre 2007 à Lisbonne.

En Suisse

L'année 2003 marque un tournant dans l'histoire de l'État fédéral moderne : après 44 ans de continuité, la répartition politique du gouvernement s'est adaptée aux nouveaux rapports de force au Parlement, dominé par le camp bourgeois. Le 10 décembre 2003, grâce à l'appui du PRD, Christoph Blocher (UDC) a été élu en lieu et place de Ruth Metzler (PDC) lors des élections pour le renouvellement intégral du Conseil fédéral. Ce faisant, le Parlement a modifié la répartition des sièges au Conseil fédéral en place depuis 1959 et, pour la première fois depuis plus d'un siècle, a refusé de réélire un membre du gouvernement.

Le remaniement du gouvernement survenu fin 2003 a constitué l'un des thèmes phares de la législature. L'opinion publique a suivi avec beaucoup d'intérêt les effets de ce bouleversement sur la politique intérieure, sur le climat politique et sur le fonctionnement du Conseil fédéral. Il n'a pas engendré de crise sérieuse qui aurait paralysé l'activité du gouvernement. Pour ce qui est de l'activité législative, le Conseil fédéral continue de s'attacher à présenter des solutions susceptibles de recueillir une majorité au Parlement et d'être acceptées à la fois par le peuple et les cantons. Face à un durcissement des positions et à une polarisation accrue, le centre n'en continue pas moins de jouer un rôle prépondérant, ce qui au Parlement se traduit, aujourd'hui comme hier, par la recherche du consensus.

Il n'y a pas eu de glissement vers la droite au Parlement. Une analyse politique du vote des députés au Conseil national (www.parlamentsspiegel.ch) révèle une structure étonnamment stable pour les trois dernières législatures.

L'étude « Formation des majorités et des coalitions au Conseil national suisse, 1996-2005 » de Daniel Schwarz, sous la direction de Wolf Linder montre clairement que le succès d'un groupe parlementaire ne dépend de sa taille que de manière très limitée. Ainsi, les partis du centre – c'est-à-dire le PDC, le PRD et le groupe PLS, dissous au début de la 47e législature – dont l'électorat s'est effrité au cours de ces dernières années, sont ceux qui connaissent les meilleurs taux de succès au cours de chacune des trois législatures considérées. Il semble en revanche que les partis les plus soutenus par le corps électoral et qui se situent à gauche et à droite de l'échiquier politique – le PS, l'UDC et les Verts (de nouveau depuis 2003) – ne profitent pas directement de leur progression. La clé de ce phénomène réside dans le jeu des coalitions entre les groupes parlementaires. (Etude : www.parlement.ch, Documentation, Rapports, Autres rapports)

La crise qui secoue l'UE n'a pas empêché le peuple de montrer un visage pro-européen lors des votations. Ainsi, il a accepté l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen ainsi que l'élargissement de la libre circulation des personnes aux dix nouveaux États membres de l'UE, auxquels il a également accepté de verser une aide d'un milliard de francs. Toutefois, ces votations ne sont ni plus ni moins qu'une confirmation de la voie bilatérale.

En Suisse, une reprise conjoncturelle s'est amorcée vers le milieu de l'année 2003 et s'est confirmée les années suivantes. Après le recul de 0,2 % du PIB en 2003, dû aux mauvais résultats du 1er semestre, les années suivantes ont été marquées par une croissance inhabituelle pour la Suisse

(2.5 % en 2004, 2.4 % en 2005 et 3.2 % en 2006). Selon certains économistes, plusieurs facteurs expliquent cette évolution. La relance conjoncturelle aux États-Unis et en Europe a entraîné, à partir de l'automne 2003, un accroissement de la demande de produits d'exportation suisses. Cette tendance a été renforcée par le cours du franc par rapport à l'euro, qui a amélioré la compétitivité des exportateurs suisses. Les structures de l'économie, orientée sur l'innovation et l'exportation ainsi que la libre-circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne, laquelle a ouvert la porte à davantage de main-d'œuvre qualifiée, ont également contribué à la bonne forme de l'économie helvétique. Les répercussions favorables sur l'état des finances publiques et sur le marché du travail se sont essentiellement fait sentir à partir de 2006. Le nombre de chômeurs inscrits, en augmentation entre 2003 et 2004, a ensuite commencé une lente décrue. En novembre 2007, on dénombrait 104 280 chômeurs inscrits auprès des offices régionaux de placement, ce qui correspond à un taux de chômage de 2.7 %. A la fin de l'année 2006, 53 700 emplois supplémentaires avaient été créés par rapport à 2005. 2007 a vu la progression tant du nombre de personnes actives que du nombre d'emplois se poursuivre. Cette évolution se caractérise avant tout par une forte progression du nombre de travailleurs étrangers. Le budget de l'Etat s'est lui aussi redressé. Le compte financier 2006 affiche un bénéfice, 2,5 milliards de francs, pour la première fois depuis 1990, si l'on exclut l'épisode exceptionnel de 2000 et des comptes positifs sont prévus pour 2007 et 2008, malgré les dépenses exceptionnelles de 5,2 milliards prévues pour 2008. Suite logique à cette embellie, le discours sur le déclin de la place économique suisse, très présent lors de l'ancienne législature, a fait place à des considérations plus optimistes sur l'avenir du pays.

Avec la fusion des deux plus hautes instances judiciaires suisses, le Tribunal fédéral des assurances a disparu du paysage juridique suisse : désormais, il constitue deux des sept Cours du Tribunal fédéral. Ce dernier coiffe le Tribunal pénal fédéral, créé le 1er avril 2004, et le Tribunal administratif fédéral, institué le 1er janvier 2007.

Pour la petite histoire, on ne saurait passer sous silence certains exploits sportifs. Le monde du sport a connu des succès extraordinaires pendant cette 47e législature, caractérisée notamment par l'écrasante domination de Roger Federer dans le monde du tennis : le Suisse est numéro un mondial depuis le 2 février 2004. Le 3 juillet 2007, à Valence, le syndicat suisse Alinghi a brillamment remporté la Coupe de l'America, une des plus anciennes compétitions sportives à l'échelle de la planète.

L'Assemblée fédérale

La charge de travail a évolué en fonction des législatures (cf. statistiques, annexe C). En comparaison avec les législatures de 1971 à 2003 (cf. tableau « Temps de délibération - Classement par législature »), on constate qu'il n'y a jamais eu aussi peu de jours de séance que pendant la 47e législature (215 au Conseil national et 206 au Conseil des États), malgré les nombreux objets qui devaient être traités. En outre, il est intéressant de noter qu'au Conseil des États, le temps consacré aux séances a tendance à augmenter depuis 1971 et que, depuis trois législatures, ce temps correspond à environ 60% de celui du Conseil national.

Les temps forts de la 47e législature

On trouvera indiqués ci-dessous quelques-uns des nombreux objets de portée majeure (cf. Les chapitres suivants) traités au cours de la législature.

1. Objets du Conseil fédéral

01.023	Organisation judiciaire fédérale. Révision totale
02.010	Loi contre travail au noir (LTN)
02.024	Loi sur les étrangers
02.060	Loi sur l'asile. Révision totale
02.090	Partenariat enregistré entre personnes du même sexe. Loi fédérale
02.093	Loi sur la radio et la télévision (LRTV). Révision totale
03.047	Programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération
03.049	Or de la Banque nationale. Utilisation. Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS

04.021	Loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est
04.031-034 04.061-062	Loi fédérale sur l'assurance-maladie. Diverses révisions partielles
04.054	Pour les aliments produits sans manipulations génétiques. Initiative populaire
04.063	Accords bilatéraux II. Approbation (incl. Schengen/Dublin)
04.066	Libre circulation des personnes. Protocole additionnel
04.080	Programme d'allégement budgétaire 2004
04.083	Loi sur les installations électriques et loi sur l'approvisionnement en électricité. Modification
05.052	5e révision de l'AI / 05.053 AI. Financement additionnel
05.057	Loi sur le CO2. Mise en œuvre
05.058	Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II
05.070	RPT. Législation d'exécution
05.086	Fonds d'infrastructure (trafic d'agglomération et réseau des routes nationales)
05.089	Pour une caisse maladie unique et sociale. Initiative populaire
05.092	Procédure pénale. Unification
06.008	Loi sur les armes. Modification
06.017	Loi sur la surveillance des marchés financiers
06.037	Imposition des couples mariés. Mesures immédiates
06.038	Politique agricole 2011. Evolution future
06.050	Organisation de l'armée. Modification
06.062	Code de procédure civile suisse
06.086	Pour des naturalisations démocratiques. Initiative populaire
06.094/05.070	RPT. Dotation de la péréquation des ressources, de lacompensation des charges et de la compensation des cas de rigueur/ RPT. Législation d'exécution
07.012	Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008-2011

2. Initiatives parlementaires

Le Parlement a engagé lui-même plusieurs procédures législatives au moyen d'initiatives parlementaires (cf. annexe E). Sur les 262 initiatives liquidées, 40 ont débouché sur un acte législatif. On trouvera ci-après les principales d'entre elles.

91.411	Pa.Iv. Fankhauser Angeline : Prestations familiales
97.419	Pa.Iv. Zbinden Hans : Article constitutionnel sur l'éducation
00.419	Pa. Iv. Vermot Ruth-Gaby. Protection contre la violence dans la famille et dans le couple
02.422	Pa.Iv. Hegetschweiler Rolf : Heures d'ouverture des commerces dans les centres de transports publics
03.454	Pa.Iv. Pfisterer Thomas : Loi sur la nationalité. Modification

Projets de loi non votés

Durant la dernière législature, un nombre inhabituellement élevé de projets ont capoté – un phénomène qui du reste ne saurait être réduit à une simple évolution du climat politique (voir ci-après).

00.079	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle (Financement des hôpitaux)

Le Conseil national refuse la proposition de la conférence de conciliation le 17 décembre 2003.

01.024 Loi sur les stupéfiants. Révision

Le Conseil national décide le 14 juin 2004, pour la seconde fois de ne pas entrer en matière.

04.012 Programme de législature 2003-2007

En première lecture, le Conseil national a rejeté l'arrêté fédéral au vote sur l'ensemble ; le 16 juin 2004, en seconde lecture, il a décidé de ne pas entrer en matière.

03.049 Or de la Banque nationale. Utilisation. Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS. Initiative populaire

Le 16 décembre 2004, c'est le Conseil des États qui a rejeté l'arrêté fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse en décidant pour la deuxième fois de ne pas entrer en matière.

03.065 Perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC. Loi

Le Conseil des Etats décide la non-entrée en matière le 9 septembre 2004 et le Conseil national suit cette décision le 13 décembre 2005.

04.036 Programme d'armement 2004

Le 17 mars 2005, le Conseil national a rejeté la proposition de la conférence de conciliation. Les Verts ainsi que la majorité des socialistes et du groupe UDC ont fait capoter le projet en votant contre l'achat d'avions de transport. C'est la première fois depuis 1848 qu'un programme d'armement est rejeté. Toutefois, un nouveau programme a été adopté à la session suivante (cf. 05.035).

06.025 Swisscom SA. Cession de la participation de la Confédération

Le Conseil des Etats décide la non-entrée en matière le 10 mai 2006 et le Conseil national suit cette décision le 7 juin 2006.

01.080 Réforme de la direction de l'Etat

Le 10 mars 2004, le Conseil national a décidé de renvoyer le projet au Conseil fédéral et le Conseil des États s'est rallié à cette décision le 3 juin 2004. Bien que le projet n'ait pas été enterré formellement, il ne faut pas s'attendre à ce que les discussions reprennent de sitôt.

06.053 Introduction de l'initiative populaire générale. Loi

Ce projet n'a lui non plus pas trouvé grâce aux yeux des conseils (Ne pas entrer en matière CN 19.12.2006, Ne pas entrer en matière CE 19.3.2007)

Votations populaires

Le résultat des votations populaires de la 47e législature est présenté en détail à l'annexe G. Par rapport à la précédente législature, au cours de laquelle le souverain avait suivi les recommandations du Conseil fédéral et du Parlement dans 43 cas sur 47, le peuple s'est montré beaucoup moins facile à convaincre : sur les 26 votations qui ont eu lieu, il a ignoré les recommandations officielles à neuf reprises. Ainsi, le 8 février 2004, le peuple s'est opposé par trois fois au Parlement et au Conseil fédéral : il a rejeté très nettement le contre-projet « Avanti » ainsi que le nouveau droit du bail et approuvé l'initiative sur l'internement à vie des délinquants sexuels. Le 16 mai 2004, deux tiers des votants et l'ensemble des cantons ont rejeté le train de mesures fiscales qui prévoyait des allègements pour les entrepreneurs et les propriétaires : c'était la première fois qu'un référendum cantonal aboutissait en Suisse. Par ailleurs, la gauche a obtenu gain de cause avec son référendum contre la 11e révision de l'AVS et, le 26 septembre 2004, le peuple a rejeté deux projets relatifs à la naturalisation (modifications constitutionnelles). Sur d'autres objets, le peuple s'est toutefois rallié à l'Assemblée fédérale, infligeant de lourdes défaites aussi bien à la gauche qu'à la droite.
Durant la législature, le souverain a accepté deux initiatives populaires (l'initiative sur l'internement à vie des délinquants sexuels et l'initiative « Pour des aliments produits sans manipulations génétiques ».

Autres événements marquants

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies)

Les séances des 10 décembre 2003 et 14 juin 2006 de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) constituent également des évènements marquants de la 47e législature (cf. le paragraphe « En Suisse » et, au chapitre 1, Parlement, le paragraphe « Assemblée fédérale (Chambres réunies) »).

Un chantier considérable

Si aucune réforme institutionnelle n'a vu le jour durant la 47e législature, le Parlement n'en a pas moins changé durablement d'aspect durant cette période : tandis que le Palais du Parlement entamait une cure de jouvence, la Place fédérale s'est offert un nouveau visage et l'inauguration du Centre de presse a marqué le début d'une nouvelle ère dans les relations avec les médias.

Transformation de la Place fédérale

La Place fédérale a achevé officiellement sa transformation les 31 juillet et 1er août 2004 : ornée d'un parterre de pierres naturelles et d'une bande lumineuse qui relie optiquement le Palais fédéral à la Bärenplatz, elle est désormais célèbre pour ses 26 jets d'eau, qui symbolisent les cantons de Suisse. De nuit, la place est mise en valeur par la beauté de ses illuminations.

Le Centre de presse

Le Centre de presse du Palais fédéral a été officiellement inauguré le 23 juin 2006. La page de la présence des journalistes au Palais, à proximité des députés et des services du Parlement, est ainsi définitivement tournée après plus de 100 ans. La transformation des bâtiments de la Bundesgasse a duré deux ans et demi et coûté 42,5 millions de francs (sans les investissements de la SSR).

Transformation et assainissement du Palais du Parlement

Le bâtiment centenaire, où prédomine la molasse, accuse son âge, et, pour la première fois, une rénovation en profondeur s'impose. Depuis le mois de juin 2006, il est cerné d'échafaudages et recouvert d'une bâche transparente : les échafaudages disparaîtront fin 2007, le bouclage du chantier étant prévu pour 2008.

Rénover et transformer, oui, mais dans un esprit de fidélité à l'original. Les équipements modernes dont sera doté le bâtiment devront se fondre dans le cadre séculaire de ce dernier.

Le Parlement a accordé un total de 83 millions de francs en deux tranches pour la rénovation du Palais du Parlement. Des commandes supplémentaires, qui dépassent les travaux initialement prévus et apportent une plus-value aux utilisateurs, ont conduit l'Office fédéral des constructions et de la logistique à demander un crédit additionnel de 13 millions de francs dans le cadre du message 2007 sur les constructions civiles. Le Parlement se prononcera sur ce point lors de l'examen du message 2007 sur les constructions civiles.

Cette rénovation a des conséquences sur le travail du Parlement et des Services du Parlement. Les parlementaires et les collaborateurs des Services du Parlement ont été relégués dans les ailes est et ouest, les commissions et les groupes parlementaires dans différentes salles disséminées en ville de Berne. Les Chambres fédérales ont continué toutefois de siéger au Palais du Parlement, dans un espace il est vrai restreint et avec des équipements provisoires. La seule exception a été l'organisation de la session d'automne 2006 à Flims.

Session d'automne à Flims

La rénovation du Palais du Parlement a joué un rôle déterminant dans la décision d'organiser la session d'automne 2006 à Flims. Si les travaux ordinaires des conseils ont tenu le devant de la scène, le Parlement a aussi profité de cette session hors les murs pour se familiariser avec les préoccupations et les problèmes spécifiques du canton des Grisons, s'agissant notamment de la communauté linguistique rhéto-romane.
La session d'automne 2006 est la troisième session extra muros dans l'histoire de l'État fédéral : les Chambres fédérales s'étaient réunies à Genève à l'automne 1993, et à Lugano au printemps 2001.

1. Parlement

Vue d'ensemble

Parlement

03.460	Iv.pa. CdG-CE. Procédures de la Délégation des Commissions de gestion et enquêtes disciplinaires ou administratives de la Confédération menées parallèlement et sur un même objet (CdG)
04.400	Iv.pa. Bu-CE. Loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) et ordonnance relative à la LMAP. Adaptation au renchérissement et réglementation en matière de prévoyance (Bu)
04.401	Iv.pa. Bu-CE. Ordonnance relative à la loi sur le Parlement. Modification concernant les cartes d'accès (Bu)
04.438	Iv.pa. Lustenberger. Programme de la législature (CIP)
04.451	Iv.pa. Bu-CE. Session à Flem/Flims (Bu)
04.463	Iv.pa. Burkhalter. Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales
06.079	Adaptation des règles d'incompatibilité. Modification de la loi sur le Parlement (CIP)
06.413	Iv.pa. Lustenberger. Caractère contraignant de la motion
06.436	Iv.pa. Bu-CN. Mise en ligne des procès-verbaux des commissions ainsi que des documents liés à leurs travaux (Bu)
07.435	Iv.pa. Bu-CN. Modification des structures de direction des Services du Parlement (Bu)

Contrôle parlementaire

04.001	Rapport de gestion du Conseil fédéral 2003 (CdG)
04.002	Rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 2003 (CdG)
04.003	Motions et postulats des conseils législatifs 2003. Rapport
04.011	Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG (CdG)
04.050	Rapport de la CdG concernant le classement des postulats 02.3417 et 02.3456 (Révision de l'activité de surveillance de l'Office fédéral des assurances privées) (CdG)
05.001	Rapport de gestion du Conseil fédéral 2004 (CdG)
05.002	Rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 2004 (CdG)
05.006	Rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG (CdG)
05.032	Motions et postulats des conseils législatifs 2004. Rapport
05.033	Tribunal pénal fédéral. Rapport de gestion 2004 (CdG)
06.001	Rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral (CdG)
06.003	Rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral (CdG)
06.004	Rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG (CdG)
06.018	Motions et Postulats des conseils législatifs 2005. Rapport
07.001	Rapport de gestion du Conseil fédéral 2006 (CdG)
07.002	Rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral
07.004	Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG
07.016	Motions et postulats des conseils législatifs 2006. Rapport

Immunité des parlementaires et des magistrats

05.023 Immunité de Mme Hutter Jasmin. Levée (CAJ)

05.059 Immunité du Conseil fédéral in corpore et de la chancelière de la Confédération (CAJ)

06.088 Immunité de M. Schlüer. Levée (CAJ)

Assemblée fédérale (Chambres réunies)

Parlement

03.460 Initiative parlementaire (CdG-CE). Procédures de la Délégation des Commissions de gestion et enquêtes disciplinaires ou administratives de la Confédération menées parallèlement et sur un même objet

Rapport de la Commission de gestion (CdG-CE) : 21.11.03 (FF 2004 1347)
Avis du Conseil fédéral : 31.03.04 (FF 2004 1355)

Situation initiale

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-CE) propose une nouvelle réglementation concernant les procédures de la délégation des Commissions de gestion et enquêtes disciplinaires ou administratives de la Confédération menées parallèlement et sur un même objet. Ainsi, elle sera en mesure de régler cette problématique déjà rencontrée par le passé, et en dernier lieu, lors de l'apparition de nouvelles présomptions quant au rôle joué par les services de renseignement suisses en Afrique du Sud.
La CdG-CE propose de modifier la loi sur le Parlement du 13 décembre 2003 comme suit :
Art. 154bis
Effets des enquêtes de la délégation des Commissions de gestion sur d'autres procédures ou investigations.
Al. 1
Une enquête disciplinaire ou administrative de la Confédération ne peut être engagée qu'avec l'autorisation de la délégation des Commissions de gestion, si elle concerne des affaires ou des personnes qui sont visées par une enquête de cette même délégation. Les procédures en cours doivent être interrompues jusqu'à ce que la délégation des Commissions de gestion autorise leur reprise.
Al. 2
Une enquête de la délégation des Commissions de gestion n'empêche pas l'engagement ou la poursuite d'une procédure judiciaire civile ou administrative, d'une enquête pénale préliminaire ou d'une procédure pénale.
Al. 3
S'il y a désaccord sur la nécessité d'obtenir une autorisation, la délégation des Commissions de gestion tranche à l'unanimité.

Dans sa prise de position, le Conseil fédéral propose l'introduction d'un alinéa complémentaire 1bis qui permette à l'administration fédérale d'engager ou de poursuivre une procédure parallèlement à une enquête de la DélCdG si des raisons objectives ou pertinentes le justifient.

Délibérations

16-06-2004	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
27-09-2004	CN	Divergences.
13-12-2004	CE	Adhésion.
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (190:0)

04.400 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) et ordonnance relative à la LMAP. Adaptation au renchérissement et réglementation en matière de prévoyance

Rapport du Bureau du Conseil des Etats (Bureau-CE) : 01.03.2004 (FF 2004 1363)
Avis du Conseil fédéral: 12.03 2004 (FF 2004 1375)

Situation initiale

La loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) prévoit à son art. 14, al. 2, qu'il soit versé, au début de chaque législature du Conseil national, une compensation adéquate du renchérissement sur les indemnités, les défraiements et les contributions. Diverses indemnités et contributions n'ont pas été adaptées au renchérissement depuis plusieurs années.
Le bureau du Conseil des Etats a proposé les augmentations suivantes :
Les indemnités sont augmentées, de 85 à 110 francs pour les repas, de 160 à 170 francs pour les indemnités nuitées, de 90 000 à 92 000 francs pour les contributions aux groupes, et de 16 500 à 17 000 francs pour les contributions par membre de groupe.
Telle que proposée, la compensation du renchérissement pour les indemnités et les contributions allouées aux députés et aux groupes entraînera des dépenses annuelles supplémentaires de 900 000 francs.
Par ailleurs, il s'est avéré, dans la pratique, que deux aspects de la LMAP et de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP) doivent être précisés : il s'agit de la prévoyance vieillesse et du montant des prestations versées en cas de maladie et d'accident à l'étranger. Les changements nécessaires sont des adaptations formelles et non matérielles, qui amélioreront la clarté législative tout en facilitant l'exécution. Quant aux adaptations qui concernent la prévoyance ainsi que la maladie et les accidents survenus à l'étranger, elles n'auront aucun effet sur l'état du personnel ni sur les finances fédérales.

Le Conseil fédéral s'est exprimé de la manière suivante : « La compensation du renchérissement prévue entraînera des dépenses supplémentaires de 900 000 francs par an. Le Conseil fédéral renonce toutefois à prendre position, car le présent projet ne concerne que l'Assemblée fédérale. On peut toutefois se demander si les adaptations concernant la prévoyance vieillesse et les prestations en cas de maladie ou d'accidents à l'étranger sont purement formelles, comme le Bureau l'indique dans son rapport. Le Conseil fédéral invite donc le Bureau à revoir son texte sur ce point. »

Délibérations

Projet 1
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)

17-03-2004	CE	Décision conforme au projet du Bureau.
09-06-2004	CN	Divergences.
15-06-2004	CE	Divergences.
17-06-2004	CN	Divergences.
20-09-2004	CE	Divergences.
27-09-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (123:54)

Projet 2
Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP)

17-03-2004	CE	Décision conforme au projet du Bureau.
09-06-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (41:0)
08-10-2004	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (107:63)

Le **Conseil des Etats** a adopté à l'unanimité et sans discussion les révisions apportées à la LMAP et à l'OMAP avec, respectivement, 30 et 31 voix.

Au **Conseil national**, Marianne Huguenin (-, VD) s'est exprimée au nom de « A gauche toute ! » en proposant un amendement à l'art. 3, al. 1, de la LMAP concernant les indemnités journalières. La finalité de sa démarche visait à introduire une indemnisation hors séance des Chambres pour les députés hors groupes, à savoir une indemnité concernant la préparation de session. Cette proposition a reçu un accueil positif avec 76 voix contre 68. Au vote sur l'ensemble portant sur la LMPA, la proposition du Bureau l'a emporté par 109 voix contre 49.
Concernant l'OMAP, Otto Laubacher (V, LU) a présenté la position de la minorité qui se dressait contre les élévations. Au vote sur l'ensemble, la proposition du Bureau a été plébiscitée par 104 voix contre 60. Quant aux propositions de la minorité, elles ont été successivement rejetées par 92 voix contre 68, 90 voix contre 74 et 101 voix contre 65.
Lors de sa session du 15 juin 2004, le **Conseil des Etats** s'est prononcé contre l'amendement Huguenin portant sur l'art. 3, al. 1, par 33 voix contre 3.
En réponse, le **Conseil national** a adopté le compromis suivant : « (…) Les députés non inscrits à un groupe reçoivent une indemnité unique pour la préparation de chaque session. » Ce remodelage limite donc la possibilité d'indemnisation des « sans-groupe » à une seule et unique indemnité journalière de 400 francs.
Le **Conseil des Etats** a maintenu sans discussion et sans opposition sa décision initiale. En tant que représentant du bureau, Rolf Büttikofer (RL, SO) a livré quelques réflexions générales. Plaidant pour une égalité de droit, il a souligné que les députés inscrits dans un groupe ne recevaient aucune indemnité lorsqu'ils ne participaient pas à une séance de préparation de leur groupe. Par ailleurs, il a rappelé qu'une augmentation pour la préparation individuelle aux travaux parlementaires avait été récemment consentie.
Le **Conseil national** a adhéré à la décision du Conseil des Etats par 65 contre 55 voix.

04.401 Initiative parlementaire (Bureau-CE).Ordonnance relative à la loi sur le Parlement. Modification concernant les cartes d'accès

Rapport du Bureau du Conseil des Etats (Bureau-CE) : 01.03.2004 (FF 2004 1477
Avis du Conseil fédéral : 12.03.2004 (FF 2004 1503)
Rapport du Bureau du Conseil national (Bureau-CN) : 07.05.2004

Situation initiale

La délégation administrative de l'Assemblée fédérale a entériné, pendant l'hiver 2002-2003, un nouveau schéma visant à renforcer la sécurité au Palais du Parlement. Des mesures d'ordre organisationnel et d'aménagement ont été prises, telles que la mise en place d'un système électronique de contrôle d'accès. Depuis le 1er décembre 2003, l'accès au Palais du Parlement est soumis à autorisation. Celle-ci est délivrée sous la forme d'une carte d'accès, qui doit être portée de manière bien visible à l'intérieur du bâtiment.
Le préposé fédéral à la protection des données ayant estimé que les bases légales actuelles étaient insuffisantes pour autoriser la mise en place du système de contrôle d'accès au Palais du Parlement, il incombe au Parlement de combler cette lacune. Aussi est-il proposé de compléter l'ordonnance sur l'administration du Parlement en y ajoutant deux articles – les articles 16a et 16b – destinés à préciser les données qu'il est prévu de traiter et l'objet de leur traitement, qui sera tenu de les fournir, qui y aura accès, et combien de temps elles seront conservées. Le bureau du préposé fédéral à la protection des données, qui a été associé à la préparation du présent projet, a estimé que celui-ci permettait de répondre aux exigences requises en droit.
Le Conseil fédéral salue la création d'une base légale satisfaisant aux exigences de la protection des données. Il ne formule donc aucune objection contre le présent projet. Il prend également acte du fait que la présente modification n'aura aucune conséquence sur les finances ou le personnel.

Délibérations

17-03-2004	CE	Décision conforme au projet du Bureau.
09-06-2004	CN	Adhésion.
18-06-2004	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (41:0)
18-06-2004	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (182:0)

Les deux conseils ont adopté le projet.

04.438 Initiative parlementaire (Lustenberger Ruedi). Programme de législature

04.449 Initiative parlementaire (Rey Jean-Noël). Programme de législature

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) :03.11.2005 (FF 2006 1803)
Avis du Conseil fédéral : 01.02.06 (FF 2006 1825)

Situation initiale

Le débat parlementaire sur l'«arrêté fédéral concernant les objectifs de la législature 2003 à 2007» s'est révélé insatisfaisant à plusieurs égards:

- La charge de travail induite a été sans commune mesure avec le résultat: après un débat fleuve, le projet a échoué au vote sur l'ensemble du Conseil national.
- Le projet du Conseil fédéral ne comportant que des objectifs généraux et très vagues, ils semblaient dépourvus de tout caractère contraignant.

Malgré l'échec de l'adoption du programme de la législature 2003 à 2007, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national souhaite que le Parlement continue à se prononcer sur le programme de la législature au moyen d'un arrêté fédéral simple. La Constitution impose que l'Assemblée fédérale participe aux planifications importantes, car celles-ci entraînent la prise de décisions préliminaires majeures pour la législation – le domaine de compétences du Parlement par excellence. L'arrêté fédéral simple répond aux attentes dans la mesure où il confère aux décisions de planification du Parlement un caractère contraignant du point de vue politique. En outre, il est examiné selon une procédure décisionnelle plus cohérente et plus transparente que celle appliquée à l'ancien système de «motions sur les grandes lignes».
Il est prévu de combler comme suit les carences apparues durant le débat de l'été 2004:

- Il n'y aura plus de vote sur l'ensemble. Le système politique suisse ne demande pas la formation d'une majorité parlementaire autour d'un programme commun. Dans la démocratie dite «de concordance», les majorités changent selon les sujets. La décision parlementaire sur le programme de la législature permet aux majorités fluctuantes de contraindre le Conseil fédéral à poursuivre certains objectifs législatifs et à préparer certains projets de loi.
- Le Parlement devra pouvoir se prononcer non seulement sur des objectifs généraux, mais aussi sur les mesures concrètes qui sont nécessaires pour atteindre ces objectifs. Si l'arrêté porte sur la liste des objets des grandes lignes, le Parlement peut déterminer les messages qu'il souhaite que le Conseil fédéral lui soumette durant la législature, et ceux qu'il ne souhaite pas recevoir.
- Il s'agira de mieux structurer la procédure décisionnelle du Conseil national afin notamment d'éviter la dispersion des débats. Etant donné que le programme de la législature concerne la politique fédérale dans son ensemble, son examen continuera inévitablement à nourrir des débats fleuve si aucune mesure n'est prise. C'est pourquoi il a été décidé d'inciter concrètement les groupes et la commission préparatoire à définir quelques objets prioritaires, qui seront exposés au Conseil national selon un temps de parole limité.

Le Conseil fédéral est encore et toujours favorable à ce que le Parlement participe à la planification des activités de l'État et à ce qu'il charge le gouvernement d'entreprendre certains travaux. Il n'est toutefois toujours pas convaincu de l'opportunité de la nouvelle forme de prise de décision adoptée pour le programme de la législature (arrêté fédéral simple). Il doute que les modifications proposées maintenant puissent remédier aux difficultés apparues lors de la session d'été 2004. Il ne pense pas que les raisons de l'échec constaté à cette occasion résident uniquement dans l'instrument et dans la procédure retenus. Il estime que les causes en sont avant tout à chercher dans la procédure d'élaboration des décisions politiques. Un arrêté relatif à un programme couvrant tout le champ de la politique fédérale pendant une législature présuppose que tous les participants aient la volonté d'agir dans un esprit de concordance lorsqu'il s'agit d'établir des priorités. Le Conseil fédéral craint notamment qu'il soit difficile d'obtenir un accord sur ces priorités, en raison de la quantité de propositions qui ne manqueront pas d'être déposées.

Délibérations

25.11.2004	CIP-CN	Décidé de donner suite aux initiatives.
14.01.2005	CIP-CE	Adhésion.

Projet 1
Loi sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl) (Programme de la législature)

09.05.2006	CN	Décision conforme aux nouvelles propositions de la Commission.
18.12.1006	CE	Divergences.
04.06.2007	CN	Divergences.
07.06.2007	CE	Divergences.
18.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (176:2)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2
Règlement du Conseil national (RCN) (Programme de la législature)

09.05.2006	CN	Décision conforme au projet de la Commission.
04.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CN	Le règlement est adopté en votation finale. (175:4)

Le **Conseil national** a adopté les deux projets avec de légères modifications. Dans le projet 1, il a repris telles quelles les précisions proposées par le Conseil fédéral pour les art. 144, al. 3, et 146, al. 3. Concernant l'art. 147, al. 1, la Chambre du peuple a rejeté une proposition de minorité visant à ce que les conseils examinent le programme de la législature au cours de la même session. S'agissant de la défense du programme de la législature devant les conseils (art. 147, al. 2), il a été décidé, d'entente avec le Conseil fédéral, de maintenir la réglementation en vigueur. Au vote sur l'ensemble, le projet 1 a été adopté par 109 voix contre 39, et le projet 2, par 108 voix contre 40.
Une motion déposée par le groupe de l'Union démocratique du centre (04.3389), qui demandait un retour à l'ancien droit, a été examinée simultanément et rejetée par 105 voix contre 40.
Sur la proposition de sa commission, le **Conseil des États** a quant à lui biffé l'art. 94a. Celui-ci prévoyait que, pour chacune des divergences restantes au sujet de l'arrêté fédéral sur le programme de la législature, la conférence de conciliation présente une proposition de conciliation distincte, et que chacune de ces propositions fasse l'objet d'un vote séparé. Aux termes de cette disposition, en cas de rejet d'une proposition de conciliation, seule la disposition concernée aurait été biffée, sans compromettre l'ensemble du projet. La commission avait émis des réserves sur le principe : elle craignait que l'effet contraignant de l'obligation de trouver un accord ne risque ainsi de disparaître. En fin de compte, le conseil a adopté le projet 1 sans en débattre.
Conformément à la proposition de la majorité de la commission, le **Conseil national** a décidé de maintenir sa décision concernant l'art. 94a. Procéder à des votes séparés sur les différentes propositions de conciliation concernant les divergences restantes permettrait de pouvoir biffer telle ou telle disposition sans entraîner l'échec de l'ensemble du projet.
À la demande du Conseil national, la commission du **Conseil des États** a accepté de revenir sur sa décision concernant l'art. 94a, non sans le compléter par un alinéa 1a prévoyant qu'une conférence de conciliation est réunie dès après l'examen en première lecture et non pas seulement après l'examen en troisième lecture. Le Conseil des États a suivi la proposition de sa commission.
Le **Conseil national** a adopté à son tour cet ajout.

04.451 Initiative parlementaire (Bureau-CE). Session à Flem/Flims

Rapport du Bureau du Conseil des Etats (Bureau-CE) : 20.09.04 (FF 2004 4895)
Avis du Conseil fédéral : 24.09.04 (FF 2004 4903)

Situation initiale

Le 30 septembre 2003, le Conseil des Etats a adopté une recommandation déposée par Christoffel Brändli (V, GR), visant à examiner la possibilité d'organiser une session des Chambres fédérales en territoire romanche. Par le passé, les sessions qui se sont tenues en dehors de Berne ont grandement contribué à une meilleure compréhension des problèmes rencontrés par les minorités et à une bonne entente entre les différentes communautés linguistiques du pays. En siégeant en territoire romanche, le Parlement fédéral témoignerait de son attachement à la quatrième langue nationale, ainsi que de l'attention qu'il prête aux régions de montagne.
Le Canton des Grisons a manifesté un grand intérêt à organiser une session des Chambres fédérales en territoire romanche. Il a proposé que les Chambres siègent dans la région de Surselva, à Flem/Flims. Les études ont montré que ce site offrait d'excellentes conditions pour l'organisation d'une session.

D'importants travaux de rénovation étant prévus au Palais du Parlement, il serait indiqué de rechercher un autre emplacement pour accueillir la session d'automne 2006.
Les dépenses supplémentaires induites par l'organisation de la session d'automne 2006 à Flem/Flims seraient grosso modo couvertes aux deux tiers par les économies réalisées simultanément sur le chantier du Palais fédéral.
Il faut enfin noter que l'Assemblée fédérale peut exceptionnellement décider par voie d'arrêté fédéral simple de siéger ailleurs qu'à Berne.
Lors de sa séance du 24 septembre 2004, le Conseil fédéral a soutenu cette idée, voulant ainsi favoriser la prise de conscience des problèmes que rencontrent les minorités et promouvoir la bonne entente entre les diverses communautés linguistiques.

Délibérations

27-09-2004 CE Décision conforme au projet du Bureau.
29-09-2004 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a approuvé l'arrêté fédéral à l'unanimité, le **Conseil national** par 128 voix contre 7.

04.463 Initiative parlementaire (Burkhalter Didier). Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) :15.09.2006 (FF 2006 8779)
Avis du Conseil fédéral : 08.11.2006 (FF 2006 8797)

Situation initiale

Les informations fournies par les autorités fédérales lors de votations fédérales ont donné matière à polémique à plusieurs reprises ces quinze dernières années. Alors que les uns reprochent au Conseil fédéral de ne pas s'investir suffisamment, les autres estiment au contraire que les autorités fédérales sont trop présentes dans les campagnes d'information précédant les votations. L'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale » vise même à empêcher dans une large mesure toute intervention des autorités fédérales lors de votations.
Les autorités fédérales doivent informer les électeurs lors de votations populaires. Le Conseil fédéral, qui assume en grande partie cette tâche en sa qualité d'organe chargé d'exécuter les décisions des autorités législatives, est cependant tenu de respecter certains principes, qui figurent aujourd'hui dans des lignes directrices. Le présent projet « Engagement du Conseil fédéral lors des votations fédérales » vise à intégrer dans la loi fédérale sur les droits politiques le devoir d'information du Conseil fédéral lors de votations populaires, de même que les principes déterminant les informations fournies par les autorités et influant de ce fait sur la démocratie directe. Ainsi, le Conseil fédéral doit informer les électeurs de manière complète sur les objets soumis à votation fédérale. Concrètement, il doit défendre la position de l'Assemblée fédérale et informer les électeurs au fur et à mesure en respectant les principes de l'objectivité, de la transparence et de la proportionnalité.
Le présent projet vise à définir clairement dans une loi fédérale la pratique existante. Il est conçu comme un contre-projet à l'initiative populaire « Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale » susmentionnée, afin que les électeurs puissent se prononcer en connaissant l'avis de l'Assemblée fédérale sur les informations fournies par les autorités lors de votations fédérales.
Le Conseil fédéral est d'avis, comme la majorité de la Commission le fait valoir dans le rapport de la CIP-N portant mise en oeuvre de l'initiative parlementaire de Didier Burkhalter (RL, NE), que les autorités fédérales ont l'obligation de fournir des informations complètes aux électeurs avant une votation.
Il maintient cependant qu'il n'est pas nécessaire de fixer cette obligation d'information ni les principes de l'information dans une loi, comme il l'a indiqué et réaffirmé à plusieurs reprises dans ses réponses à des interventions parlementaires et dans son message concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale».
Le Conseil fédéral se réserve aussi d'émettre le droit une recommandation de vote s'écartant de celle de la majorité du Parlement.

Délibérations

28.01.2005 CIP-CN Décidé de donner suite à l'initiative.
28.04.2005 CIP-CE Adhésion.

19.12.2006	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
19.03.2007	CE	Ne pas entrer en matière.
04.06.2007	CN	Entrer en matière.
17.09.2007	CE	Entrer en matière. Divergences avec la décision du Conseil national.
20.09.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (146:48)
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Lors du débat d'entrée en matière, les députés du **Conseil national** se sont au moins mis d'accord sur la nécessité d'inscrire dans la loi la position que le Conseil fédéral devait adopter en matière d'information du public avant une votation populaire.
A l'instar du Conseil fédéral, une minorité de la commission I emmenée par Adrian Amstutz (V, BE) a recommandé de ne pas entrer en matière, tandis qu'une minorité de la commission II représentée par Hermann Weyeneth (V, BE) souhaitait renvoyer le projet à la commission en la chargeant de préciser l'art. 10a. Par 114 voix contre 59, le Conseil national a décidé d'entrer en matière, avant de rejeter la proposition de la minorité II.
Lors de la discussion par article, les députés ont adopté une proposition de Philipp Müller (RL, AG) déclarant que le Conseil fédéral ne doit pas défendre une position différente de celle de l'Assemblée fédérale.
Le projet a été adopté par 116 voix contre 55 lors du vote sur l'ensemble.
Le **Conseil des États** a quant à lui décidé sans hésiter de ne pas entrer matière. Il a ainsi suivi l'avis de sa commission, qui estimait qu'il était difficile de régler dans une loi « la question extrêmement complexe du mandat d'information du Conseil fédéral » et que le devoir d'information de ce dernier était déjà suffisamment réglementé (art. 180 de la Constitution fédérale; art. 10 et 11 de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration; art. 11, al. 1 de la loi sur les droits politiques).
Le **Conseil national**, se référant aux arguments développés lors de son débat du 19 décembre 2006, a décidé par 113 voix contre 50 de maintenir sa position.
Le **Conseil des États** s'est montré prêt à faire un compromis. Sa commission a présenté un projet quelque peu édulcoré quant à la position que doit adopter le Conseil fédéral avant une votation populaire (art. 10a, al. 3); ce projet a recueilli l'approbation de la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz, représentante du Conseil fédéral.
Le projet a donc été adopté par 32 voix contre 1, et 5 abstentions.
Le **Conseil national** a décidé d'accepter la modification de fond proposée par le Conseil des États à l'art. 10a, al. 3 et a adopté le projet, contre la volonté du groupe UDC.

06.079 Adaptation des règles d'incompatibilité. Modification de la loi sur le Parlement

Message du 22 septembre 2006 relatif à la modification de la loi sur le Parlement (Extension des incompatibilités avec un mandat parlementaire) (FF 2006 7595)

Situation initiale

L'art. 14 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl; RS 171.10) fait état des cas d'incompatibilité avec la qualité de membre de l'Assemblée fédérale. Il entrera en vigueur le 3 décembre 2007, conformément à l'art. 174, al. 3, LParl. Or, lors du réexamen de l'utilité de chacune des commissions extra-parlementaires, réexamen qui s'est fait dans le cadre du projet partiel de réforme de l'administration fédérale REF 05/07, a surgi la question de savoir comment il fallait interpréter la let. c de cet art. 14 LParl, autrement dit de savoir si la qualité de membre d'une commission extra-parlementaire était compatible avec le mandat de parlementaire fédéral. La loi étant peu claire sur ce point, force est, jusqu'à présent, de se livrer à une interprétation.
Pour mettre un terme à cette situation, le Conseil fédéral propose que la let. c de l'art. 14 LParl soit complétée et qu'un membre de l'Assemblée fédérale ne puisse plus désormais être à la fois député et membre d'une commission extra-parlementaire. Il le fait plus d'un an avant le renouvellement intégral du Conseil national, afin que la disposition proposée entre en vigueur avant l'automne 2007, ce qui mettra définitivement fin à l'insécurité actuelle du droit sur ce point.
Lorsqu'il a rédigé et approuvé l'art. 14 LParl, le législateur pensait avoir dressé la liste exhaustive des cas d'incompatibilité avec la qualité de parlementaire fédéral. La modification proposée permet de préciser la disposition en question tout en respectant son sens et son but.

Délibérations

20.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (36:0)
23.03.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (168:12)

Au **Conseil des États**, une majorité de la Commission des institutions politiques a proposé que les règles d'incompatibilité ne s'appliquent qu'aux membres des commissions extra-parlementaires « avec compétences décisionnelles ». Une minorité a proposé d'adopter le projet du Conseil fédéral : selon elle, il est difficile de faire la différence entre les commissions décisionnelles, qui ont des compétences décisionnelles, et les commissions administratives, qui n'en ont pas. Par 26 voix contre 14, le Conseil des États s'est rallié à la majorité.
Le **Conseil national** s'est lui aussi posé la question de savoir si les règles d'incompatibilité devaient s'appliquer à toutes les commissions extra-parlementaires. Par 103 voix contre 45, le conseil a suivi la majorité, qui proposait de se rallier à la décision du Conseil des États.

06.413 Initiative parlementaire (Lustenberger Ruedi) Caractère contraignant de la motion

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) :12.01.2007 (FF 2007 1379)
Avis du Conseil fédéral : 28.02.2007 (FF 2007 2025)

Situation initiale

La commission a constaté que le Conseil fédéral avait tendance depuis quelque temps le Conseil fédéral avait tendance à ne pas exécuter les mandats assignés par les motions lorsque ceux-ci ne lui convenaient pas, au mépris de la répartition des compétences fixée dans la Constitution fédérale (cf. art. 171 et 182, al. 2, Cst.). Si le Parlement conserve certes la possibilité d'atteindre par lui-même – donc sans passer par le Conseil fédéral – l'objectif fixé, en choisissant la voie de l'initiative parlementaire, la commission n'en a pas moins jugé souhaitable de renforcer l'instrument de la motion. Ainsi, en améliorant le dialogue entre le gouvernement et le parlement sur la mise en œuvre des motions, le présent projet vise à ce que cet instrument joue à nouveau pleinement son rôle. Il renforce ainsi les dispositions pertinentes, en contraignant désormais le Conseil fédéral à motiver sa proposition de classement dans un rapport distinct pour le cas où il entendrait, à titre exceptionnel, ne pas mettre en oeuvre une motion adoptée par le Parlement. Si les deux conseils rejettent la proposition de classement, le mandat reste pendant. Aussi le présent projet précise-t-il également la marche à suivre de façon à garantir que le mandat sera exécuté sans délai.
Le Conseil fédéral entend bien évidemment, dans toute la mesure du possible, mettre en oeuvre les motions transmises par le Parlement. Il s'inscrit en faux contre le tableau brossé par le rapport de la CIP-N, estimant qu'il rend correctement compte de ses intentions au Parlement.
Le Conseil fédéral s'oppose à un renforcement de l'instrument de la motion qui le contraindrait à présenter et à motiver ses propositions de classement dans un rapport ad hoc alors même que la procédure actuelle est satisfaisante. Il propose donc de ne pas entrer en matière sur la modification envisagée de la loi sur le Parlement.

Délibérations

15.09.2006	CIP-CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
30.10.2006	CIP-CE	Adhésion.
04.06.2007	CN	Décision conforme au projet de la Commission.
17.09.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (195:0)
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Le **Conseil national** a rejeté la proposition du Conseil fédéral de non-entrée en matière par 105 voix contre 53. Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité avec 37 voix.

06.436 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Mise en ligne des procès-verbaux des commissions ainsi que des documents liés à leurs travaux

Rapport du Bureau du Conseil national (Bureau-CN) : 01.09.2006 (FF 2006 7133)
Avis du Conseil fédéral : 13.09.2006 (FF 2006 7141)

Situation initiale

Les documents liés aux activités des commissions et des délégations parlementaires devraient être mis en ligne au moment où commencera la nouvelle législature, en 2007. Les tests effectués dans le cadre d'un projet pilote ont eu des résultats positifs.
La révision prévue de l'ordonnance sur l'administration du Parlement créera le cadre légal nécessaire.
Le Conseil fédéral approuve dans son avis le principe du projet.

Délibérations

19-09-2006	CN	Décision modifiant le projet du Bureau.
28-09-2006	CE	Adhésion.
06-10-2006	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (185:0)
06-10-2006	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0)

Les deux Chambres ont approuvé le projet sans discussion.

07.435 Initiative parlementaire (Bureau-CN). Modification des structures de direction des Services du Parlement

Rapport du Bureau du Conseil national (Bureau-CN) : 16.05.07 (FF 2007 4063)

Situation initiale

Le projet prévoit de resserrer les structures de direction des Services du Parlement et de clarifier les responsabilités. Le nombre des secrétaires généraux adjoints est ramené à un, ce qui permet d'introduire une «véritable» suppléance pour la direction des Services du Parlement. Les tâches principales sont réparties entre différents chefs de secteur, lesquels sont subordonnés au secrétaire général ou au secrétaire général adjoint.

Délibérations

04.06.2007	CN	Décision conforme au projet du Bureau
18.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (178:0)
22.06.2007	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (39:0)

Les deux conseils ont adopté l'objet sans discussion.

Contrôle parlementaire

Remarque liminaire
Dans le cadre de cette publication, il nous est impossible de rendre compte de manière exhaustive de l'activité des deux Commissions de gestion (CdG). Nous renvoyons donc aux présentations faites par les rapporteurs des commissions ainsi qu'aux rapports des commissions publiés dans la Feuille fédérale (voir l'annexe H pour la liste des rapports et le site Internet de l'Assemblée fédérale).

04.001 Rapport de gestion du Conseil fédéral 2003

Délibérations

01-06-2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-06-2004	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral.

04.002 Rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 2003

Délibérations

01-06-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-06-2004 CE Adhésion.

Les deux Chambres ont approuvé l'arrêté fédéral. Pour la toute première fois, le président du Tribunal fédéral, Heinz Aemisegger, a, en personne, présenté le projet, en application de l'art. 162, al. 2 de la loi sur le Parlement qui prévoit qu'un des membres du Tribunal est chargé de défendre devant les conseils et leurs commissions le projet de budget, le compte et le rapport de gestion des Tribunaux fédéraux, ainsi que les avis qu'ils ont émis sur les interventions parlementaires ayant trait à sa gestion des affaires ou sa gestion financière.

04.003 Motions et Postulats des conseils législatifs 2003. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2004 Motions et postulats des conseils législatifs 2003 (FF 2004 4137)

Situation initiale

Le rapport donne une vue d'ensemble du sort réservé à toutes les motions et tous les postulats transmis par les Chambres fédérales.
Le chapitre I comprend les interventions dont le Conseil fédéral propose le classement.
Le chapitre II mentionne les interventions auxquelles le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite plus de deux ans après leur transmission par les Chambres fédérales. A partir de ce moment, aux termes des art. 122, al. 1, et 124, al. 4, de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral doit rendre compte annuellement de ce qu'il a entrepris ou des mesures qu'il envisage pour donner suite aux mandats qui lui ont été confiés. En application de la loi, ce chapitre s'adresse aux commissions compétentes.
Jusqu'à présent, c'était aux commissions de gestion qu'il incombait d'étudier ce rapport dans le cadre de l'examen du rapport de gestion. En vertu de la nouvelle loi sur le Parlement, cette tâche est désormais confiée aux commissions compétentes.

Délibérations

13-12-2004 CE Décision modifiant la proposition du Conseil fédéral.
14-12-2004 CN Décision modifiant la proposition du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a refusé de classer 5 postulats et une motion.
Votant uniquement là où une proposition s'oppose au classement, le **Conseil national** a considéré 32 objets parlementaires, à savoir 3 motions et 29 postulats. Il a refusé de classer 17 d'entre eux, soit une motion et 16 postulats.

04.011 Rapport annuel 2002/2003 des CdG et de la DélCdG

Rapport annuel 2002/2003 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, du 23 janvier 2004 (FF 2004 1523)

Délibérations

02-03-2004 CN Pris acte du rapport.
09-03-2004 CE Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport à la session de printemps 2004.

04.050 Rapport de la CdG concernant le classement des postulats 02.3417 et 02.3456 (Révision de l'activité de surveillance de l'Office fédéral des assurances privées)

Rapport des Commissions de gestion du Conseil national et du conseil des Etats (CdG-CN/CdG-CE) : 18./25.08.2004

Situation initiale

Le 17 septembre 2002, le groupe socialiste a déposé une motion (02.3417) invitant les commissions de gestion à examiner l'activité de surveillance de l'Office fédéral des assurances privées sur les assurances-vie. Le 23 septembre 2002, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a elle aussi déposé une motion (02.3456) par laquelle elle demandait que les commissions de gestion examinent dans quelle mesure les offices fédéraux concernés avaient effectivement rempli la mission que leur assigne la loi.
Le 3 octobre 2002, le Conseil national a adopté la motion 02.3417 et transmis au Conseil fédéral la motion 02.3456 sous la forme d'un postulat. Le 4 juin 2003, le Conseil des États a transmis au Conseil fédéral la motion 02.3417 sous la forme d'un postulat des deux conseils.
Dans ce contexte, les commissions de gestion ont institué un groupe de travail chargé d'enquêter sur la problématique de la répartition des excédents dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Les résultats de cette enquête ont fait l'objet d'un rapport de la Commission de gestion du Conseil national publié le 22 juin 2004.
En conséquence, la Commission de gestion du Conseil national et la Commission de gestion du Conseil des États proposent de prendre acte du rapport et simultanément de classer les deux postulats.

Délibérations

13-12-2004 CE Pris acte du rapport.
14-12-2004 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris connaissance du rapport et ont classé les deux postulats.

05.001 Rapport de gestion du Conseil fédéral 2004

Délibérations

01-06-2005 CE Pris acte du rapport.
07-06-2005 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral en 2004
01-06-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-06-2005 CN Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral.

05.002 Rapport du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances sur leur gestion en 2004

Délibérations

01-06-2005 CE Pris acte du rapport.
07-06-2005 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral approuvant la gestion du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral en 2004
01-06-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-06-2005 CN Adhésion.

05.006 Rapport annuel 2004 des CdG et de la DélCdG

Rapport annuel 2004 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, du 21 janvier 2005 (FF 2005 1765)

Délibérations

28-02-2005 CE Pris acte du rapport.
08-03-2005 CN Pris acte du rapport.

05.032 Motions et postulats des conseils législatifs 2004. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 11 mars 2005 concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2004 (FF 2005 2045)

Situation initiale

Le rapport donne une vue d'ensemble du sort réservé à toutes les motions et tous les postulats transmis par les Chambres fédérales.
Le chapitre I comprend les interventions dont le Conseil fédéral propose le classement.
Le chapitre II mentionne les interventions auxquelles le Conseil fédéral n'a pas encore donné suite plus de deux ans après leur transmission par les Chambres fédérales. A partir de ce moment, aux termes des art. 122, al. 1, et 124, al. 4, de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral doit rendre compte annuellement de ce qu'il a entrepris ou des mesures qu'il envisage pour donner suite aux mandats qui lui ont été confiés. En application de la loi, ce chapitre s'adresse aux commissions compétentes.

Délibérations

07-06-2005 CN Décision modifiant le rapport du Conseil fédéral.
09-06-2005 CE Décision modifiant le rapport du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, quatorze postulats et quatre motions n'ont pas été classés. Le **Conseil des États** a décidé de maintenir deux motions et deux postulats.

05.033 Tribunal pénal fédéral. Rapport de gestion 2004

Délibérations

01-06-2005 CE Pris acte du rapport.
07-06-2005 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral en 2004. Au **Conseil des États,** le projet a été présenté par le juge fédéral Aldo Borella, président du Tribunal fédéral des assurances ; au **Conseil national,** c'est le juge fédéral Giusep Nay, président du Tribunal fédéral, qui a pris la parole.

06.001 Rapport de gestion 2005 du Conseil fédéral

Délibérations

20-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21-06-2006 CE Adhésion.

Les deux conseils ont adopté le projet du Conseil fédéral.

06.003 Rapport de gestion 2005 du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral

Délibérations

12-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22-06-2006 CE Adhésion.

Les deux conseils ont pris acte du rapport et ont adopté l'arrêté fédéral.

06.004 Rapport annuel 2005 des CdG et de la DélCdG

Rapport annuel 2005 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, du 20 janvier 2006.

Délibérations

09-03-2006 CN Pris acte du rapport.
20-03-2006 CE Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

06.018 Motions et postulats des conseils législatifs 2005. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 10 mars 2006 concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2005. Extrait: Chapitre I (FF 2006 3003)

Délibérations

06-06-2006 CE Pris acte du rapport (les postulats nos 04.3464 et 00.3369 sont maintenus).
23-06-2006 CN Pris acte du rapport (les motions nos 00.3154, 00.3277 et 01.3334, les postulats nos 99.3507, 99.3528, 00.3354, 00.3659, 00.3702, 01.3143, 01.3482, 02.3395, 02.3641, 03.3179 et 03.3313 sont maintenus.

Au **Conseil des États**, deux postulats n'ont pas été classés. Au **Conseil national**, trois motions et onze postulats ont été maintenus.

07.001 Rapport de gestion du Conseil fédéral 2006

Délibérations

06-06-2007 CE Pris acte du rapport.
13-06-2007 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral en 2006
06-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13-06-2007 CN Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral approuvant la gestion du Conseil fédéral.

07.002 Rapport de gestion 2006 du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral

Délibérations

06-06-2007 CE Pris acte du rapport.
13-06-2007 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral approuvant la gestion du Tribunal fédéral, du Tribunal fédéral des assurances et du Tribunal pénal fédéral en 2006
06-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13-06-2007 CN Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral.

07.004 Rapport annuel 2006 des CdG et de la DélCdG

Rapport annuel 2006 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, du 19 janvier 2007 (FF 2007 3055)

Délibérations

05-03-2007 CE Pris acte du rapport.
19-06-2007 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

07.016 Motions et postulats des conseils législatifs 2006. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 9 mars 2007 concernant les motions et postulats des conseils législatifs 2006. Extrait: Chapitre I (FF 2007 1939)

Délibérations

21-06-2007 CE Pris acte du rapport.
22-06-2007 CN Divergences.

Le **Conseil des États** s'est rallié au Conseil fédéral.
Au **Conseil national**, quatre postulats et trois motions n'ont pas été classés.

Immunité des parlementaires et des magistrats

05.023 Immunité de Mme Hutter Jasmin. Levée

Situation initiale

Le 12 octobre 2004, une plainte pénale a été déposée contre Jasmin Hutter (V, SG), conseillère nationale, pour concurrence déloyale (art. 3 LCD) par deux sociétés offrant des filtres à particules de suie. Les faits reprochés à la conseillère nationale remontent au 4 mars 2004. A cette date, elle a déposé une motion intitulée « Obligation d'équiper les engins de chantier de filtres à particules de suie » (04.3035). La motion vise à suspendre la directive « Protection de l'air sur les chantiers » en ce qui concerne les filtres à particules de suie destinés aux machines de chantier utilisées pour des travaux à ciel ouvert. Cette suspension devrait durer jusqu'à ce que l'Union européenne mette en vigueur et applique des lois ou des directives allant dans le même sens. Dans les arguments avancés pour fonder sa demande, l'auteur de la motion relève le fait qu'à son avis aucun filtre fonctionnant correctement n'est disponible à l'heure actuelle en Suisse, les fabricants de moteurs ne faisant aucun effort pour le marché suisse. Elle remarque que les importateurs de machines de chantier ont déjà fait de nombreuses tentatives pour équiper les machines de filtres ne posant pas de problèmes techniques, mais en vain. Jasmin Hutter ajoute que les filtres à particules ne sont pas supportables sur le plan économique, car ils représentent plus de 20 pour cent du prix d'une machine de chantier neuve.
Au début du mois de septembre 2004, alors que le Conseil fédéral préparait la réponse à la motion, plusieurs articles sont parus dans la presse à ce sujet. Le 15 septembre 2004, une des deux sociétés qui a plus tard porté plainte a invité par écrit Jasmin Hutter à retirer ses affirmations. L'avocat de Jasmin Hutter a répondu que sa cliente ne retirerait pas ses allégations. Le 19 septembre 2004, Jasmin Hutter est citée en ces termes dans un article du SonntagsBlick au sujet de la demande de retrait de ses allégations : « Il n'est pas question que je retire mes déclarations », ainsi que : « précisément les filtres de la société X [citation du nom de la société] ne fonctionnent pas ».
Après le dépôt de la motion en mars 2004 et la parution d'articles de presse en septembre 2004, les deux sociétés plaignantes ont enregistré un recul important de leur chiffre d'affaires. Face au refus de Jasmin Hutter de retirer ses affirmations, elles ont déposé plainte le 12 octobre 2004. Le Ministère public saint-gallois a transmis une requête par lettre du 25 octobre 2004 aux Chambres fédérales, en priant celles-ci d'examiner l'autorisation à poursuivre pénalement et à lever l'immunité parlementaire de Jasmin Hutter pour concurrence déloyale (art. 3 LCD).

Délibérations

14-03-2005 CN Le conseil n'entre pas en matière sur la demande de levée de l'immunité.
09.06.2005 CE Adhésion.

La Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a proposé, par 14 voix contre 9, de ne pas entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire de Jasmin Hutter car il s'agit d'un cas relevant de l'immunité absolue. La motion de Jasmin Hutter ainsi que son développement sont en effet couverts par l'immunité absolue car ils entrent dans le cadre des moyens d'expression parlementaire classiques. Selon la doctrine et la jurisprudence qui prévalent, bénéficie également de l'immunité absolue celui qui répète en dehors du Parlement des propos qu'il a tenus précédemment devant une chambre ou une commission. Or, les déclarations faites dans la presse par Jasmin Hutter sur l'efficacité des filtres d'une des sociétés plaignantes l'ont été dans un contexte particulier, à savoir

en réponse à la demande de la société visant à ce que les affirmations contenues dans la motion soient retirées. Pour la commission, ces propos ne constituent donc pas des déclarations indépendantes de celles qui figurent dans le développement de la motion. Le conseil a approuvé la proposition de sa commission sans débat.
La Commission des affaires juridiques du **Conseil des Etats** a elle aussi recommandé de ne pas entrer en matière. Le Conseil a suivi sa commission sans débat.

05.059 Immunité du Conseil fédéral in corpore et de la chancelière fédérale

Situation initiale

Le 21 mars 2005, l'association « Verein Rechtsauskunft Anwaltskollektiv » a déposé une plainte pénale contre les personnes responsables de la publication du rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme du 25 août 2004 pour violation de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (art. 3 et art. 23 LCD). La plaignante dénonce un passage du rapport sur l'extrémisme qui, à ses yeux, donne l'impression que l'association « Verein Rechtsauskunft Anwaltskollektiv » n'est qu'une autre dénomination pour le Comité contre l'isolement carcéral (CCIC), groupe que le rapport du Conseil fédéral lie à l'extrémisme de gauche.
Les propos contestés par la plaignante se trouvent dans le rapport du Conseil fédéral sur l'extrémisme du 25 août 2004. Ce rapport a été rédigé en réponse à un postulat du groupe démocrate-chrétien (02.3059) adopté par le Conseil national le 21 juin 2002. Le rapport, signé par le président de la Confédération et la chancelière fédérale au nom du Conseil fédéral, est formellement adressé aux Chambres fédérales. Il s'agit sans conteste de propos, écrits, au sens de l'article 162 Cst. et de l'article 2 LRCF. Les membres du Conseil fédéral et la chancelière de la Confédération sont donc protégés par l'immunité absolue pour les affirmations contenues dans le rapport sur l'extrémisme du 25 août 2004. Cette immunité ne peut pas être levée. Les commissions proposent donc de ne pas entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité du conseiller fédéral Christoph Blocher, de la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, des conseillers fédéraux Pascal Couchepin, Joseph Deiss, Moritz Leuenberger, Hans-Rudolf Merz, Samuel Schmid et de la chancelière fédérale Annemarie Huber-Hotz, car il s'agit en l'espèce d'un cas d'immunité absolue.

Délibérations

26.09.2005	CE	Le conseil décide de ne pas entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité.
15.12.2005	CN	Adhésion.

Le deux conseils ont suivi les commissions sans débat.

06.088 Immunité de M. Schlüer. Levée

Situation initiale

Le 9 février 2006, un avocat bernois a déposé plainte contre le conseiller national Ulrich Schlüer (V, ZH) pour concurrence déloyale (art. 3, let. a en rel. avec art. 23 LCD), subsidiairement pour délits contre l'honneur (injure [art. 177 CP], diffamation [art. 173 CP], calomnie [art. 174 CP]). Cette plainte repose sur un commentaire intitulé « Der Denunziant » (« Le dénonciateur ») qui a paru le 10 février 2006 dans le numéro 4 du journal Schweizerzeit, dans le cadre de l'article « Im Irrgarten der Antirassismus-Ideologie. Ist unsere Justiz krank ? » (« Le labyrinthe de l'idéologie antiraciste. Notre justice est-elle malade ? »). Dans ce commentaire, Ulrich Schlüer reproche au plaignant d'avoir procédé à une dénonciation anonyme, le qualifie de « virtuose de la dénonciation anonyme (largement utilisé et couvert par les médias) » (« [von den Medien konsequent gedeckten und intensiv genutzten] Virtuosen des anonymen Denunzierens ») et estime qu'il s'agit là d'un « anonymat de gauche » (« Anonymität von linker Prägung »). L'article en question a également été publié sur le site Internet de la Schweizerzeit ainsi que sur la page personnelle de Ulrich Schlüer.
Le plaignant fait valoir qu'il n'a pas porté plainte anonymement et que les déclarations de Ulrich Schlüer dans l'article incriminé ne sont donc pas conformes à la vérité. Il reconnaît que son nom n'a pas été cité dans les médias, mais invoque plusieurs raisons pour cela : le caractère - totalement ou partiellement - confidentiel des procédures judiciaires et administratives, les règles de déontologie, selon lesquelles le nom d'un avocat ne devrait pas être cité dans les médias, et enfin, la prudence des

médias, qui souhaitent protéger leurs sources. L'avocat estime par ailleurs que, suite aux déclarations de Ulrich Schlüer, ses chances d'obtenir des mandats de conseil en matière d'administration publique - domaine dans lequel il exerce l'essentiel de son activité - se trouvent fortement réduites, notamment car la majorité des communes du canton de Berne sont dominées par l'UDC. Par conséquent, il juge avoir fait l'objet de déclarations « inexactes, fallacieuses ou inutilement blessantes » qui entrent dans le champ de l'art. 3, let. a, de la loi fédérale contre la concurrence déloyale.

Délibérations

23.03.2007	CN	Entrer en matière; L'immunité n'est pas levée.
21.06.2007	CE	Ne pas entrer en matière.
25.09.2007	CN	Adhésion (=Ne pas entrer en matière)

La Commission des affaires juridiques du **Conseil national** a proposé par 12 voix contre 11 d'entrer en matière, et par 22 voix contre 2 de ne pas lever l'immunité parlementaire du conseiller national Ulrich Schlüer (V, ZH). La majorité de la commission a fait valoir que Ulrich Schlüer avait rédigé l'article incriminé en sa qualité de conseiller national. Le Conseil national a suivi la majorité de la commission en décidant par 110 voix contre 78 d'entrer en matière sur la demande et de ne pas lever l'immunité de Ulrich Schlüer.
Au **Conseil des États**, la commission chargée de l'examen préalable a proposé par 4 voix contre 2, et 1 abstention, de ne pas entrer en matière sur la demande. La commission a fait valoir qu'à ses yeux, il n'existait pas de lien entre les faits reprochés et le rôle joué par Ulrich Schlüer pendant la campagne qui a précédé la votation sur les naturalisations facilitées (26 septembre 2004), et a estimé que Ulrich Schlüer ne s'était pas exprimé en sa qualité de conseiller national, mais en tant que rédacteur en chef du journal « Schweizerzeit », autrement dit à titre privé. Par 20 voix contre 7, la Conseil des États a suivi cette proposition de sa commission.
Le **Conseil national** est revenu sur sa décision en se ralliant, par 91 voix contre 75, à sa majorité qui souhaitait approuver la position du Conseil des États. Selon cette majorité, les journalistes exerçant un mandat parlementaire ne doivent pas être injustement privilégiés par rapport aux autres membres de la profession.
Depuis 1991, date à laquelle il avait débattu de l'immunité du conseiller national Jean Ziegler, c'est la première fois que le Parlement permet qu'une procédure pénale soit lancée contre l'un de ses membres. La Commission des affaires juridiques a annoncé qu'elle examinerait soigneusement les limites de l'immunité parlementaire, dont elle souhaite tout au plus proposer une redéfinition.

Assemblée fédérale (Chambres réunies)

L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) a tenu 20 séances. Sont mentionnées ci-après certaines des principales décisions qu'elle a prises :

Séance du 10 décembre 2003
L'action de M. Kaspar Villiger, qui démissionnait après quinze années au Conseil fédéral, a été saluée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies), qui a procédé ensuite au renouvellement intégral du gouvernement. Ayant obtenu le plus de voix aux élections au Conseil national du 19 octobre 2003, l'UDC a revendiqué un second siège au Conseil fédéral. Son candidat, le conseiller national Christoph Blocher, a été élu au troisième tour de scrutin par 121 voix. Quant à la conseillère fédérale Ruth Metzler (PDC), elle n'obtenait que 116 voix, ce résultat signifiant qu'elle n'était pas réélue. Pour sa part, M. Hans-Rudolf Merz a été élu conseiller fédéral par 127 voix en remplacement de M. Kaspar Villiger. Également candidate du groupe radical, Mme Christine Beerli n'a obtenu que 96 voix. Les autres membres du gouvernement ainsi que la chancelière de la Confédération, Mme Annemarie Huber-Hotz, ont tous été réélus au premier tour.

Séance du 5 octobre 2005
Les 72 juges du nouveau Tribunal administratif fédéral devaient être élus pour la première fois. Tous les candidats proposés par la Commission judiciaire ont été élus par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

Séance du 14 juin 2006
L'action de M. Joseph Deiss, conseiller fédéral démissionnaire, a été saluée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Conformément à la proposition de candidature unique présentée par le groupe

du PDC, la conseillère nationale Doris Leuthard a été élue par 133 voix (majorité absolue : 118 voix), et ce, dès le premier tour de scrutin.

Séance du 18 septembre 2006
La session d'automne 2006 a été organisée à Flims/Flem, dans le canton des Grisons, afin qu'une rénovation substantielle du Palais du Parlement puisse être réalisée. Cette session extra muros a été inaugurée par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies).

Séance du 3 octobre 2007
L'élection destinée à repourvoir le siège devenu vacant au Tribunal fédéral a été exceptionnelle à plus d'un titre. Tout d'abord, « l'UDC, les Verts, le PDC et les femmes étant sous-représentés au sein du Tribunal fédéral », la Commission judiciaire avait proposé deux candidates et un candidat issus des partis précités, bien qu'un seul siège fût à repourvoir. Trois tours de scrutin ont été nécessaires pour élire Florence Aubry Girardin, présentée par les Verts, après le retrait de la candidate du PDC.

2. Politique d'Etat

Vue d'ensemble

Généralités

06.093 Loi sur le recensement fédéral de la population. Révision totale (CIP)

Exécutif et administration fédérale

01.080 Réforme de la direction de l'Etat (CIP)
03.013 Loi sur la transparence (LTrans) (CIP)
03.065 Perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC. Loi (CTT)
03.072 Loi sur les publications officielles (CIP)
04.010 Loi sur la procédure de consultation (CIP)
04.012 Programme de législature 2003-2007 (04.012-CN/04.012-CE)
04.064 Loi régissant la Caisse fédérale de pensions. Mesures urgentes (CIP)
04.076 Le service public dans le domaine des infrastructures. Rapport (CTT)
04.081 LOGA (approbation du droit cantonal, information sur les conventions des cantons entre eux ou avec l'étranger) (CIP)
05.073 Loi sur la caisse fédérale de pensions. Révision totale (CIP)

Structures fédéralistes

03.074 Constitutions cantonales de Zurich, Glaris, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures et Argovie. Garantie (CIP)
04.018 Constitution du canton des Grisons. Garantie (CIP)
04.068 Constitutions des cantons de Zurich, Soleure et Appenzell Rhodes-Intérieures. Garantie (CIP)
04.087 Constitution cantonale de Fribourg. Garantie (CIP)
05.037 Constitutions des cantons de Glaris, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons, Valais et Jura. Garantie (CIP)
05.062 Constitution du canton de Zurich. Garantie (CIP)
06.021 Constitutions des cantons de Glaris, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Tessin, Neuchâtel et Genève. Garantie (CIP)
06.045 Constitution du canton de Bâle-Ville. Garantie (CIP)
06.084 Constitution du canton de Genève. Garantie (CIP)
07.010 Constitutions des cantons de Berne, de Schwyz, de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Vaud. Garantie (CIP)

Système politique

05.054 Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire (CIP)
06.053 Introduction de l'initiative populaire générale. Loi (CIP)
06.056 Projets pilotes en matière de vote électronique. Rapport (CIP)

Politique des étrangers et de l'asile

02.024	Loi sur les étrangers (CIP)
02.060	Loi sur l'asile. Révision partielle (CIP)
03.034	Adhésion de la Suisse au Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIP)
06.009	Loi sur l'usage de la contrainte (CIP)
06.058	Echange de données dans le domaine de l'asile. Accord avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein (CIP)

Généralités

06.093 Loi sur le recensement fédéral de la population. Révision totale

Message du 29 novembre 2006 relatif à la révision totale de la loi sur le recensement fédéral de la population (FF 2007 55)

Situation initiale

La statistique publique a pour mandat de fournir des données représentatives sur l'état et l'évolution de la population, de l'économie, de la société, de la formation, de la recherche, du territoire et de l'environnement. Elle doit couvrir de manière équilibrée les besoins des différents acteurs de la société et de la politique. A une époque marquée par l'accélération des changements économiques et sociaux, l'actualité des informations et la palette thématique prennent le pas sur la possibilité de disposer de telles informations à un échelon géographique très fin. La production statistique doit s'orienter vers la demande d'informations statistiques. Il importe de passer d'une démarche axée sur la mise sur pied d'enquêtes spécifiques à une approche centrée sur les résultats. A l'avenir, les informations requises ne seront plus collectées au moyen d'enquêtes distinctes, mais par le biais d'un système global, coordonné et optimisé, de collecte, d'exploitation et d'analyse de données. Le recensement de la population fournit des informations sur un certain nombre de thèmes. Il a évolué au fil du temps : de simple dénombrement de la population résidante qu'il était à l'origine, c'est devenu un relevé structurel de données sur la population, les ménages, les lieux de travail et de formation, ainsi que sur les bâtiments et les logements. Combinées entre elles, les données relevées mettent en évidence les changements de la société sur les plans national, cantonal et communal et en comparaison internationale. Ces données représentent des bases décisionnelles de première importance pour les responsables politiques, l'administration et les milieux scientifiques.
La demande de données issues du recensement résulte d'une part de mandats constitutionnels ou législatifs et, d'autre part, des divers besoins des administrations à tous les niveaux de l'Etat, ainsi que de nombreux acteurs tributaires des résultats du recensement ou qui peuvent en tirer une utilité considérable. Ces acteurs proviennent principalement des secteurs de la politique, de la science et de la recherche, des écoles et des filières d'apprentissage, des associations, de l'économie, des médias et du grand public.
Par le passé, le recensement de la population a couvert une partie spécifique du large mandat de la statistique publique. En tant que relevé exhaustif, il a livré des informations détaillées à un échelon géographique très fin pour une sélection de thèmes et ce, pour l'ensemble du territoire suisse. Cela n'était toutefois possible qu'une fois tous les 10 ans.
Tenant compte des nouvelles exigences posées à la statistique, appelée à fournir des données plus actuelles sur un plus large éventail de thèmes, tout en déchargeant le plus possible les milieux interrogés, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable, le 10 juin 2005, à une actualisation du mandat de relevé et à une nouvelle méthode innovante de recensement. Cette dernière prévoit le recours à des registres harmonisés et à des enquêtes complémentaires par échantillonnage. Le projet du Conseil fédéral a fait l'objet d'une audition à laquelle ont pris part les cantons et des milieux intéressés.
Les cantons notamment, s'ils appuient l'idée d'un relevé fondé sur les registres, ont demandé le maintien d'un relevé exhaustif auprès de l'ensemble de la population, afin de recueillir les informations ne figurant pas dans les registres. Un tel relevé serait, comme par le passé, réalisé tous les 10 ans. A l'inverse, les milieux économiques, entre autres, soutiennent la réorientation proposée par le Conseil fédéral, au motif que la nouvelle méthode permettra de collecter des données plus actuelles, sur un

plus large éventail de thèmes, et à un coût moindre. Au vu des résultats contradictoires obtenus lors de l'audition, le Conseil fédéral a décidé, le 26 avril 2006, de compléter sa variante par un relevé structurel complémentaire réalisé annuellement. Ce relevé permettra ainsi de répondre aux attentes des cantons et d'offices fédéraux. Avec ce relevé, réalisé à l'aide de grands échantillons, il sera possible de recueillir des informations sur des variables du recensement qui ne figurent pas dans les registres. On disposera dès lors de données à un niveau géographique plus fin, même si le degré de détail n'égalera pas celui d'un relevé exhaustif. Un tel relevé structurel permettra également d'assurer la continuité des séries temporelles.
Le 26 avril 2006, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de présenter, outre sa variante, celle qui est soutenue par les cantons.
Le recensement de la population tel que l'envisage le Conseil fédéral aura la forme de relevés fondés sur les registres, complétés d'enquêtes par échantillonnage, le tout réuni dans un système intégré de relevés auprès des personnes et des ménages. Ce système comprendra les éléments suivants:

a. un relevé fondé sur des registres: le relevé annuel se basera sur les registres des habitants des communes et des cantons, sur les principaux registres de personnes de la Confédération, ainsi que sur le Registre des bâtiments et des logements;
b. une enquête structurelle: une enquête annuelle sera réalisée auprès d'un échantillon de 200000 personnes. Elle permettra de procéder à des exploitations statistiques pour de petits groupes de population de 15 000 personnes au départ et de 3000 personnes après cinq ans; à l'intérieur de ces groupes de population, elle fournira des informations statistiques pour respectivement 140 et 30 personnes;
c. des enquêtes thématiques par échantillonnage dans les domaines suivants: transports, famille et générations, santé, formation ainsi que langues et religions.

Chaque année auront lieu une enquête structurelle, ainsi qu'un relevé thématique par échantillonnage. Les cantons et les offices fédéraux pourront financer l'augmentation de la taille des échantillons de l'enquête structurelle et des enquêtes thématiques. Le développement continu du système permettra de combler les informations manquantes par, par exemple, la connexion à de nouvelles sources de données, le relevé de caractères supplémentaires dans les registres ou par enquête, la combinaison d'informations ou encore par l'application de nouvelles méthodes. La variante proposée par le Conseil fédéral répond à l'exigence d'un allégement de la charge des milieux interrogés et des communes, qui a fait l'objet de maintes interventions parlementaires, et elle est eurocompatible: elle satisfait aux recommandations émises conjointement par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et par l'office statistique de l'UE (EUROSTAT). La variante proposée par le Conseil fédéral aura un coût total nettement moins élevé que celui de la solution soutenue par les cantons. Dans la variante proposée par le Conseil fédéral, la Confédération devra couvrir la somme de 69,2 millions de francs pour la période de 2008 à 2015. Pour la même période, les cantons n'auront à prendre à leur charge que les coûts liés à une éventuelle augmentation de la taille de l'échantillon. La variante des cantons représenterait pour sa part et toujours pour la même durée un investissement total de 137,1 millions de francs, dont 99,6 millions de francs à la charge de la Confédération et 37,5 millions de francs à leur charge.
En liaison avec la nouvelle loi sur le recensement, le Conseil fédéral propose dans ce message l'approbation d'un arrêté fédéral sur le financement du recensement durant les années 2008 à 2015. Il recommande un plafond de dépenses d'un montant de 69,2 millions de francs et un crédit d'engagement de 21,5 millions de francs pour l'octroi de mandats concernant le recensement à des experts extérieurs à l'administration.
Le recensement selon la nouvelle loi sera réalisé à partir de 2010.

Délibérations

Projet 1
Loi sur le recensement fédéral de la population (Loi sur le recensement)

22.03.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20.06.2007	CN	Divergences.
21.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (40:1)
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (138:34)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif au financement du recensement de la population pendant les années 2008-2015
22.03.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.06.2007 CN Adhésion.

Au **Conseil des États**, Theo Maissen (C, GR), qui souhaitait que le projet soit renvoyé à la commission pour que celle-ci le retravaille en tenant compte autant que possible des préoccupations des cantons, a retiré sa proposition faute de soutien. La loi fédérale a été adoptée à l'unanimité avec 29 voix. Au cours de la discussion par article, le Conseil des États a suivi par 14 voix contre 11 une proposition de minorité concernant l'art. 3, al. 3, visant à renforcer la coopération avec les cantons. Après avoir créé une divergence purement rédactionnelle à l'art. 12, al. 4, il a élagué l'art. 8 et remplacé les dispositions ainsi biffées par un nouvel al. 1bis, précisant que le Conseil fédéral définit la compétence, les limites territoriales, le volume, les délais et les coûts applicables aux programmes supplémentaires, ainsi que les droits et les devoirs du mandant.
Enfin, le Conseil des États a adopté l'arrêté fédéral par 32 voix contre 0.
Par 107 voix contre 27, le **Conseil national** s'est prononcé contre la proposition de renvoi d'une minorité Serge Beck (RL, VD), qui voulait charger le Conseil fédéral de présenter un projet selon la variante des cantons. En ce qui concerne les articles 1 à 19, le Conseil national s'est rallié à la décision du Conseil des États, tout en adoptant une proposition de sa commission concernant un nouvel article 18a qui charge le Conseil fédéral de présenter au Parlement un rapport d'évaluation sur le recensement.
En ce qui concerne l'arrêté fédéral, le Conseil national l'a adopté par 120 voix contre 3.
Le **Conseil des États** a adopté le nouvel article 18a.

Exécutif et administration fédérale

01.080 Réforme de la direction de l'Etat

Message du 19 décembre 2001 relatif à la réforme de la direction de l'Etat (FF 2002 1979)

Situation initiale

Les institutions de la Confédération ont été créées, pour l'essentiel, il y a 150 ans. Depuis lors, elles ont donné satisfaction. Ces dernières années cependant, il est apparu clairement qu'il était nécessaire de leur apporter des modifications pour tenir compte de l'abondance et de la complexité des tâches gouvernementales, de l'influence croissante du contexte international et du fait que le gouvernement a de moins en moins de temps à consacrer aux décisions du collège. Ces adaptations sont regroupées sous le titre «Réforme de la direction de l'Etat», dont la réforme du gouvernement constitue le noyau. En s'attaquant à cette réforme, le Conseil fédéral répond à une préoccupation maintes fois manifestée par le Parlement. En 1992, le Conseil fédéral a opté pour une réforme du gouvernement en deux étapes. La première étape devait consister à réaliser ce qui était possible au niveau de la loi et dans les limites du droit constitutionnel en vigueur. Quant à la seconde étape, consacrée à des réformes plus profondes impliquant également des modifications constitutionnelles, elle ne serait entreprise qu'une fois que l'on aurait tiré de la première étape les enseignements nécessaires. Elaboré au cours de la première étape, un projet de loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), qui proposait d'instituer des secrétaires d'Etat, a été rejeté par le peuple en juin 1996. Sur ce, le Parlement a adopté, le 21 mars 1997, une nouvelle version de la LOGA ne comprenant plus la fonction de secrétaire d'Etat. Cette loi est entrée en vigueur le 1er octobre 1997. Par la suite, le Conseil fédéral a entrepris la deuxième étape de la réforme du gouvernement. En novembre 1998, il a mis en consultation deux variantes qui visaient toutes deux à renforcer l'organe gouvernemental. L'une (variante 1) consistait à revaloriser la fonction présidentielle et l'autre (variante 2) à créer un second niveau de gouvernement subordonné au Conseil fédéral et composé de ministres. A la lumière des résultats de la consultation, le Conseil fédéral a décidé, en août 1999, de poursuivre les travaux sur la base de la variante 2. Le message est le fruit de ces travaux.
La réforme préconisée ne remet pas en cause le système de gouvernement collégial, qui en demeure l'élément central et qui a fait ses preuves. Elle vise, pour l'essentiel, à renforcer la direction politique, à conférer au gouvernement une plus grande marge de manœuvre, à permettre à celui-ci de disposer en son sein d'un plus grand nombre de spécialistes et, enfin, à limiter l'influence qu'exerce l'administration sur le politique. La direction politique doit être renforcée de telle sorte que le Conseil

fédéral soit mieux en mesure d'assumer la responsabilité politique d'ensemble de la conduite de l'Etat. Pour ce faire, on prévoit de lui adjoindre des ministres délégués qui exerceront une coresponsabilité politique pour des secteurs d'activité bien délimités (gouvernement à deux cercles). Les ministres délégués renforceront à la fois les compétences techniques et augmenteront le nombre de membres du gouvernement. Ils pourront représenter le gouvernement sur le plan international, devant le Parlement, dans les relations Confédération-cantons et auprès du public. L'élargissement de l'organe gouvernemental aura pour effet de renforcer la conduite politique et de garantir qu'à l'avenir également, le gouvernement et non l'administration fixe les thèmes qu'il entend aborder.
Chaque département se verra attribuer un ministre délégué. Exceptionnellement, un département pourra renoncer à en être doté. Les ministres délégués seront nommés pour une législature par le Conseil fédéral, sur proposition du chef du département concerné. Leur nomination sera confirmée en bloc par le Parlement. Le mandat des ministres délégués sera lié à la personne du chef de département auquel il sera adjoint. Les ministres délégués seront membres du gouvernement et auront donc un statut politique. Ils seront compétents pour les tâches bien délimitées que le Conseil fédéral leur aura confiées, généralement pour une législature. Ils assumeront la coresponsabilité politique des affaires de leur ressort. Ce dernier élément fait que cette réforme se distingue très nettement du projet qui prévoyait l'institution des secrétaires d'Etat. Le Conseil fédéral continuera d'assumer la responsabilité politique globale. Lors des séances du Conseil fédéral, les ministres délégués défendront eux-mêmes les dossiers de leur ressort et pourront faire des propositions. En revanche, seuls les membres du Conseil fédéral auront le droit de vote; les ministres délégués participeront aux séances du Gouvernement avec voix consultative. L'instauration d'un « gouvernement à deux cercles » doté de ministres délégués exige, tant du point de vue constitutionnel que du point de vue politique, des modifications de la Constitution et, partant, l'intégration du peuple et des cantons au processus de réforme. Depuis toujours, la Constitution fédérale contient des dispositions relatives aux organes de direction de l'Etat ainsi qu'à leurs attributions. Les ministres délégués sont des membres du gouvernement. En cette qualité, ils assument la coresponsabilité politique du secteur d'activité dont ils ont la charge. Dans les secteurs relevant de leur compétence, les ministres délégués seront les interlocuteurs du Parlement et des cantons. Il importe – ne serait-ce que par souci de transparence – d'institutionnaliser cette fonction politique au niveau de la Constitution.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant la réforme de la direction de l'Etat

04-03-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10-03-2004	CN	Renvoi au Conseil fédéral.
03-06-2004	CE	Renvoi au Conseil fédéral.

Projet 2
Loi fédérale sur la réforme de l'organisation du gouvernement

04-03-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10-03-2004	CN	Renvoi au Conseil fédéral.
03-06-2004	CE	Renvoi au Conseil fédéral.

Projet 3
Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats

04-03-2003	CE	Ne pas entrer en matière.
10-03-2004	CN	Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral.
03-06-2004	CE	Renvoi au Conseil fédéral.

La majorité de la commission du **Conseil des Etats** a proposé un nouveau modèle (Modèle A/Ministres suppléants) prévoyant que chaque membre du Conseil fédéral se fasse remplacer par un suppléant disposant, en son absence, du droit de vote dans les séances du gouvernement. De plus, la présidence de la Confédération serait prolongée sur une période de deux ans avec possibilité de réélection. Le président de la Confédération se verrait doter d'un Service présidentiel. Une minorité I, composée de membres bourgeois et socialistes et menée par Christiane Brunner (S, GE), a proposé d'élargir le Conseil fédéral à 9 membres au lieu d'instaurer les postes de sept ministres délégués. Une minorité II a soutenu le modèle des Ministres délégués tel que présenté pour le Conseil fédéral. Une

minorité III UDC a appuyé le modèle « Suppléants B », prévoyant que les secrétaires généraux des départements ou d'autres hauts fonctionnaires puissent être déclarés suppléants des conseillers fédéraux avec droit de vote.
La conseillère fédérale Ruth Metzler a rejeté la proposition de la minorité III. Si elle a accepté le principe d'un Service présidentiel, elle s'est en revanche opposée au renforcement de la présidence. Le Conseil fédéral privilégie un gouvernement à deux niveaux, se ralliant ainsi à la majorité de la commission et à la minorité II. Accorder le droit de vote aux suppléants n'entre pas en ligne de compte, a-t-elle déclaré ; le gouvernement serait d'accord d'instaurer des postes de ministres spécialisés, mais non de nommer des suppléants. Quant au modèle « 9 membres », il constituerait, aux yeux du Conseil fédéral, une solution de deuxième rang, meilleure en tout cas que l'absence de réforme. Dans le vote opposant la proposition de la majorité à celle de la minorité I, c'est cette dernière qui l'a emporté par 26 voix contre 8, ce qui revenait à une approbation de la proposition par laquelle le Conseil fédéral passerait à 9 membres.
Dans la discussion par article, la conseillère fédérale a plaidé contre l'extension de la durée de la présidence à deux ans afin de ne pas entraver le système de collégialité. Par 24 voix contre 6, le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur d'une prolongation à deux ans mais a rejeté – suivant en cela Hansruedi Stalder (C, UR) – la proposition permettant de prolonger la présidence à une durée maximale de 4 ans. Au vote final, le projet 1 a été adopté, par 24 voix contre 2.
Le projet 2, comprenant la loi fédérale sur la réforme de l'organisation du gouvernement, a été adapté aux exigences du « Modèle à 9 » puis approuvé par le Conseil des Etats. Le projet 3 ne concernant pas ce dernier, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière.
Après une période préparatoire de 15 ans, aucune voix ne s'est élevée au **Conseil national** pour défendre les réformes proposées par le Conseil fédéral en 2001. La commission a proposé à l'unanimité de renvoyer le texte au Conseil fédéral en le chargeant de formuler de nouvelles propositions : « L'objectif est triple : renforcer la direction politique, décharger le Conseil fédéral des tâches administratives et accroître l'efficacité de l'administration ». Il ne s'agit pas, a déclaré Andreas Gross (S, ZH) au nom de la commission, de se décharger du texte, mais de le rendre au Conseil fédéral pour qu'il le réexamine soigneusement. La nécessité de réformer le système est largement prouvée par la charge des affaires à traiter qui ne cesse d'augmenter et la difficulté croissante de trouver un consensus au sein du collège gouvernemental. Le Conseil fédéral devrait réviser le texte et, dans la foulée, renforcer la conduite politique et accroître l'efficacité de l'administration. Jean-Philippe Maitre (C, GE) a plaidé contre le renvoi du projet au Conseil fédéral. C'est, selon lui, au Parlement de mettre au point de nouvelles propositions, raison pour laquelle il propose le renvoi à la commission. Une grande majorité a répliqué que c'est au Conseil fédéral d'être au clair sur ce qu'il veut. Le ministre de la justice Christoph Blocher a reconnu son manque d'enthousiasme. Le Conseil fédéral de l'époque n'aurait accepté le projet qu'à contre cœur et sous la pression de l'extérieur, a-t-il affirmé. Christoph Blocher propose une réforme de l'administration, et non du gouvernement, comme l'envisage d'ailleurs le Conseil fédéral dans son programme de législature. Tous les organes devraient être renforcés et l'efficacité de l'administration améliorée. Une proposition de renvoi de Joseph Zisyadis (-, VD) visant à faire élire le gouvernement et un premier ministre suisse par le peuple n'a pas trouvé grâce; après avoir rejeté la proposition Zisyadis, le Conseil a préféré la proposition de la commission à celle de Jean-Philippe Maitre, par 140 voix contre 23.
La commission du **Conseil des Etats** a proposé, par 9 voix contre 3, d'adhérer à la décision du Conseil national de renvoyer le projet au Conseil fédéral. Plusieurs raisons ont motivé sa démarche, parmi lesquelles la volonté de savoir ce que pense le Conseil fédéral dans sa nouvelle composition, et la crainte de voir l'ensemble de la réforme de la direction de l'Etat enterré. Une minorité, menée par Christiane Brunner (S, GE), souhaitait classer l'objet par honnêteté, au vu des décisions adoptées précédemment par les Conseils, et non par opposition au principe d'une réforme du gouvernement : « Si nous ne voulons pas ce projet, cessons de se le renvoyer entre le Conseil fédéral et le Parlement et enterrons nous-même cet objet ». Finalement, le vote ayant donné raison à la majorité par 29 voix contre 8, l'objet est renvoyé au Conseil fédéral.

03.013 Loi sur la transparence (LTrans)

Message du 12 février 2003 relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration (Loi sur la transparence, LTrans) (FF 2003 1807)

Situation initiale

Le présent projet vise à promouvoir la transparence de l'administration en garantissant à toute personne le droit d'accéder aux documents des autorités fédérales.
Sous le régime actuel, l'activité de l'administration fédérale est en principe secrète. Un droit d'accès aux documents officiels n'est accordé qu'à certaines conditions et dans certains cas déterminés (p.ex. droit à la consultation du dossier dans le cadre de la procédure administrative) ou lorsque certaines informations sont déclarées accessibles par la loi (p.ex. droit à l'examen des réponses aux procédures de consultation). Pour le reste, la décision d'autoriser ou non les citoyens à consulter des documents officiels relève dans une très large mesure du pouvoir discrétionnaire des autorités. La nouvelle loi vient renverser ce principe en faisant de la transparence la règle généralement applicable et du secret le cas d'exception. En vertu des nouvelles dispositions, toute personne dispose ainsi d'un droit d'accès aux documents officiels dont le respect peut être exigé par voie d'action en justice. Ce droit pourrait être restreint dans les cas où des intérêts prépondérants, publics ou privés, l'exigent. A chaque fois que les autorités restreindront ainsi le droit d'accès du public, elles devront indiquer la base légale sur laquelle cette décision est fondée.
Le nouveau principe de transparence s'applique à l'administration fédérale ainsi qu'aux organismes chargés d'accomplir des tâches publiques (p.ex. les CFF, La Poste, la CNA, Pro Helvetia ou encore le Fonds national suisse de la recherche scientifique), pour autant qu'ils disposent de compétences de décision. Pour faire valoir leur droit d'accès, les administrés n'auront pas à justifier d'un intérêt particulier. Les motifs permettant une limitation, un report ou un refus de l'accès aux documents sont énumérés de manière exhaustive dans la loi. On considère ainsi que l'intérêt public au secret est prépondérant par exemple si la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité s'en trouve compromise ou si la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse s'en trouve menacée. L'intérêt prépondérant peut aussi être de nature privée, par exemple dans les cas où un droit d'accès porterait notablement atteinte à la sphère privée de tiers ou s'il entraînait la révélation de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. Les dispositions spéciales actuelles demeurent expressément réservées (p.ex. le secret bancaire ou le secret fiscal).
La procédure d'accès aux documents officiels prévue dans la loi sur la transparence est à la fois simple et rapide. Lorsque l'octroi de l'accès nécessite un travail minime, des émoluments peuvent être perçus. Si l'accès aux documents est refusé ou s'il n'est pas accordé dans la mesure souhaitée, la personne dont la demande n'a pas été satisfaite peut s'adresser à un service de médiation. Si la médiation n'aboutit pas, la procédure ordinaire sera ouverte; l'autorité compétente rendra donc une décision susceptible d'être attaquée en justice.

Délibérations

09-12-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20-09-2004	CN	Divergences.
06-10-2004	CE	Divergences.
08-12-2004	CN	Adhésion.
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (188:0)

Au sein de la commission des institutions politiques du **Conseil des Etats**, le projet de loi a été reçu avec des sentiments mitigés et a suscité d'intenses discussions. Au Conseil des Etats, l'entrée en matière a cependant été décidée sans opposition.
A l'art. 2, une minorité de la commission a proposé de biffer la let. b de l'al. 2 qui prévoyait de soustraire à la loi les assureurs sur les assurances maladie et accidents. La majorité souhaitait, quant à elle, étendre cette exception à la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents dans la mesure où elle n'exerce pas son activité dans le cadre d'un monopole. La proposition de la minorité a été rejetée par 23 voix contre 8.
A l'art. 6, Eugen David (C, SG) a plaidé pour l'ajout d'un al. 3 stipulant que si les documents officiels avaient déjà été publiés par la Confédération, sur papier ou sous forme électronique, les conditions énoncées aux alinéas 1 et 2 – concernant le principe de transparence dans le droit d'accès aux documents officiels – étaient réputées remplies. Il a motivé cette proposition par le souci d'éviter des frais supplémentaires à l'administration. Rappelant que tous les citoyens ne disposent pas d'un accès à Internet, la conseillère fédérale Ruth Metzler-Arnold a désapprouvé cette proposition. Au vote, la proposition David a été adoptée avec 30 voix contre 2.

A l'art. 18, le Conseil a décidé de biffer la let. d de la liste des tâches et compétences assignées au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence qui prévoyait qu'il observe les mesures prises à l'étranger en matière de droit d'accès à des documents officiels.
Si la commission a unanimement reconnu la nécessité d'introduire une disposition transitoire à l'art. 22, elle était par contre divisée quant aux délimitations temporelles devant désigner les documents à soumettre à la présente loi. Visant à faire appliquer la loi aux seuls documents officiels établis ou reçus par l'autorité après son entrée en vigueur, la majorité – soutenue par la conseillère fédérale Ruth Metzler – a gagné le vote par 23 voix contre 13. La minorité aurait souhaité, avec quelques restrictions, faire appliquer cette législation également aux documents précédant sa mise en vigueur.
Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté avec 32 voix sans opposition.
Dans l'ensemble, le **Conseil national** a suivi la proposition du Conseil prioritaire. D'entrée, soulignant que la loi portait non pas sur la transparence de l'administration mais sur « le principe de la transparence dans l'administration », le Conseil national a modifié le titre. Ensuite, à l'art. 2, il a décidé de ne soustraire que la Banque nationale suisse et la Commission fédérale des banques à la présente loi.
Suite à l'adoption, de justesse, d'une proposition de la minorité, l'art. 4 stipule désormais que les documents servant à préparer une décision politique ou administrative ne pourront être consultés qu'une fois la décision prise.
A l'art. 7, al. 1, let. b, le Conseil a adopté par 88 voix contre 57 une proposition de la majorité, à savoir la suppression du mot « considérablement ». Ainsi, l'accès est limité sitôt que l'on entrave l'exécution de mesures concrètes d'une autorité. Par ailleurs, la majorité a proposé de biffer la let. e qui protégeait les intérêts cantonaux, suggestion balayée par 90 voix contre 55.
A l'art. 10, le Conseil a désavoué une minorité de la gauche qui désirait empêcher que les demandes traitées fassent l'objet d'un registre contenant le nom des demandeurs.
A l'art. 22a – concernant les délimitations temporelles devant désigner les documents à soumettre à la présente loi – le Conseil a adhéré à la décision du Conseil des Etats sur proposition d'une minorité de droite par 96 voix contre 59 (Cf. ci-dessus).
Finalement, la plupart des modifications adoptées ont affaibli le projet initial. L'objet a été approuvé par 108 voix sans opposition. Toutefois, jugeant cette loi encore trop restrictive, 49 députés se sont abstenus lors du vote sur l'ensemble.
Au **Conseil des Etats**, bon nombre d'aménagements proposés par le Conseil précédent ont été adoptés sans discussion. L'art. 4 al. 1 a fait l'objet d'une modification technique. Jugeant que cette limitation était opportune dans son principe, mais que son emplacement était inopportun, le Conseil a transféré cette disposition à l'art. 8. Ainsi certaines divergences techniques subsistent encore.
Le **Conseil national** a adopté sans discussions les modifications du Conseil des Etats.

03.065 Perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC. Loi fédérale

Message du 22 octobre 2003 concernant la loi fédérale sur la perception d'émoluments et de taxes dans les domaines d'activité du DETEC (FF 2003 7105)

Situation initiale

Plusieurs taxes sont perçues dans les domaines d'activité du DETEC. Outre des émoluments, il s'agit des émoluments de régale, des redevances de monopole ou de concession comme celles prélevées au titre du transport des voyageurs ou des concessions de route dans le secteur de l'aviation ainsi que des taxes de surveillance dans les secteurs ferroviaire et aérien.
Alors que les taxes de régale, de monopole et de concession sont des taxes classiques, il est nécessaire de préciser la notion de taxe de surveillance. On ne peut financer à l'aide d'émoluments des tâches générales de surveillance comme l'échange d'informations avec des autorités de surveillance étrangères, le suivi des nouvelles tendances dans le domaine, l'élaboration d'études du marché ou l'organisation de journées d'information. Ces tâches ne peuvent être imputées de manière individuelle aux personnes et sociétés soumises à la surveillance. Du reste, les coûts en résultant sont aussi trop élevés pour être pris en compte dans le calcul des émoluments et facturés de manière globale au titre de frais généraux de l'autorité en charge du dossier. Partant, il n'est possible d'améliorer le degré de couverture des coûts qu'en prélevant un forfait annuel en sus des émoluments. Les organismes surveillés s'en acquittent, indépendamment du fait qu'ils aient sollicité un service de l'autorité de surveillance. Ces forfaits annuels sont désignés comme des taxes de

surveillance lorsqu'ils doivent être payés par les personnes soumises à une surveillance étatique afin de financer des frais de surveillance généraux qui ne peuvent pas être couverts par des émoluments.
La perception d'émoluments et de taxes requiert en principe une base légale formelle. Celle-ci doit déterminer le cercle des entreprises assujetties, l'objet et le calcul du montant de la taxe (art. 164, al. 1, let. d, Cst). Lors de l'adaptation d'ordonnances sur les émoluments dans les domaines d'activité du DETEC, l'Office fédéral de la justice (OFJ) a signalé que les exigences légales formelles précitées ne sont pas toujours entièrement satisfaites.
Sous la forme d'une modification collective, le projet constitue la base légale formelle requise. Il regroupe les adaptations des lois sur les chemins de fer, le transport de voyageurs, l'aviation, les installations de transport par conduites et les installations électriques.

Délibérations

09.12.2004 CE Le conseil décide de ne pas entrer en matière.
13.12.2005 CN Le conseil décide de ne pas entrer en matière (l'objet est ainsi liquidé).

Au **Conseil des États**, une majorité de la commission a déposé une proposition de non-entrée en matière, développée par Thomas Pfisterer (RL, AG) de la façon suivante : dans l'hypothèse d'une adoption du projet, il existerait à l'avenir non plus seulement des taxes ou redevances « courantes » et des impôts « généraux », mais aussi une troisième catégorie de taxes assimilables à l'impôt, à savoir les taxes de surveillance. Or ces taxes constitueraient une atteinte à la souveraineté fiscale des cantons, et elles seraient donc anticonstitutionnelles. En effet, la Confédération n'est habilitée à percevoir des impôts que lorsque cela est expressément prévu par une disposition constitutionnelle spécifique, qui en l'occurrence fait défaut.
S'exprimant au nom de la minorité de la commission, Peter Bieri (C, ZG) a indiqué qu'il ne s'agissait pas de créer de nouvelles taxes mais uniquement, pour garantir la sécurité du droit, d'asseoir les taxes existantes ou arrêtées sur une disposition légale claire. Il a renvoyé en outre les députés à l'art. 164, al. 1 de la Constitution fédérale en faisant remarquer que les taxes concernées s'appuyaient sur celui-ci. Invoquant le principe de l'équité, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a fait valoir qu'il appartenait aux organismes concernés, et non au contribuable, de s'acquitter des taxes de surveillance.
Par 20 voix contre 18, le Conseil des États a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet.
Les bourgeois se sont opposés au projet au **Conseil national** également. La majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière, proposition acceptée par 108 voix contre 61.

03.072 Loi sur les publications officielles

Message du 22 octobre 2003 concernant la loi fédérale sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, LPubl) (FF 2003 7047)

Situation initiale

La loi sur les publications officielles régit la publication des recueils du droit fédéral (Recueil officiel et Recueil systématique) et de la Feuille fédérale. La révision totale de la loi en question vise à adapter cette dernière à la Constitution fédérale du 18 avril 1999. Certaines dispositions contenues jusque-là dans différentes ordonnances ont été inscrites dans le projet de loi. Par ailleurs, étant donné que l'on a revu l'éventail des actes que l'Assemblée fédérale peut édicter, il s'est agi de déterminer dans quels organes ces actes seront désormais publiés.
Si la législation actuelle a donné satisfaction dans l'ensemble, elle doit néanmoins être adaptée aux évolutions qu'a connues la publication des textes officiels. Le Conseil fédéral entend notamment donner une base légale à la publication électronique sur Internet et définir ainsi clairement les rapports entre la publication imprimée et la publication électronique.
Il a aussi fallu adapter les critères régissant la publication des textes dans les recueils du droit fédéral et dans la Feuille fédérale en fonction de l'évolution du droit et, au besoin, les préciser. En outre, dans le souci de clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, il est proposé d'abandonner la publication des constitutions cantonales dans le Recueil systématique, tout comme celle du droit intercantonal dans les recueils du droit fédéral.
La révision des dispositions relatives à la publication dans les délais et aux effets juridiques des actes concourra à renforcer la sécurité juridique et créera les conditions nécessaires pour pouvoir procéder à une publication officielle conforme aux principes régissant tout Etat de droit.

Délibérations

01.03.2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.06.2004 CN Divergences.
16.06.2004 CE Adhésion.
18.06.2004 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
18.06.2004 CN La loi est adoptée en votation finale. (184:0)

Une minorité de la commission du **Conseil des Etats** a proposé que les constitutions cantonales continuent d'être publiées dans le Recueil systématique du droit fédéral (RS), car elle estime que cette publication souligne l'importance que revêtent les constitutions cantonales dans l'Etat fédéral. La majorité de la commission et Thomas Pfisterer (RL, AG) ont, pour leur part, souhaité s'en tenir au projet du Conseil fédéral, soulignant que les coûts de publication sont relativement élevés et que 16 cantons sont d'accord de renoncer à cette publication. Le conseil s'est finalement rallié à l'avis de la minorité de la commission par 25 contre 12.
Le **Conseil national** a approuvé, sans en débattre, la décision du Conseil des Etats de continuer à publier les constitutions cantonales dans le RS. A l'art. 6, il a décidé, par 73 voix contre 61, que la Délégation des Commissions de surveillance devait être informée lorsque des actes devaient être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale. Enfin, étant donné que la Suisse ne dispose pas encore d'une loi sur les langues, le conseil a décidé de procéder à une modification mineure concernant la publication des textes en romanche.
Le **Conseil des Etats** a approuvé ces décisions sans débat et à l'unanimité.

04.010 Loi sur la procédure de consultation

Message du 21 janvier 2004 relatif à la loi fédérale sur la procédure de consultation (LPCo) (FF 2004 485)

Situation initiale

En Suisse, la procédure de consultation est devenue une étape importante du processus d'élaboration des lois. Elle offre un moyen efficace d'associer les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés à la définition de la position de la Confédération et à l'élaboration de ses décisions. Elle permet à cette dernière d'informer le public des projets qu'elle a programmés et de s'assurer suffisamment tôt qu'ils sont matériellement corrects, exécutables et susceptibles d'être bien acceptés.
Depuis 1991, la procédure de consultation – dont le principe est inscrit à l'art. 147 de la Constitution (Cst.) – est réglementée par une ordonnance. La révision de cette réglementation s'impose pour plusieurs raisons.
Il faut tout d'abord traduire et préciser dans la loi le principe fixé à l'art. 147 Cst., comme le Conseil fédéral l'avait annoncé dans son message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale (FF 1997 I 382 s.). Parallèlement, il faut transférer de l'ordonnance dans la loi les règles importantes qui régissent la procédure de consultation, car la Constitution impose de fixer au niveau de la loi les dispositions fondamentales relatives aux consultations organisées par les autorités fédérales (art. 164, al. 1, let. g, Cst.). De plus, le Parlement a demandé à plusieurs reprises – il a encore émis ce vœu lors des délibérations relatives à la loi sur le Parlement – que les principes directeurs de la procédure de consultation soient fixés dans une loi.
Il faut également intégrer davantage la dimension de l'exécution dans la procédure de consultation. Cette procédure étant un instrument clé du fédéralisme coopératif, il y a lieu de tenir compte du statut particulier des cantons en tant que partenaires de la Confédération dans l'exécution des actes fédéraux. La procédure de consultation contribuera ainsi à améliorer la possibilité d'exécuter les mesures de la Confédération.
Il importe aussi de resserrer le champ d'application de cette procédure et d'en améliorer la qualité. Pour ce faire, on doit combler les lacunes de la réglementation existante et revoir les principes qui se sont révélés inefficaces.
Enfin, il faut exploiter, lors des procédures de consultation, les nouvelles formes de communication et d'information. Le projet de loi qui fait l'objet du message donne au Conseil fédéral toute latitude à cet effet.

Délibérations

16.06.2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.09.2004 CN Divergences.

29.11.2004 CE Divergences.
07.03.2005 CN Adhésion.
18.03.2005 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
18.03.2005 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Le rapporteur de la commission du **Conseil des Etats**, Jean Studer (S, NE), a rappelé, parmi les principaux objectifs, la nécessité de « délimiter le champ d'application de la consultation pour que le principe de la qualité prévale sur la quantité. » L'entrée en matière a été décidée sans opposition.
Une minorité de la commission a fait valoir l'utilité de compléter l'art. 3 sous forme d'un al. 2 bis demandant qu'une consultation soit aussi organisée sur des projets d'ordonnance si les cantons sont largement concernés. Cet ajout a été approuvé par 20 voix contre 7.
L'art. 4, al. 2 définissant qui est invité à donner son avis est l'élément qui a suscité le plus de débats. Quatre propositions (majorité, minorité Rolf Büttiker (RL, SO), Theo Maissen (C, GR), Hannes Germann (V, SH) ont animé la discussion. Des raisons constitutionnelle, institutionnelle et pratique ont motivé la position de la majorité qui a été adoptée. Globalement, celle-ci désirait en rester à la définition des partenaires obligatoirement invités donnée par l'art. 147 de la Constitution fédérale – à savoir les cantons, les partis politiques et l'ensemble des milieux intéressés. Cependant, elle a également proposé que, en vertu de la let. c, la consultation puisse s'étendre aux « autres milieux concernés par le projet dans le cas d'espèce, notamment les associations faîtières des communes, des villes, des régions de montagne et de l'économie qui oeuvrent au niveau national. »
Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été accueilli positivement par 23 voix contre une seule opposition.
Au **Conseil national**, le projet n'a été que légèrement modifié. A l'art. 3, un alinéa 1 bis a été accepté sans discussion. Ce dernier stipule qu'il n'est pas organisé de consultation au sens de l'al. 1, si le projet est sans incidences directes sur les intérêts majeurs des institutions ou associations visées à l'art. 4, al. 2. Quant à l'al. 2 bis, il a fait l'objet d'une simple précision technique. Concernant l'art. 4, le Conseil national a adopté d'entrée la formulation du Conseil fédéral, selon laquelle les associations faîtières des cantons sont également invitées à donner un avis.
A l'art. 7 (forme et délai), la proposition Parmelin (V, VD) a été adoptée par 80 voix contre 29. De ce fait, l'al. 3 mentionne désormais clairement que « le délai de la consultation est de trois mois » - et non plus uniquement « en règle générale » -; et l'al. 4 précise que la consultation peut être menée en tout ou en partie sous la forme d'une conférence seulement en « cas d'extrême urgence ».
Au vote sur l'ensemble, le projet a été plébiscité à l'unanimité avec 126 voix.
Le **Conseil des Etats** a choisi de biffer l'al. 1 bis ajouté à l'art. 3 par le Conseil National, et de supprimer la mention des « associations faîtières des cantons » à l'art. 4, a. 2 let. c. Concernant l'art. 7, le Conseil a confirmé et précisé la version de la Chambre basse. Le principe du délai de consultation de trois mois est réaffirmé. S'il y a urgence et exceptionnellement, le délai peut être raccourci et la consultation peut être menée en tout ou en partie sous forme de conférence.
Le **Conseil national** a adopté sans discussion et unanimement la version du Conseil des Etats.

04.012 Programme de législature 2003-2007

Rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003-2007 (FF 2004 1035)

Situation initiale

Le Conseil fédéral expose dans son rapport son plan d'action pour les quatre prochaines années. Sa stratégie s'inspirera de trois orientations majeures s'articulant en neuf objectifs et quelque 50 objets des grandes lignes.
Le Conseil fédéral entend renforcer sa direction politique ces quatre prochaines années. Face aux réductions budgétaires qui s'imposent, il veillera plus que par le passé à ce que les objets à traiter concordent avec le programme qu'il s'est fixé. Ce principe s'appliquera également aux interventions émanant du Parlement et aux initiatives populaires.
Trois orientations majeures guideront l'action du Conseil fédéral pour répondre aux défis de l'avenir:
Orientation 1: *Accroître la prospérité et assurer le développement durable*
Face à la concurrence internationale, la Suisse doit préserver ses atouts et éliminer certaines faiblesses. Au nombre de ses atouts on peut citer une main-d'oeuvre hautement qualifiée et productive, la paix sociale, un marché du travail flexible, des infrastructures performantes, des conditions fiscales attrayantes, une occupation équilibrée du territoire et la protection des ressources naturelles. D'un autre côté, il faudra tendre à rétablir durablement l'équilibre des finances fédérales, à faire baisser le niveau des prix en favorisant la concurrence sur les marchés protégés, à adapter

l'immigration aux emplois disponibles et aux qualifications requises et à renforcer la confiance dans l'économie et dams les institutions.
Orientation 2: *Répondre aux défis posés par l'évolution démographique*
Le vieillissement de la population et ses conséquences requièrent aujourd'hui la mise en oeuvre de mesures échelonnées. La Suisse se doit de donner un nouvel élan au pacte de solidarité entre jeunes et aînés; elle doit aussi parer à la menace de fracture sociale entre les personnes âgées et les jeunes parents et garantir le financement à long terme des assurances sociales.
Orientation 3: *Renforcer la position de la Suisse dans le monde*
La Suisse entend assumer ses responsabilités au sein de la communauté des États en renforçant sa présence sur la scène internationale et en intensifiant la collaboration. Elle veut contribuer à la paix, au respect des droits de l'homme, à la prospérité, à la réduction de la pauvreté et à la préservation de l'environnement pour être reconnue comme un partenaire digne de confiance et consolider sa place dans le monde. Dans le même temps, cette approche lui donnera la liberté d'action nécessaire pour défendre les intérêts du pays de façon efficace et crédible. Cette crédibilité ne pourra être assurée que si elle parvient à concilier ses intérêts économiques et ses efforts en vue d'un monde plus juste et plus pacifique.
Interdépendances des orientations
Les trois orientations majeures sont interdépendantes à divers égards. La Suisse ne pourra, en effet, apporter des réponses socialement supportables aux défis posés par l'évolution démographique que dans un contexte de croissance économique. Ceci suppose que de nouvelles réformes devront être mises en oeuvre dans le domaine des assurances sociales. Il conviendra de les appliquer avec la mesure nécessaire car la stabilité sociale et politique, condition clé de la prospérité, est un des atouts majeurs de notre pays
Le maintien et l'accroissement de la prospérité supposent cependant une croissance économique durable, compatible avec la préservation des ressources naturelles. Le maintien de la prospérité sera également fonction de la place que nous occuperons dans le monde. La prospérité et les ressources naturelles ne pourront être préservées durablement que si la Suisse est en mesure de faire valoir efficacement ses intérêts dans le monde et de s'imposer comme un partenaire fiable et prêt à coopérer.
Plan financier de la législature
En dépit des mesures d'allégement budgétaires prises en 2003, le plan financier de la législature 2005-2007 accuse un découvert oscillant entre 2,9 milliards, en 2005, et 1,8 milliard de francs, en 2007. Si les efforts d'assainissement ne sont pas poursuivis, les exigences liées au frein à l'endettement ne pourront pas être respectées. Compte tenu des nouvelles charges qui s'annoncent – lesquelles ne sont pas prises en considération dans le plan financier actuel – les dépenses doivent être réduites de quelque 2,5 milliards de francs d'ici 2007.
Face à l'ampleur des dépenses qui doivent encore être réduites, le Conseil fédéral accordera la priorité aux réformes visant à alléger, à moyen et à long terme, les finances de la Confédération. Les réformes conduisant à un accroissement des charges ne seront mises en oeuvre que si le principe du frein à l'endettement est respecté. Le programme d'allégement budgétaire 2004 vise à supprimer le déficit structurel d'ici 2007.
De nouvelles exigences légales
La nouvelle loi sur le Parlement est entrée en vigueur le 1er décembre 2003. En application des art. 174 et 180 de la Constitution fédérale, elle contient certaines dispositions légales relatives à la planification et aux rapports du Conseil fédéral, et conformément à l'art. 146, le Conseil fédéral soumet aux Chambres le rapport sur le programme de la législature 2003–2007 et un projet d'arrêté fédéral simple concernant les objectifs. Le Parlement pourra ainsi imposer des objectifs supérieurs à la politique fédérale des quatre ans à venir.

Délibérations

07-06-2004	CN	L'objet est rejeté au vote sur l'ensemble.
10-06-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16-06-2004	CN	L'entrée en matière est rejetée (l'objet est ainsi liquidé).

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, le Conseil fédéral a essuyé des critiques sévères. Soutenue par le groupe UDC, une minorité I a proposé d'entrer en matière et de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat de présenter simultanément un plan financier de la législature qui soit conforme aux règles du frein à l'endettement et qui fasse partie intégrante des objectifs de la législature. Les orateurs UDC ont déploré que le programme de législature soit assimilable à une série

de voeux pieux impossibles à financer. Une minorité II, soutenue par les Verts, a proposé de ne pas entrer en matière, le programme présenté ne correspondant en aucune façon aux priorités d'une politique axée sur le long terme et témoignant au contraire de l'impuissance du gouvernement à mener de vraies réformes. La plupart des porte-parole des autres groupes se sont eux aussi montrés critiques. Ainsi, le PDC a déploré l'absence de perspectives d'avenir et évoqué le manque de courage du Conseil fédéral, tandis que le PS s'est agacé d'une approche à ses yeux purement comptable du gouvernement, le PRD ayant pour sa part souhaité davantage de mesures susceptibles d'impulser la croissance. Malgré ce tir de barrage, les propositions de non-entrée en matière de la minorité II et de la minorité I ont été respectivement rejetées par 131 voix contre 15 et par 114 voix contre 45.
Dans un débat de seize heures, le Conseil national s'est alors livré à un examen minutieux du programme de législature proposé. Il a ainsi débattu 18 propositions de majorité et 86 propositions de minorité, et procédé à quelque 90 votes. Compte tenu des innombrables propositions de minorité déposées, le président de la Confédération, Joseph Deiss, et les rapporteurs de commission ont mis en garde contre la tentation de confondre les souhaits personnels ou partisans avec les orientations devant guider la marche du pays. Le conseil a rejeté la plupart des propositions de minorité, pour s'en tenir généralement à la position adoptée par sa commission. Deux objectifs notamment ont rallié les suffrages : une politique ciblée en faveur des PME et une réforme nationale de l'éducation. Il a en outre été affirmé que la mise en oeuvre des mesures adoptées serait subordonnée à l'impératif d'un budget équilibré.
À l'issue de l'examen par article, le résultat des délibérations a été rejeté aussi bien par la gauche que par la droite. Les groupes UDC, Socialiste et Verts se sont reproché mutuellement de détourner le programme de législature à des fins politiciennes. Les partis du centre ont rappelé les deux camps à leurs responsabilités, et Joseph Deiss indiquant que le parlement ayant exprimé le souhait d'être associé davantage à la définition des orientations, il lui incombait désormais d'assumer ce choix, un rejet du projet ne pouvant être interprété que comme un signe d'impuissance politique. En dépit de ces avertissements, le conseil a rejeté le projet d'arrêté par 87 voix contre 64. Face à cette décision, le président du Conseil national, Max Binder (V, ZH), a lui-même critiqué le travail du Parlement.
Si le **Conseil des États** a réservé un accueil plus favorable à ce projet, plusieurs intervenants n'en ont pas moins souligné les faiblesses de la nouvelle procédure, qu'il conviendrait de revoir. Au cours de l'examen par article, le conseil a apporté quelques retouches au projet, en ajoutant à la liste des priorités du programme de législature plusieurs points nouveaux, à savoir la politique familiale, l'intégration des étrangers, la loi sur les langues, les parcs naturels et parcs et paysage, ainsi que la loi sur le tourisme. Il a également réaffirmé la nécessité d'un assainissement budgétaire. Par 29 voix contre 8, il a en outre décidé que la mise en oeuvre des objectifs du programme de la législature serait subordonnée à un financement effectif.
Au **Conseil national**, la commission d'examen préalable n'ayant pu se déterminer en faveur d'une reprise de l'examen par article, elle a proposé par 17 voix contre 9 de ne pas entrer en matière. Au cours d'un débat d'une heure, les intervenants ont maintenu leur position, et le président de la Confédération Joseph Deiss lui-même n'a pu influer sur ce statu quo, même s'il a souligné qu'un parlement qui faisait d'une décision de non-entrée en matière une vertu laissait sans réponse les questions pourtant graves que se posait le pays.
Le Parlement ne se sera donc pas prononcé sur le programme de législature du Conseil fédéral.

04.064 Loi régissant la Caisse fédérale de pensions. Mesures urgentes

Message du 24 septembre 2004 concernant la modification de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (mesures urgentes) (FF 2004 5073)

Situation initiale

En octobre 2003, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de préparer une révision partielle de la loi sur la CFP. Les travaux en question devaient porter, d'une part, sur l'élaboration de mesures d'assainissement des finances fédérales et de consolidation de PUBLICA à long terme et, d'autre part, sur la mise sur pied d'une base légale permettant à la Confédération d'apporter une solution aux problèmes de financement des institutions de prévoyance des anciennes entreprises que sont les CFF et la Poste. Il était également prévu de présenter au Conseil fédéral, durant l'année 2005, un projet à mettre en consultation (révision totale), projet instaurant le passage à la primauté des cotisations dans le système de prévoyance. Vu ce contexte, le Conseil fédéral a décidé de combiner la révision partielle de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP) avec la révision totale de cette même loi et d'introduire plus rapidement que prévu la primauté des cotisations.

Etant donné la situation financière de la Confédération, il est impératif de modifier la loi sur la CFP par la procédure d'urgence afin de pouvoir réaliser des économies dans le domaine du personnel à partir du 1er janvier 2005 déjà. Formant un tout, les mesures préconisées touchent à la fois aux finances, au personnel et à la politique de prévoyance. Elles permettent, d'une part, un allégement durable des finances fédérales et, d'autre part, un passage accéléré au système de prévoyance basé sur la primauté des cotisations, système qui allie transparence et souplesse.

1. La garantie de l'adaptation des rentes au renchérissement de 50 % est supprimée. A l'avenir, l'adaptation au renchérissement s'effectuera en fonction des revenus de la fortune disponible de la caisse de pensions. En lieu et place de la garantie de l'adaptation au renchérissement, une disposition potestative permet au Conseil fédéral de décider s'il convient d'accorder une adaptation des rentes au renchérissement à l'aide de moyens financiers de la Confédération, et dans quelle mesure ces rentes doivent être adaptées, lorsque les revenus de la fortune de PUBLICA ne suffisent pas. A noter qu'une telle décision dépend de la situation économique et financière générale de la Confédération.
2. En outre, l'égalité de traitement actuelle, par rapport à l'adaptation des rentes au renchérissement, entre les employés partis à la retraite avant que les entreprises fédérales n'aient acquis une personnalité juridique propre et les rentiers de l'administration fédérale tombe également, ce qui génère des allégements financiers directs pour les entreprises de la Confédération. La suppression de cette égalité de traitement concerne également les anciens rentiers de la Confédération rattachés à d'autres employeurs (tels que le domaine des EPF); elle s'appliquera aussi aux rentiers d'unités administratives qui deviendront autonomes par la suite, dans la mesure où ils faisaient partie jusqu'alors des rentiers de la Confédération et où ils relèvent, après le changement de statut, de l'employeur devenu autonome.
3. Les dispositions actuelles concernant les réserves pour fluctuations sont précisées afin de libérer le plus rapidement possible la Confédération de l'obligation d'accorder une garantie en la matière à la Caisse de pensions et de permettre l'accumulation de réserves pour fluctuations même si toutes les autres réserves n'ont pas encore pu être complètement constituées.

Délibérations

08-12-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral, sous réserve de la clause d'urgence.
14-12-2004	CN	Divergences, sous réserve de la clause d'urgence.
15-12-2004	CE	Divergences.
16-12-2004	CN	Adhésion.
16-12-2004	CE	La clause d'urgence est adoptée.
16-12-2004	CN	La clause d'urgence est adoptée.
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (32:8)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (122:67)

Au **Conseil des Etats**, une minorité de gauche a proposé le renvoi du projet au Conseil fédéral avec mandat de présenter un nouveau projet global qui fera l'objet d'une procédure de consultation ordinaire et qui traitera également la question de la création d'« une base légale permettant à la Confédération d'apporter une solution aux problèmes de financement des institutions de prévoyance des anciennes entreprises que sont les CFF et la Poste ». Cette dernière proposition a été rejetée par 27 voix contre 9 lors du vote.
A l'art. 5 al. 5, la même minorité souhaitait biffer la deuxième phrase stipulant que la décision du Conseil fédéral fixant le montant de l'adaptation au renchérissement accordée sur les rentes en fonction du revenu de la fortune disponible était sans effet pour les anciens employés de la Confédération qui, au moment de l'adaptation des rentes, perçoivent une rente d'une autre institution de prévoyance. Le même type d'alternative a encore été suggéré à l'art. 5a, al. 1. A deux reprises, la proposition a été terrassée par 30 voix contre 9. Au vote sur l'ensemble, un résultat identique a été obtenu pour la troisième fois. Le projet du Conseil fédéral a donc été adopté dans son ensemble.
Allant dans le sens de la minorité des Etats, sept députés ont proposé au **Conseil national** le renvoi du projet au Conseil fédéral en le chargeant de consulter les associations de rentiers des CFF, de la Poste, etc., et de trouver une solution consensuelle ; de garantir l'égalité de traitement entre les rentiers ; et de renoncer à la procédure accélérée. Le groupe des Verts a apporté son soutien à la minorité Jost Gross (S, TG) et au groupe socialiste. La proposition a toutefois été rejetée par 104 voix contre 67.

Concernant l'art. 5, al. 5, et l'art. 5a, al.1, trois propositions se sont affrontées. Dans les deux cas, la majorité de la commission souhaitait rajouter la phrase suivante : « Il (le Conseil fédéral) favorise, par une adaptation échelonnée, les rentes basses. » La minorité – issue des rangs radicaux-libéraux et soutenue par le groupe UDC – désirait faire adhérer la Chambre à la décision du Conseil des Etats. Enfin, une proposition Jean-Noël Rey (S, VS) a plaidé en faveur d'une égalité de traitement entre les rentiers des anciennes régies et les rentiers de la caisse Publica. Au vote, la proposition de la majorité l'a emporté par 88 voix contre 82 face à celle de la minorité, et par 102 voix contre 72 face à la proposition Rey.
A l'art. 25, une minorité a souhaité biffer l'al. 2 autorisant la Caisse fédérale de pensions à accumuler une réserve pour fluctuations avant que les autres réserves et provisions nécessaires ne soient constituées complètement. La proposition n'a pas passé la rampe du vote qui l'a repoussée par 85 voix contre 74.
Le vote sur l'ensemble a produit un résultat de 93 voix en faveur du projet contre 61.
Sur proposition de la commission, le **Conseil des Etats** a décidé de maintenir sa position concernant l'art. 5, al. 5, et l'art. 5a, al. 1. L'objet a donc été renvoyé au deuxième Conseil pour y réduire les divergences. Au **Conseil national**, la majorité, qui désirait adopter les vues du Conseil des Etats, a gagné le vote par 95 voix contre 71 sur la minorité qui campait sur ses positions antérieures.
Le **Conseil des Etats** a ensuite voté la clause d'urgence par 32 voix contre 9, évinçant ainsi la proposition de la minorité qui souhaitait supprimer le caractère urgent de la loi. Le même scénario s'est rejoué au **Conseil national**. La majorité, qui s'alignait sur la décision du Conseil des Etats, l'a emporté par 105 voix contre 64.

04.076 Le service public dans le domaine des infrastructures. Rapport

Rapport du Conseil fédéral, du 23 juin 2004, intitulé « Le service public dans le domaine des infrastructures » (FF 2004 4309)

Situation initiale

Un service public performant est une condition essentielle de la qualité de vie de la population et de la compétitivité de l'économie. Il fournit ainsi une contribution importante à la cohésion sociale et régionale de la Suisse. Ces dernières années, la Suisse a opéré de profondes réformes dans le domaine des infrastructures, élément central du service public. En mai 2000, le Conseil national a chargé le Conseil fédéral de préciser sa vision d'un service public couvrant l'ensemble du territoire et de définir les mesures propres à garantir sa viabilité à long terme. En publiant le présent rapport «Le service public dans le domaine des infrastructures», le Conseil fédéral remplit son mandat.
Le Conseil fédéral définit le service public de la manière suivante:
«Par service public, on entend des services de base de qualité, définis selon des critères politiques, comprenant certains biens et prestations d'infrastructure, accessibles à toutes les catégories de la population et offerts dans toutes les régions du pays à des prix abordables et selon les mêmes principes.» En vertu de cette définition, le service public est assimilé à une offre de services de base et s'étend au domaine des infrastructures, à savoir aux secteurs de la poste, des télécommunications, des médias électroniques (radio et télévision), des transports publics ainsi que des routes dans la mesure où elles sont du ressort de la Confédération.
Les énergies de réseau et le secteur aéronautique sont uniquement abordés en marge du rapport. En effet, des concepts visant à déterminer la future politique de service public dans ces domaines sont en cours d'élaboration. Par ailleurs, le service public dans les secteurs relevant de la compétence des cantons et des communes ne fait pas non plus l'objet du rapport.

Délibérations

16-06-2005	CE	Pris acte du rapport.
06-03-2006	CN	Pris acte du rapport.

Le **Conseil des Etats**, qui a accueilli très favorablement le rapport, a adopté dans la foulée une motion (05.3232) chargeant le Conseil fédéral de présenter à l'Assemblée fédérale un article constitutionnel général sur la desserte de base.
Le **Conseil national** a lui aussi voté cette motion, le 6 mars 2006. Le rapport lui-même n'a été examiné que par la commission compétente (CTT).

04.081 LOGA (approbation du droit cantonal, information sur les conventions des cantons entre eux ou avec l'étranger)

Message du 3 décembre 2004 concernant la modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (approbation du droit cantonal, information sur les conventions des cantons entre eux ou avec l'étranger) (FF 2004 6663)

Situation initiale

Conventions passées par les cantons entre eux ou avec l'étranger
Le Conseil fédéral entend perfectionner la réglementation concernant les conventions passées par les cantons entre eux ou avec l'étranger et l'adapter aux prescriptions du droit constitutionnel. A cet effet, il a présenté au Parlement un message concernant la modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration.
Ce projet tient notamment compte du souhait des cantons de bénéficier d'un assouplissement de leur devoir d'information à l'égard de la Confédération. En outre, il clarifie le rôle joué dans la procédure par les cantons qui ne sont pas partie à une convention. Enfin, il règle dans ses grandes lignes la procédure parlementaire en cas de réclamation émanant du Conseil fédéral ou d'un canton non partie à une convention.
Le projet a été globalement bien accueilli lors de la consultation. Les remarques faites par les cantons dans le cadre de cette procédure ont été largement prises en considération dans le message.

Délibérations

07-03-2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19.09.2005	CN	Adhésion.
07.10.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
07.10.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (184:0)

La commission du **Conseil des États** a proposé d'accepter le projet. Thomas Pfisterer (RL, TG) a pour sa part déposé une proposition visant à compléter l'art. 61c, al. 1 comme suit :« La Confédération et les cantons recherchent des solutions susceptibles de faire l'unanimité ». Cette modification de la loi devrait permettre d'éviter les conflits entre les cantons et la Confédération, dans la mesure où cette dernière serait informée des négociations de manière continue, et non plus uniquement juste avant la conclusion d'un accord. La Confédération pourrait ainsi exprimer ses éventuelles réserves suffisamment tôt. La Chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz s'est déclarée favorable à l'introduction d'une telle disposition. Le conseil a approuvé le projet légèrement modifié, sans en débattre.
Le **Conseil national** a approuvé la décision du Conseil des États sans en débattre.

05.073 Loi sur la caisse fédérale de pensions. Révision totale

Message du 23 septembre 2005 concernant la révision totale de la loi sur la caisse fédérale de pensions (Loi sur la CFP) (FF 2005 5457)

Situation initiale

1. Contexte
   Lors de l'adoption de la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP, RS 172.222.0), la motion 00.3179 de la Commission des institutions politiques du Conseil national, du 30 mars 2000, a été transmise au Conseil fédéral. Ce dernier a ainsi été chargé de soumettre au Parlement, en 2006 au plus tard, un projet prévoyant la primauté des cotisations pour l'assurance vieillesse du personnel de la Confédération. Le Conseil fédéral a étudié de manière intensive les questions de prévoyance professionnelle et de primauté des cotisations. Le 19 janvier 2005, il a demandé que le message concernant la révision totale de la loi sur la CFP, qui tient compte des objectifs décrits ci-après, soit soumis au Parlement.
2. Financement et consolidation de PUBLICA.
   a. Cotisations patronales
   Le coût annuel des cotisations patronales versées par la Confédération au titre du financement du nouveau concept de prévoyance ne devra être ni supérieur ni inférieur aux charges actuelles, proportionnellement à la masse salariale assurable. Le Conseil fédéral a édicté cette consigne le 19 janvier 2005 en adoptant la note de discussion sur l'introduction de la primauté des cotisations

et la consolidation de PUBLICA. Il a ainsi fixé le cadre financier du nouveau concept de prévoyance.

b. Abaissement du taux d'intérêt technique pour les assurés actifs

Etant donné que la Confédération a financé la Caisse fédérale de pensions lors du transfert des assurés, le 1er juin 2003, et indépendamment du passage à la primauté des cotisations, il est dans l'intérêt de la Confédération de consolider durablement les finances de PUBLICA.

A l'occasion de l'introduction de la primauté des cotisations, le taux d'intérêt technique baissera à 3,5 % pour les assurés actifs et les nouveaux bénéficiaires de rentes. Cette mesure, qui serait également prise sans le passage à la primauté des cotisations, augmente la réserve mathématique nécessaire de plus d'un milliard de francs. Une réduction des prestations de vieillesse des assurés, notamment dans le cas des retraites anticipées volontaires, et une hausse des cotisations financeront cette augmentation.

Dans le système de prévoyance actuel, le risque d'inflation est financé aux deux tiers environ par l'employeur. Le régime de primauté des cotisations prévoit que ce risque sera désormais pris en charge à parts égales par l'employeur et par l'employé.

Une réduction du taux d'intérêt technique de même ampleur pour l'ensemble des bénéficiaires de rentes de PUBLICA, effectuée lors du passage à la primauté des cotisations, entraînerait une augmentation immédiate de 778,7 millions de francs de la réserve mathématique nécessaire du point de vue actuariel. Or, les assurés actifs ne peuvent supporter cette charge: ils contribuent déjà largement à la consolidation de PUBLICA en assumant d'une part une augmentation des cotisations, conséquence de l'abaissement du taux d'intérêt technique, et d'autre part une diminution des prestations en cas de retraite anticipée volontaire, conséquence de l'évolution démographique. Au niveau de la politique du personnel, il serait par ailleurs injuste que la génération active contribue au financement des rentes de bénéficiaires qui ont pu profiter pendant des décennies d'un système de prévoyance dont ni les assurés ni les employeurs n'ont jamais dû financer entièrement les prestations grâce à une garantie absolue de la Confédération.

c. Caisse de prévoyance fermée réservée aux bénéficiaires de rentes de PUBLICA (Caisse de prévoyance fermée)

La forte proportion de bénéficiaires de rentes de la caisse (43 000 pour 50 000 actifs, dont quelque 8 000 anciens employés de Swisscom et 4 000 anciens employés des entreprises d'armement [aujourd'hui RUAG]) et l'augmentation constante de l'espérance de vie constituent des obstacles à une consolidation durable de PUBLICA. Vu que les prestations des bénéficiaires de rentes ne peuvent être réduites qu'à des conditions très strictes en cas d'assainissement conformément à la LPP, un abaissement du taux d'intérêt technique entraînerait la hausse de la réserve mathématique de quelque 780 millions de francs évoquée précédemment. PUBLICA ne tarderait pas à se trouver en sous-couverture et tant les employeurs que les assurés actifs seraient alors tenus, en vertu de la LPP, de verser des cotisations d'assainissement.

C'est la raison pour laquelle la révision totale de la loi sur la CFP prévoit de créer une caisse de prévoyance avec garantie des prestations de la Confédération et d'y regrouper tous les bénéficiaires d'une rente de vieillesse et de survivant de PUBLICA touchant cette rente au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi relative à PUBLICA. Avec une probabilité légèrement supérieure à 50 %, des simulations ont montré que, dans les vingt années à venir, on pouvait tabler sur des excédents et que la garantie des prestations n'aurait donc pas à être fournie. Néanmoins, la probabilité d'un découvert technique augmente, surtout durant les cinq premières années. Si ces découverts ne sont pas compensés, la caisse risque de s'enfoncer dans une spirale déficitaire. Pour cette raison, en cas de découvert technique de la Caisse de prévoyance fermée, la Confédération devrait déjà pouvoir alimenter un fonds spécial avec des moyens de la Confédération selon une réglementation précise. Les versements du fonds à la Caisse de prévoyance fermée ne pourraient toutefois être réalisés que si celle-ci venait à manquer de liquidités ou si la politique de placement nécessitait une adaptation radicale suite à la détérioration de son taux de couverture. Si, en cas de dissolution de la Caisse de prévoyance fermée, les fonds de prévoyance disponibles ne suffisent pas pour le transfert des rentiers dans une nouvelle caisse ou institution de prévoyance, la Confédération fournit les ressources financières nécessaires en recourant à la garantie des prestations. Pour ce faire, elle utilise en priorité la fortune du fonds. Comme ce dernier ne constitue pas une institution de prévoyance professionnelle, son excédent éventuel peut être reversé à la Confédération. En contrepartie de la création d'une caisse réservée aux bénéficiaires de rentes assortie d'une garantie des prestations de la Confédération, PUBLICA renonce à la garantie de la Confédération sur les réserves pour fluctuations que lui accorde le droit en vigueur, ainsi qu'aux obligations de garantie souscrites par la Confédération en faveur de PUBLICA lors de la fixation du découvert technique, dans le cadre du bilan d'ouverture. Par

conséquent, PUBLICA assume seule les risques de placement et prend aussi en charge les risques suivants: non-recouvrement, par la voie judiciaire, de la réserve mathématique manquante suite au départ à la retraite de femmes de la génération d'entrée dans les organisations affiliées; procès relevant de l'ancien droit, à l'exception des cas, définis dans la loi, portés devant les tribunaux et ayant une grande portée financière; réserve mathématique manquante en rapport avec des cas d'invalidité relevant de l'ancien droit; pertes dues aux retraites anticipées volontaires jusqu'à l'introduction de la primauté des cotisations. Enfin, PUBLICA assure également le financement de la garantie statique des acquis pour la génération transitoire et le financement des rentes AI (coûts induits par la réduction du taux d'intérêt technique à 3,5 %). Par ailleurs, les assurés actifs sont libérés du risque de cofinancement des prestations en faveur des bénéficiaires de rentes.

3. Renforcement de la concordance entre la politique du personnel et la prévoyance
   Le modèle de prévoyance et de retraite prévu s'inscrit dans le mouvement d'individualisation des rapports de travail voulue par la loi sur le personnel de la Confédération. Les directives du Conseil fédéral du 19 janvier 2005 concernant le volume des cotisations, conjuguées aux mesures de consolidation indispensables du fait de la persistance des faibles taux d'intérêt, entraînent, en matière de prévoyance professionnelle en faveur du personnel de la Confédération, des réductions de prestations substantielles et une progression des cotisations. La renonciation aux garanties de la Confédération accordées dans le cadre du bilan d'ouverture, en contrepartie de la création de la Caisse de prévoyance fermée assortie d'une garantie des prestations de la Confédération, grève PUBLICA – et par conséquent les assurés actifs – de coûts de l'ordre de 650 à 700 millions de francs. Le Conseil fédéral est d'avis que la baisse du taux d'intérêt technique pour les assurés actifs à 3,5 %, le relèvement de l'âge du début des cotisations de 22 à 25 ans, le nouvel âge technique de la retraite à 65 ans, et la hausse des cotisations – notamment dès l'âge de 45 ans – assortie de rentes moins élevées représentent le maximum de ce que les assurés peuvent accepter. Les bénéficiaires de rentes apportent aussi leur contribution à une consolidation à long terme, puisque les ressources financières ne permettront pas d'adapter les rentes au renchérissement dans un proche avenir. Dans le contexte financier actuel, le seul objectif possible est la conception d'une prévoyance vieillesse financièrement supportable à long terme pour toutes les parties et qui n'implique pas de solidarité entre actifs et bénéficiaires de rentes. L'évolution démographique appelle en outre à modérer les incitations du système actuel de prévoyance en faveur d'un retrait prématuré de la vie active, raison pour laquelle le nouveau concept de prévoyance prévoit des cotisations de prévoyance constitutives de rente jusqu'à la retraite. Le passage à la primauté des cotisations garantit en outre le financement intégral des prestations de vieillesse perçues par l'assuré, quel que soit l'âge de son départ à la retraite. Enfin, grâce à une rente transitoire financée de manière socialement acceptable, les salariés à bas revenus pourront prendre une retraite anticipée volontaire.
   En proposant au moins trois plans de prévoyance (plan standard, plan pour cadres 1 et plan pour cadres 2) qui tiennent compte des risques et se fondent sur des critères techniques et financiers, le projet prend en considération la flexibilisation du droit régissant le personnel de la Confédération et les besoins des différentes catégories de personnel en matière de prévoyance. Une réglementation transitoire garantit aux assurés qui auront plus de 54 ans et moins de 65 ans au moment du passage à la primauté des cotisations 95 % de la prestation de vieillesse qu'ils auraient pu toucher selon le droit actuel à 62 ans, mais au minimum les prestations dues selon le nouveau droit. Il s'agit donc d'une garantie statique, à savoir que les acquis seront calculés sur la base du dernier salaire perçu avant l'entrée en vigueur de la loi et que ce montant sera garanti.
4. Réforme de l'organisation et de la structure de PUBLICA
   La loi fédérale, entièrement révisée, régissant la Caisse fédérale de pensions (loi relative à PUBLICA), est une loi d'organisation. Elle désigne les organes de PUBLICA, définit leurs tâches et leurs attributions et fixe les principes de présentation des comptes et de placement de la fortune. Le bilan est établi en caisse fermée. La fortune de PUBLICA est placée entièrement et les revenus générés sont répartis entre les caisses de prévoyance proportionnellement à leur fortune et à leur stratégie de placement.
   Les employeurs adhèrent à PUBLICA à travers des contrats d'affiliation. Les règlements de prévoyance, qui définissent notamment l'aménagement de la prévoyance professionnelle des employés, font partie intégrante de ces contrats. PUBLICA conclut les contrats d'affiliation avec les employeurs qui ne font pas partie de l'administration fédérale et élabore les règlements de prévoyance en accord avec l'employeur et son personnel.
   Les aspects de la prévoyance importants pour la Confédération sont régis dorénavant par la loi sur le personnel de la Confédération (LPers). Pour ce qui est des employeurs faisant partie de

l'administration fédérale, la LPers définit les unités administratives qui ont des fonctions d'employeur au sens de la loi relative à PUBLICA. Elle fixe les principes de la politique de prévoyance, notamment le montant des cotisations, la durée de cotisation, les conditions régissant les prestations et l'adaptation des rentes au renchérissement.
Alors que la loi relative à PUBLICA ne précise pas si les règlements de prévoyance doivent s'inspirer du principe de la primauté des prestations ou de celui de la primauté des cotisations, la LPers mentionne clairement que les prestations sont fonction des cotisations capitalisées, et qu'ainsi la primauté des cotisations est le principe déterminant en matière de prévoyance vieillesse à la Confédération.

5. Caisses de pensions des entreprises proches de la Confédération
   A l'instar de PUBLICA, les caisses de pensions des CFF et de la Poste ont aussi un nombre élevé de bénéficiaires de rentes. Dans le cas des CFF en particulier, ce facteur – associé à l'insuffisance de couverture – implique que l'assainissement de la caisse par les assurés actifs ne peut pas être exigé. De plus, pour les deux caisses, les calculs reposent sur un taux d'intérêt technique de 4 %. Par la suite, il faudra donc aussi envisager la création d'une caisse de prévoyance pour les bénéficiaires de rentes des CFF et de la Poste. Ce projet n'est cependant pas abordé dans le cadre de la révision totale qui fait l'objet du message.
6. Prolongation de la durée de validité de la révision urgente de la loi sur la CFP
   Un projet B a été joint à la révision totale de la loi sur la CFP. Il vise à introduire dans le droit ordinaire les réglementations limitées dans le temps qui ont été adoptées lors de la révision partielle urgente de décembre 2004 de la loi sur la CFP (RO 2004 5265; FF 2004 5073). A défaut, les dispositions mises en place lors de cette procédure urgente expireraient en cas de report de l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi sur la CFP. Il s'agit des dispositions concernant la constitution de réserves pour fluctuations, la suppression de l'adaptation garantie des rentes au renchérissement et l'abolition du principe de l'égalité de traitement, en matière d'adaptation des rentes au renchérissement, entre les anciens employés de l'administration fédérale et les bénéficiaires de rentes qui ont pris leur retraite avant que les régies ne deviennent autonomes (anciens bénéficiaires de rentes de la Confédération).

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (Loi relative à PUBLICA)

09.06.2006	CN	La loi est rejetée au vote sur l'ensemble.
26.09.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.12.2006	CN	Divergences.
12.12.2006	CE	Divergences.
14.12.2006	CN	Divergences.
18.12.2006	CE	Adhésion.
20.12.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (120:69)
20.12.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (26:7)

Projet 2
Loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (Loi sur la CFP)

09.06.2006	CN	La loi est rejetée au vote sur l'ensemble.
26.09.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.12.2006	CN	Adhésion.
20.12.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (123:68)
20.12.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (26:0)

Projet 3
Loi fédérale sur la déclaration obligatoire des personnes gérant les placements et l'administration de la fortune (Décision du Conseil des Etats du 26 septembre 2006)

Au **Conseil national**, au début des quelque six heures de délibérations, Christine Goll (S, ZH), qui s'exprimait au nom d'une minorité de la Commission des institutions politiques, a proposé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral, avec le mandat de renoncer au relèvement de l'âge technique de la retraite et de garantir la possibilité d'un départ à la retraite progressif sans réduction des prestations. Cette proposition a été rejetée par 99 voix contre 60. Lors du débat d'entrée en matière, la gauche a vivement critiqué le projet, tandis que le camp bourgeois a souligné la nécessité de procéder à une

réforme. Le ministre des finances Hans-Rudolf Merz a, quant à lui, insisté sur les charges financières qui découleraient des versements supplémentaires accordés aux caisses de prévoyance, précisant que depuis 1990, la Confédération avait versé 33 milliards à PUBLICA et à d'autres caisses de prévoyance.
Contre l'avis d'une faible majorité de la commission, le Conseil national a accepté, par 82 voix contre 73, l'idée d'une caisse pour les bénéficiaires de rentes. Le PS et les Verts ont tenté, par la formulation d'autres propositions de minorité, de contrer l'abaissement du taux technique, d'obliger les employeurs à accorder le renchérissement sur les rentes lorsqu'il dépasse 4,5 %, d'obtenir une garantie à 100 % des acquis pour la génération des 55-65 ans, d'accorder une rente de vieillesse complète après 40 ans d'assurance et aussi de garantir, à charge de l'employeur, une rente de vieillesse équivalente à la rente actuelle pour les 45-55 ans. Toutes ces propositions ont été rejetées à près de 90 voix contre 60. L'UDC a, quant à elle, essuyé un refus sur deux propositions qu'elle avait formulées, à savoir le rejet de la caisse pour les bénéficiaires de rentes et la suppression de la rente en cas d'invalidité professionnelle. En revanche, le Conseil national a approuvé la fixation à 22 ans du début de l'obligation de cotiser ainsi qu'une baisse, limitée dans le temps, des cotisations pour les employés de 45 à 55 ans, couplée à une augmentation correspondante pour les employeurs. Pour les coûts à charge de l'employeur, le Conseil fédéral avait proposé de fixer une fourchette de 11 % à 14 %. Le Conseil national a finalement opté pour une fourchette allant de 9 % à 13,5 %.
Au vote sur l'ensemble, le projet a échoué par 93 voix contre 66, sous l'impulsion des démocrates du centre, des socialistes et des Verts. Si la gauche avait indiqué dès le départ qu'elle voterait contre le projet, le groupe UDC n'était, pour sa part, pas disposé à approuver la création d'une caisse pour les bénéficiaires de rentes.
Cette décision équivaut formellement à une décision de non-entrée en matière.
Le **Conseil des Etats** a tenté de trouver une issue à cette impasse politique. L'entrée en matière n'a pas été contestée. Sur la question de la caisse pour les rentiers, la Chambre haute s'est ralliée, par 31 voix contre 8, à la majorité de sa commission, laquelle avait proposé de renoncer à sa création et d'opter en lieu et place pour un versement unique de 900 millions de francs par la Confédération pour combler le découvert technique. En réaction aux délits d'initiés qui auraient été commis par des gérants de caisses de prévoyance, la commission a soumis au Conseil des Etats un nouvel article 15a imposant une déclaration obligatoire aux personnes gérant les placements et l'administration de la fortune de prévoyance. La Chambre haute a approuvé, par 29 voix contre 10, la proposition de Bruno Frick (C, SZ) de renvoyer l'objet pour réexamen à la commission et de le traiter dans un projet séparé.
Avec le passage à la primauté des cotisations, le début de l'obligation de cotiser passera de 22 à 25 ans et l'âge de la retraite de 62 à 65 ans, les règlements des caisses pouvant toutefois prévoir que l'obligation de cotiser commence plus tôt et qu'il soit possible de verser des cotisations de prévoyance constitutives de rente jusqu'à l'âge de 70 ans. La majorité de la commission, qui souhaitait, à l'instar du Conseil national, que l'obligation de cotiser commence à l'âge de 22 ans, a vu sa proposition rejetée du fait de la voix prépondérante du président du Conseil des Etats Rolf Büttiker (RL, SO). Par ailleurs, si les retraites anticipées volontaires entre 60 et 65 ans restent possibles, une réduction actuarielle est opérée sur les rentes. Le Conseil des Etats a rejeté, par 25 voix contre 8, une proposition émanant d'une minorité de gauche, laquelle demandait une plus grande participation de la Confédération au financement des rentes transitoires, en particulier pour les collaborateurs comptant de longues années de service et les salariés à bas revenus.
En revanche, la Chambre haute a approuvé deux points qui sont à l'avantage des employés: d'une part, les collaborateurs âgés de 45 à 55 ans, lesquels sont particulièrement touchés par le changement de système, verront leur taux de cotisation réduit de un à deux points de pourcentage pendant cinq ans; et d'autre part, le taux des cotisations patronales a été fixé à 11% au minimum et à 14% au maximum de la masse salariale assurable, soit à un niveau supérieur à celui préconisé par le Conseil national.
Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé par 27 voix contre 8.
Après que le Conseil des États s'est clairement prononcé en faveur du versement unique, le **Conseil national** s'est lui aussi prononcé en ce sens, par 96 voix contre 60. La gauche a plaidé sans succès pour une caisse de pensions fermée qui serait réservée aux bénéficiaires de rente, projet auquel le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz avait également donné sa préférence. S'agissant de l'art. 32g, le conseil a décidé que les cotisations patronales pour la prévoyance vieillesse devaient représenter au moins 11 % et au plus 13,5 % de la masse salariale assurable. S'agissant de l'art. 32i, le conseil a décidé que l'obligation de cotiser débuterait au 1er janvier de l'année suivant celle où la personne a eu 21 ans. Au cours du débat qui a suivi, les diverses propositions de la gauche ont été rejetées. Une amélioration a été obtenue pour la catégorie particulièrement touchée par le changement de système

– les personnes ayant entre 45 ans et 55 ans –, qui pourra verser des cotisations moins élevées pendant une période comprise entre 5 et 10 ans, et non plus seulement pendant cinq ans.
S'agissant de l'art. 32g, le **Conseil des États** a décidé de maintenir sa décision concernant la limite supérieure (14 %), mais s'est rallié aux décisions du Conseil national sur les autres points.
Après que la Chambre basse a décidé, par 99 voix contre 66, de maintenir sa décision, le Conseil des États s'y est rallié.
La gauche a voté contre les différents projets au vote final.

Structures fédéralistes

Constitutions cantonales. Garantie

En vertu de l'art. 51, al. 1, de la Constitution fédérale, chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et doit pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Selon l'al. 2 de cet article, les constitutions cantonalesdoivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale remplit ces conditions, la garantie fédérale doit lui être accordée; sinon, elle lui est refusée.

Sur les cinq révisions de constitutions cantonales intervenues au cours de la législature 06.084 (Genève), 04.018 (Grisons), 04.87 (Fribourg), 05.062 (Zurich) et 06.045 (Bâle-Ville), quatre étaient intégralement conformes au droit fédéral, et une, partiellement (Genève).

03.074 Constitutions cantonales de Zurich, Glaris, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures et Argovie. Garantie

Message du 19 novembre 2003 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Zurich, Glaris, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures et Argovie (FF 2003 7377)
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 30.01.2004
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 09.02.2004

Délibérations

03.03.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10.03.2004	CN	Adhésion.

Au sein des commissions compétentes, la Constitution du canton d'Argovie a donné lieu à des discussions. Dans son message, le Conseil fédéral a avancé que la réduction du nombre des sièges au Grand Conseil, de 200 à 140 membres, pouvait conduire à une violation de la Constitution fédérale. Les commissions ont souligné dans leurs courts rapports que la garantie devait toujours être accordée à une disposition constitutionnelle cantonale si celle-ci n'était pas contraire au droit fédéral.
Les deux chambres ont adopté le projet du Conseil fédéral sans opposition.

04.018 Constitution du canton des Grisons. Garantie

Message du 5 mars 2004 concernant la garantie de la Constitution du canton des Grisons (FF 2004 993)
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 24.05.04 (FF 2004 3429)

Délibérations

07.06.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-06-2004	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, plusieurs parlementaires ont soutenu le rapport de la Commission. Le Conseiller fédéral Christoph Blocher a regretté le désagrément provoqué par une remarque qui n'était, selon lui, absolument pas indispensable. Le Conseil des Etats a adopté le projet du Conseil fédéral sans opposition.
Au **Conseil national**, une minorité a proposé de garantir la Constitution grisonne à l'exception de l'art. 27 al. 2 et 3. Cette proposition a été rejetée par 87 voix contre 49.

04.068 Constitutions des cantons de Zurich, Soleure et Appenzell Rhodes-Intérieures. Garantie

Message du 1er octobre 2004 concernant la garantie des Constitutions révisées des cantons de Zurich, de Soleure et d'Appenzell Rhodes-Intérieures (FF 2004 5287)

Délibérations

08.03.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.03.2005 CN Adhésion.

04.087 Constitution cantonale de Fribourg. Garantie

Message du 22 décembre 2004 concernant la garantie de la Constitution du canton de Fribourg (FF 2005 359)

Délibérations

08.06.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.06.2005 CN Adhésion.

05.037 Constitutions des cantons de Glaris, Soleure, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons, Valais et Jura. Garantie

Message du 13 avril 2005 concernant la garantie des Constitutions révisées des cantons de Glaris, de Soleure, de Bâle-Campagne, de Schaffhouse, des Grisons, du Valais et du Jura (FF 2005 2715)

Délibérations

05.10.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.10.2005 CN Adhésion.

05.062 Constitution du canton de Zurich. Garantie

Message du 17 août 2005 concernant la garantie de la Constitution du canton de Zurich (FF 2005 4935)

Délibérations

01.12.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2005 CN Adhésion.

06.021 Constitutions des cantons de Glaris, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Tessin, Neuchâtel et Genève. Garantie

Message du 15 février 2006 concernant la garantie des Constitutions révisées des cantons de Glaris, de Soleure, d'Appenzell Rhodes-Intérieures, d'Argovie, du Tessin, de Neuchâtel et de Genève (FF 2006 2725)

Délibérations

09.06.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2006 CN Adhésion.

06.045 Constitution du canton de Bâle-Ville. Garantie

Message du 24 mai 2006 concernant la garantie de la Constitution du canton de Bâle-Ville (FF 2006 4869)

Délibérations

27.09.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
28.09.2006 CE Adhésion.

06.084 Constitution du canton de Genève. Garantie

Message du 18 octobre 2006 concernant la garantie de la Constitution révisée du canton de Genève (FF 2006 8337)

Délibérations

05.03.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2007 CN Adhésion.

La modification de la Constitution du canton de Genève vise à créer une Cour des comptes.
Si cette modification est dans l'ensemble conforme à l'art. 51 Cst. et doit à ce titre être garantie par la Confédération, l'exigence de laïcité imposée aux magistrats de la Cour des comptes en vertu de l'art. 141, al. 3, ne l'est pas, de sorte que la disposition pertinente ne peut être garantie que partiellement.

07.010 Constitutions du canton de Berne, de Schwyz, de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Vaud. Garantie

Message du 10 janvier 2007 concernant la garantie desConstitutions révisées des cantons de Berne, de Schwyz, de Glaris, d'Appenzell Rhodes-Intérieures et de Vaud (FF 2007 581)

Délibérations

04.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.06.2007 CN Adhésion.

Système 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. À 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 de notre système politique, 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 de notre 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».

Délibérations

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	Prolongation du délai pour 1 année.

Par 34 voix contre 3, le **Conseil des États** 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 États 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 États 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 États 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 (Iv.pa. Burkhalter « 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 décidé 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.
À la session d'hiver 2006, les deux chambres ont décidé de proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative populaire.

06.053 Introduction de l'initiative populaire générale. Loi

Message du 31 mai 2006 concernant l'introduction de l'initiative populaire générale et d'autres modifications de la législation fédérale sur les droits politiques (FF 2006 5001)

Situation initiale

Le 9 février 2003, le peuple suisse et tous les cantons ont plébiscité l'arrêté fédéral du 4 octobre 2002 relatif à la révision des droits populaires. Les Chambres fédérales ont fait entrer en vigueur le 1er août 2003 celles des dispositions constitutionnelles pour lesquelles il n'y avait pas besoin de normes d'exécution particulières. Les projets d'actes législatifs visent donc au premier chef à concrétiser ce nouveau droit populaire qu'est l'initiative populaire générale, laquelle présente, par rapport à l'initiative populaire conçue en termes généraux connue jusqu'à présent, les particularités inscrites dans la Constitution suivantes:
Elle permet à 100 000 citoyens et citoyennes autorisés à voter de demander désormais l'adoption, la modification ou l'abrogation de dispositions législatives en plus de l'adoption, de la modification ou de l'abrogation de dispositions constitutionnelles, à charge pour l'Assemblée fédérale de dire à quel niveau, législatif ou constitutionnel voire aux deux, leur demande sera satisfaite.
L'Assemblée fédérale pourra opposer un contre-projet à l'acte de mise en oeuvre de l'initiative populaire générale, mais contrairement à ce qui se passe dans le cas de l'initiative populaire dite rédigée, elle ne pourra le faire que si elle s'est déclarée préalablement d'accord avec l'initiative populaire générale. L'Assemblée fédérale sera chargée d'édicter des dispositions qui empêcheront qu'une initiative populaire générale, pourtant approuvée par le peuple, ne reste lettre morte parce que les deux conseils n'auraient pas réussi à s'entendre. Le comité d'initiative, s'il estime que l'Assemblée fédérale n'a pas respecté le contenu ou les objectifs de l'initiative populaire générale, pourra désormais faire recours au Tribunal fédéral.
Les règles actuelles de la consultation populaire ne changeront guère:

- Toute modification de la Constitution préparée par l'Assemblée fédérale sur la base d'une initiative populaire générale fera obligatoirement l'objet d'une votation populaire et devra, pour être valable, avoir été acceptée par la majorité du peuple et par la majorité des cantons (double majorité);
- si elle oppose un contre-projet de nature constitutionnelle à une modification de la Constitution résultant d'une initiative populaire générale, l'Assemblée fédérale soumettra les deux textes au verdict du peuple, avec la question subsidiaire (système des trois questions); l'emportera le texte qui aura été accepté par la majorité du peuple et par la majorité des cantons;
- la modification d'une loi préparée par l'Assemblée fédérale, et a fortiori toute nouvelle loi fédérale résultant d'une initiative populaire générale, pourra faire l'objet d'un référendum (référendum facultatif). Aucun scrutin ne sera nécessaire si l'Assemblée fédérale est d'accord avec le projet et si le référendum n'a pas été demandé.

Désormais encore, l'Assemblée fédérale pourra opposer un contre-projet de nature législative à un acte – également de nature législative – devant mettre en oeuvre une initiative populaire générale. Dans ce cas-là, la votation populaire aura obligatoirement lieu; les deux textes seront soumis au vote du peuple uniquement. Il va s'agir de régler un grand nombre d'étapes au fur et à mesure de la procédure, dont la complexité est encore accentuée par:

- Le bicaméralisme: les deux Chambres ont l'obligation de s'accorder sur la manière de mettre l'initiative en oeuvre ou de la rejeter. Il ne pourra y avoir de non-décision;
- la possibilité de présenter un double projet: les Chambres peuvent préparer un contre-projet à côté de l'acte de mise en oeuvre de l'initiative, et de même nature (constitutionnelle ou législative) que lui;
- les majorités requises: selon la nature (constitutionnelle ou législative) de l'acte de mise en oeuvre de l'initiative, qu'il existe ou non un contre-projet et que l'initiative ait été retirée ou non, c'est soit la majorité simple (du peuple uniquement), soit la double majorité (du peuple et des cantons) qui sera requise;
- la possibilité de recourir devant le Tribunal fédéral, laquelle exige des étapes supplémentaires de la procédure.

Ceci étant, parce qu'elle est un droit populaire, l'initiative populaire générale doit rester simple, facile à comprendre et à utiliser. Voilà pourquoi le projet renonce autant que faire se peut à entrer dans les moindres détails de la procédure lorsqu'il y a conflit entre l'objectif qui voudrait qu'on y entrât et celui de veiller à ce que les droits populaires soient faciles à comprendre. Le but de l'arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002 est, quant à lui, de faire entrer en vigueur les dispositions de la Constitution fédérale que le peuple et les cantons ont approuvées le 9 février 2003 mais qui nécessitaient des normes d'exécution particulières. Ces dispositions devraient entrer en vigueur en même temps que la législation correspondante, raison pour laquelle nous vous demandons de déléguer au Conseil fédéral la fixation de leur date d'entrée en vigueur.
D'autres modifications de la loi fédérale sur les droits politiques (qui n'ont rien à voir avec l'introduction de l'initiative populaire générale) et de la loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger sont proposés ici et maintenant parce qu'elles ont été suggérées par les cantons à la suite d'expériences qu'ils ont faites ces dernières années à l'occasion des votations et des élections fédérales. Il s'agit:

- De préciser ce que l'on entend par vote par procuration;
- de régler ce que vont faire les cantons, puisque sont achevées la première étape des essais pilotes sur le vote électronique et leur évaluation;
- d'accorder une certaine protection aux informations officielles figurant dans la brochure d'explications du Conseil fédéral, face aux informations de tiers pouvant être appelées sur Internet à partir des liens mentionnés dans cette même brochure;
- de limiter aux seuls cantons où les élections fédérales ont lieu selon le système proportionnel la fourniture, par la Chancellerie fédérale, d'une notice explicative destinée aux électeurs;
- enfin d'autoriser les cantons où les élections fédérales ont lieu selon le système majoritaire à limiter le nombre de candidats en cas d'élection tacite.

Pour terminer, il faut encore adapter la loi sur les droits politiques des Suisses de l'étranger dans la perspective du vote électronique.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'introduction de l'initiative populaire générale

19.12.2006	CN	Ne pas entrer en matière.
19.03.2007	CE	Ne pas entrer en matière.

Projet 2
Arrêté fédéral portant mise en vigueur intégrale de la révision des droits populaires du 4 octobre 2002

19.12.2006	CN	Ne pas entrer en matière.
19.03.2007	CE	Ne pas entrer en matière.

Projet 3
Loi fédérale sur la révision de la législation sur les droits politiques

19.12.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19.03.2007	CE	Adhésion.
23.03.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (130:40)
23.03.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (36:0)

Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission Adrian Amstutz (V, BE) a proposé, au nom de la majorité, de ne pas entrer en matière sur les deux premiers projets, évoquant un « réveil difficile » au lendemain de l'élaboration de la loi d'exécution. Selon lui, l'application – extrêmement complexe – des nouvelles dispositions constitutionnelles ne ferait que mener à une impasse. Du même avis, Hermann Weyeneth (V, BE) a expliqué que le Parlement s'était fait abuser par un Conseil fédéral et des juristes cherchant à faire passer un « paquet constitutionnel ». Malgré les interventions d'Andreas Gross (S, ZH), de Louis Schelbert (G, LU) et de la chancelière de la Confédération Annemarie Huber-Hotz en faveur des projets 1 et 2, le conseil s'est finalement prononcé contre l'entrée en matière, par 136 voix contre 13.
En revanche, le conseil a réservé un accueil favorable au projet 3, qui a été examiné conjointement avec l'objet 06.056 « Projets pilotes en matière de vote électronique ». Aucune objection n'a été

soulevée durant la brève discussion et le conseil a finalement adopté le projet par 97 voix contre 37 à l'issue du vote sur l'ensemble.
Au **Conseil des Etats**, la commission a également proposé de ne pas entrer en matière sur les projets 1 et 2. Selon son rapporteur Carlo Schmid (C, AI), la réforme qui visait à renforcer l'influence directe du peuple sur la législation n'a pas atteint son objectif, notamment à cause de la complexité, de l'absence de visibilité et de la durée de la nouvelle procédure. Hansheiri Inderkum (C, UR), qui a déposé une proposition individuelle d'entrée en matière, n'a pas trouvé le soutien escompté : le conseil a décidé de ne pas entrer en matière sur les projets 1 et 2, par 24 voix contre 13.
Quant au projet 3, il a été adopté par 33 voix contre 0. Le conseil a pris acte du rapport sur le vote électronique, qui a donné lieu à quelques éloges et remarques positives.

06.056 Projets pilotes en matière de vote électronique. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 31 mai 2006 sur les projets pilotes en matière de vote électronique (FF 2006 5205)

Situation initiale

Le rapport dresse un bilan des projets pilotes menés avec les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Zurich entre 2001 et 2005; il propose par ailleurs l'introduction du vote électronique par étapes, sans perdre de vue les risques inhérents à cette forme de vote.
Le Conseil fédéral met ainsi un terme aux analyses effectuées en réponse à diverses interventions parlementaires déposées en 1999 et en 2000, analyses qui ont porté sur les chances, les risques et la faisabilité du vote électronique en Suisse. Les vastes travaux qui ont consisté à évaluer les essais pilotes réalisés en 2004 et en 2005 dans les trois cantons susmentionnés serviront de base aux délibérations sur le vote électronique et à la prise des décisions sur la suite des travaux.
On entend par vote électronique la possibilité de voter par voie électronique (lors de votations populaires ou d'élections) et de signer, par voie électronique, des demandes de référendum, des initiatives populaires et des listes de candidats au Conseil national.
Le vote électronique permettra aux générations futures de participer au processus démocratique même si les conditions de vie changent, et donc de garantir la légitimité des décisions politiques par un large soutien populaire. Il permettra aussi de faciliter les opérations de vote compte tenu de la mobilité croissante des électeurs et de l'augmentation permanente du nombre de Suisses de l'étranger qui ont la qualité d'électeur. Il permettra également aux personnes handicapées (notamment de la vue) de voter sans devoir solliciter de l'aide, tout en garantissant le secret du vote. Il permettra enfin à la Suisse de vanter les mérites de la démocratie directe sur la scène internationale et de s'affirmer sur un marché d'avenir en offrant un service moderne supplémentaire.
Le vote électronique comporte cependant des risques. Il requiert la prise de mesures complexes sur les plans organisationnel, technique et juridique. Le fossé – que l'on appelle communément «fracture numérique» – qui sépare les personnes qui ont accès à Internet de celles qui n'y ont pas accès pourrait accentuer les inégalités en termes de participation à la vie politique. Les risques d'abus, de nature technique, nécessitent un contrôle et un développement permanents des mesures de sécurité. Un abus – réel ou présumé – ou une panne technique serait une source d'inquiétude qui saperait la confiance du corps électoral dans la démocratie directe. Le vote par correspondance servira d'étalon lors de l'évaluation des risques inhérents au vote électronique.
De l'avis du Conseil fédéral, l'utilité du vote électronique est manifeste. Ce type de vote va renforcer durablement les droits politiques du corps électoral. Il permettra en outre de créer les conditions nécessaires au maintien à long terme des institutions suisses qui reposent sur la démocratie directe, dans une société en cours de modernisation. Les possibilités de participer à la vie politique doivent pouvoir évoluer en fonction des mutations du mode de vie des citoyens. Il n'y a pas de raison de renoncer à poursuivre les essais pilotes concluants qui ont été réalisés jusque-là, ni de hâter leur extension. Le Conseil fédéral veut donner aux cantons la possibilité d'introduire le vote électronique par étapes.
L'introduction du vote électronique à l'échelle nationale et son exploitation pendant dix ans coûteraient, selon des estimations, 65,76 millions de francs si les cantons choisissaient un système unique, 92,16 millions de francs s'ils optaient pour six systèmes et jusqu'à 400 millions de francs si chacun d'entre eux mettait en place son propre système. Ces coûts – quels que soient les systèmes utilisés – sont à mettre en rapport avec les économies prévisibles de 27,86 millions de francs qui seraient réalisées en matière de vote par correspondance. Ainsi, les coûts nets de l'introduction du vote électronique à l'échelle nationale se monteraient au minimum à 37,90 millions de francs et au maximum à près de 400 millions de francs. La plus grande partie des coûts serait à la charge des

cantons et des communes, la Confédération n'ayant plus que 350 000 francs environ à payer par an au titre de la coordination, en plus des frais initiaux.
Le Conseil fédéral estime qu'il faudra créer au niveau fédéral les bases juridiques nécessaires pour pouvoir introduire le vote électronique dans les cantons de façon échelonnée et établir des procédures de contrôle dont la coordination incombera à la Confédération. La prévisibilité des risques occupera à cet égard une place prépondérante. Comme une grande partie des coûts inhérents à l'introduction du vote électronique devra être supportée par les cantons et les communes, il faudra les laisser choisir s'ils veulent introduire ce type de vote pour les votations cantonales et communales et, dans l'affirmative, selon quel calendrier et selon quelles modalités. Lors de l'octroi des autorisations portant sur la réalisation d'essais pilotes en matière de vote électronique dans le cadre de votations populaires fédérales, le Conseil fédéral veillera à ce que des essais simultanés ne mobilisent jamais plus de 10 % des électeurs au niveau fédéral au cours de la prochaine législature. Dans le cas des référendums obligatoires, où la majorité des cantons joue aussi un rôle déterminant, il veillera par ailleurs à ce que les essais ne mobilisent pas plus de 20 % des électeurs de chaque canton.
La collaboration novatrice et efficace des cantons pilotes (Genève, Neuchâtel et Zurich) entre eux et avec la Confédération a permis à trois systèmes de vote électronique de voir le jour, lesquels ont prouvé qu'ils étaient performants lors de divers essais pilotes réalisés aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Ces systèmes sont désormais à la disposition de tous les autres cantons. C'est à eux qu'il incombera de déterminer quel est le système qui correspond le mieux à leurs besoins.

Délibérations

19.12.2006	CN	Pris acte du rapport.
19.03.2007	CE	Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont débattu de cette question dans le cadre de l'examen de l'objet 06.053 et dans l'optique de la modification de la législation fédérale sur les droits politiques qui y est proposée (voir ci-dessus).

Politique des étrangers et de l'asile

02.024 Loi sur les étrangers

Message du 8 mars 2002 concernant la loi sur les étrangers (FF 2002 3469)

Situation initiale

Le projet de loi réglemente principalement l'admission et le séjour des ressortissants des Etats non-membres de l'UE ou de l'AELE (Etats tiers), qu'il s'agisse d'un séjour avec ou sans activité lucrative, dont le statut n'est pas régi par la législation sur l'asile. Le droit au regroupement familial et l'encouragement de leur intégration sont également traités dans ce projet.
L'amélioration du statut juridique et la simplification des procédures administratives proposées visent à faciliter l'intégration des étrangers séjournant en Suisse, à écourter les procédures pour les employeurs et les autorités et à assurer une application uniformisée de la loi.
Les droits et les devoirs des étrangers ainsi que les mesures supplémentaires indispensables à la lutte contre les abus et à la sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics sont réglementés dans le projet de loi de manière appropriée. Les nouvelles dispositions sont modernes, dûment fondées et reprennent dans une large mesure la pratique actuelle.
A. *Admission des ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative (système binaire d'admission*).
Les dispositions afférentes à l'admission de ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative constituent l'essentiel du projet de loi. L'admission et le séjour des ressortissants des Etats membres de l'UE sont régis presque exclusivement par l'accord bilatéral avec la CE et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes. Cet accord s'étend également aux Etats membres de l'AELE. Après la période transitoire, les personnes dont le statut est régi par cet accord ne seront plus soumises à aucune limitation en matière d'admission sur le marché du travail.
En revanche, l'admission des ressortissants d'Etats tiers est limitée aux travailleurs qualifiés qui sont indispensables (système binaire d'admission). Définie déjà en 1991 par le Conseil fédéral quant à son principe, cette politique sera désormais consacrée dans une loi. En outre, les qualifications personnelles requises en matière d'admission y seront précisées.

Les expériences réalisées ces dernières années ont montré qu'il était indiqué de limiter l'admission des ressortissants d'Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative aux travailleurs susceptibles de s'intégrer durablement aux plans professionnel et social. Des dérogations à ces prescriptions strictes d'admission sont possibles en particulier lors de l'admission en vue du regroupement familial, d'un séjour de formation ou pour des raisons humanitaires majeures.
L'opportunité d'un assouplissement des prescriptions d'admission relatives aux ressortissants des Etats tiers en vue de l'exercice d'une activité lucrative ne sera examinée que lorsque les effets de l'application de l'accord sur la libre circulation seront connus et que les possibilités de recrutement de travailleurs peu qualifiés dans les Etats membres de l'UE ou de l'AELE – à des conditions de rémunération et de travail correctes –seront effectivement épuisées.
B. *Amélioration du statut juridique et de l'intégration*
Le projet améliore la situation des étrangers qui séjournent légalement et durablement dans notre pays. Il s'ensuit une simplification considérable des procédures, actuellement un peu lentes, ce qui est aussi dans l'intérêt de l'économie suisse. Après avoir franchi les obstacles de la procédure d'admission, les étrangers bénéficieront à certaines conditions – également par attraction de l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes – d'une plus grande mobilité (avant tout simplification des procédures lors du changement de canton, de profession ou d'emploi et accès au regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation de courte durée et les étudiants).
Il y a lieu d'encourager l'intégration des étrangers dont le séjour est légal et durable. Outre les principes de politique d'intégration contenus dans le projet de loi, les mesures d'encouragement adoptées jusqu'ici à l'échelon fédéral seront poursuivies. Il s'agit notamment d'améliorer la coordination des programmes d'intégration de même que la collaboration avec les cantons. L'accent est mis sur l'importance de la volonté manifestée par les étrangers de s'intégrer.
C. *Lutte contre les abus et sauvegarde de la sécurité et de l'ordre publics*
Les infractions et les abus commis, également dans d'autres pays, par une minorité d'étrangers requièrent la mise en place de nouvelles mesures. Tel est notamment le cas des filières de passeurs, du travail au noir et des abus du regroupement familial. Par conséquent, il importe que les autorités compétentes puissent prononcer des mesures d'éloignement adéquates à l'encontre des personnes qui ont enfreint ou menacent la sécurité et l'ordre publics ou qui représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse.

Délibérations

05.05.2004	CN	Entrée en matière et début de la discussion par article.
07.05.2004	CN	Suite des délibérations durant la prochaine session d'été.
16.06.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.03.2005	CE	Divergences.
28.09.2005	CN	Divergences.
01.12.2005	CE	Divergences.
07.12.2005	CN	Divergences.
12.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (106:66)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:8)

En attendant le durcissement annoncé par le Conseiller fédéral Christoph Blocher en vue du débat au Conseil des Etats, le **Conseil national** a durci la loi sur plusieurs points.
Ainsi dans le domaine des mesures de contrainte, le national a adopté par 92 voix contre 82 l'article qui fixe à six mois la durée de la détention en « phase préparatoire » et qui permet aux autorités de décider du sort des clandestins. Par 92 voix contre 91, il a également adopté une proposition de Philipp Müller (RL, AG) qui prolonge de 40 jours la détention d'un étranger dont la décision de renvoi a été prise.
Dans le domaine de l'admission provisoire, le Conseil a adopté le projet défendu par sa commission en attendant les nouvelles propositions du Conseil fédéral. La proposition de la gauche qui voulait permettre l'octroi d'un permis de séjour après quatre ans a été rejetée.
La Chambre basse a également adopté, contre l'avis de la gauche qui juge cette mesure arbitraire, un article qui exige des officiers de l'état civil qu'ils refusent de célébrer un mariage qu'ils considèrent comme une union de complaisance. Les mariages blancs pourront être annulés.
Le dispositif de contrôle dans les aéroports a également été renforcé. Les compagnies aériennes qui transportent des passagers sans papiers risquent une amende allant jusqu'à 5 000 francs par cas. Les activités de passeurs seront punies plus durement. Suivant la majorité de sa commission, et

contre la position du Conseiller fédéral Christoph Blocher, le Conseil national a introduit la possibilité de sanctionner les employeurs qui auront manqué deux fois à leur devoir de diligence à l'égard de collaborateurs étrangers par une exclusion desdits employeurs des appels d'offres publics pendant une période de un à cinq ans.
Suivant sa commission, le National a introduit la possibilité de n'octroyer une autorisation de séjour qu'en cas de participation à un cours d'intégration. Dans cette optique, les projets d'intégration continueront à être financés par la Confédération, contre l'avis de la droite dure.
Répondant à l'opposition d'une forte minorité concernant l'introduction du système binaire d'admission, considéré comme discriminatoire, le rapporteur de la commission, Serge Beck (RL, VD) a souligné que ce système s'avère indispensable face à la progression exponentielle des migrations en provenance des pays pauvres. La Chambre basse a accepté ce principe par 108 voix contre 65. Mais il a élargi le cercle des travailleurs prioritaires à tous les étrangers qui ont fait l'université en Suisse en approuvant une proposition de Martin Bäumle (G, ZH). Le Conseil a également adopté une proposition d'Ernst Schibli (V, ZH) qui vise à prendre en considération les besoins en forces de travail peu qualifiés pour les secteurs de l'agriculture, du tourisme et de la construction. Une proposition de Pierre Triponez (RL, BE) de réintroduire le statut de saisonnier a été refusée par une coalition issue de la gauche, du PRD et du PDC.
Après 30 heures de débat, la loi a été adoptée, au vote sur l'ensemble, par 64 voix contre 48 et 55 abstentions. Ce résultat, couplé au plus de 200 amendements déposés, reflète le mécontentement du camp rose-vert, qui n'a obtenu aucun assouplissement, et de la droite dure, qui exigeait plus de restrictions. Les radicaux insatisfaits du résultat se sont abstenus. Seul les groupes PDC, PEV/UDF et une partie des socialistes ont apporté leur soutient à cette loi.
Suivant la majorité de sa commission, le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet de loi. Les voix de la gauche n'ont pas suffi à contrer le durcissement introduit par le Conseil fédéral, le Conseil national et la majorité de la commission.
La Chambre haute a consacré le principe du système binaire d'admission des travailleurs étrangers. Priorité sera donnée aux ressortissants de l'UE et de l'AELE. Seuls les travailleurs extracommunautaires qualifiés, notamment les universitaires ayant accompli leurs études dans notre pays, pourront être admis.
L'octroi automatique du permis d'établissement aux étrangers vivant depuis au moins dix ans a été supprimé par 18 voix contre 14. Le Conseil n'a pas voulu fixer de règles claires, contre l'avis de la gauche. Le camp bourgeois a voulu s'assurer qu'aucune autorisation ne sera délivrée sans examen approfondi de la part des autorités cantonales.
Les conditions du regroupement familial ont également été restreintes. La majorité de la commission ne veut pas d'un automatisme au droit de regroupement pour les conjoints et les enfants. Pour des raisons d'intégration, le conseil a abaissé de 14 à 12 ans le seuil donnant droit à un permis de longue durée dans le cadre du regroupement familial.
Suivant la majorité de sa commission, la Chambre haute n'a pas voulu ouvrir la porte à une régularisation des sans-papiers vivant depuis plus de quatre ans en Suisse. Elle a rejeté une proposition de minorité allant dans ce sens par 26 voix contre 9.
Le Conseil des Etats, contrairement au Conseil national, n'a pas voulu réintroduire un nouveau statut de saisonnier (art. 23, al.1) en accordant des autorisations de séjour de 6 mois à la main d'œuvre non qualifiée issue de pays hors Union européenne. Il a suivi le projet du Conseil fédéral par 18 voix contre 9.
Comme le Conseil national, la Chambre Haute a renforcé le poids du critère de l'intégration pour l'octroi des autorisations d'établissement. Ainsi les autorités pourront exiger des étrangers qu'ils participent à un cours de langue et d'intégration.
Le Conseil a approuvé une proposition d'Erika Forster (RL, SG), qui vise à punir la pratique des mariages forcés d'une peine de prison de 6 mois à cinq ans.
Le Conseil des Etats a suivi la Chambre basse en adoptant les propositions de durcissement en matière de mariages blancs, celles concernant la saisie des données biométriques pour établir l'identité d'un étranger ainsi la norme permettant autorités suisses de transmettre des données personnelles aux autorités étrangères. Au vote d'ensemble, la loi a été adoptée par 31 voix contre 8 et 2 abstentions.
Le **Conseil national** a entériné, pour l'essentiel, les décisions du Conseil des Etats, notamment en ce qui concerne le séjour des migrants venant de pays hors de l'Union européenne.
Par 95 voix contre 84, le Conseil a accepté la suppression de l'octroi automatique d'une autorisation d'établissement aux étrangers vivant depuis au moins dix ans en Suisse. Le camp rose-vert et le Conseiller fédéral Christoph Blocher se sont élevés en vain contre l'arbitraire de cette réglementation.
Le Conseil a également restreint les conditions du regroupement familial, ainsi le conjoint étranger

d'un ressortissant suisse et ses enfants de moins de 18 ans n'auront droit à un permis de séjour que s'ils habitent avec lui. La majorité n'a pas voulu tenir compte du cas des femmes victimes de violence conjugale. Par 89 voix contre 75, la Chambre du peuple n'a pas voulu d'un automatisme dans le droit d'établissement de la famille d'un étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour.Le Conseil a également suivi la Chambre haute pour ce qui concerne le séjour des enfants en fixant à 12 ans, au lieu de 14 la limite donnant droit à un permis de longue durée dans le cadre du regroupement familiale. Les enfants du conjoint étranger d'un citoyen suisse seront également concernés par cette réglementation, prise au nom de l'intégration.
Par 115 voix contre 67, le National a finalement renoncé à réintroduire un nouveau statut de saisonnier en rejetant une proposition de minorité visant à accorder des autorisations de courte durée à la main d'œuvre non qualifiée issue des pays hors de l'Union européenne. En ce qui concerne les sans-papiers, la majorité du Conseil est revenu sur sa première décision et n'a plus voulu d'une réglementation obligeant à un examen approfondi toute demande de régularisation venant de personnes séjournant illégalement en Suisse depuis plus de quatre ans. Concernant les mariages forcés, le National n'a pas voulu du projet de la Chambre haute, qui avait prévu des sanctions allant de six mois à cinq ans d'emprisonnement. Il a par contre adopté un postulat demandant d'examiner les possibilités de sanctions pénales et civiles contre ces mariages forcés.
Les autres divergences concernent les modifications proposées pour répondre aux décisions prises dans le cadre des modifications de la loi sur l'asile (voir objet 02.060), soit les articles 30a, 46, 70a, 70b, 71, 74a, 74b, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 95, 102g, 105, 107, 108, et 113.
En procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la Chambre basse sur la plupart des articles, sans discussion. Mais il a maintenu les propositions de sa commission concernant les articles 78, al. 4 et 120, al. 2 ch.1, articles qui règlent les conditions de renvoi.
Le **Conseil national** a, pour sa part, maintenu sa position concernant l'art. 78 al.4 contre l'avis d'une minorité de sa commission qui voulait se rallier à la Chambre haute.
Cette décision a été finalement adoptée par le **Conseil des Etats** sans discussion.
Un référendum contre cette loi a été annoncé par et les Verts et le Forum pour l'intégration des migrantes et migrants (FIMM).

Le projet a été accepté en votation populaire le 24 septembre 2006 par 68,0 % des votants.

02.060 Loi sur l'asile. Révision partielle

Message du 4 septembre 2002 concernant la modification de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie et de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (FF 2002 6359)

Situation initiale

Les propositions de révision sont nées des premières expériences faites avec la loi sur l'asile (LAsi) totalement révisée et entrée en vigueur le 1er octobre 1999, de la récente jurisprudence internationale et de la mise en œuvre de différentes dispositions législatives proposées en mars 2000 par le groupe de travail paritaire «Financement de l'asile» en vue d'introduire, dans le domaine de l'asile, des mesures incitatives de nature financière.
Les dispositions relatives au principe de l'Etat tiers sûr, la procédure d'asile et la possibilité de faire recours dans les centres d'enregistrement et les aéroports, le statut des personnes admises aujourd'hui à titre provisoire, de même que les nouveaux modèles de financement dans le domaine de l'asile et les modifications apportées au secteur de la santé et à l'AVS/AI constituent la pierre angulaire du projet de révision partielle de la LAsi.
Principe de l'Etat tiers sûr (projet 1)
Conformément au principe de l'Etat tiers sûr proposé, les requérants d'asile ayant, avant de déposer leur demande d'asile, séjourné dans un Etat tiers sûr dans lequel ils peuvent retourner doivent être renvoyés dans ce pays sans qu'il ne soit entré en matière sur leur requête. Le Conseil fédéral doit être habilité à désigner des Etats tiers sûrs, parmi lesquels figurent essentiellement les pays voisins de la Suisse. Toutefois, la loi doit également définir des dérogations audit principe.
Procédure d'asile et possibilité de recours dans les centres d'enregistrement et les aéroports
La possibilité de faire recours dans le cadre de la procédure d'asile accélérée et dans les aéroports doit être à la fois axée sur l'exécution des renvois et adaptée à l'évolution de la jurisprudence en droit international public. Désormais, les requérants d'asile disposeront de cinq jours ouvrables pour déposer leur recours. De même, la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) sera, en principe, tenue de rendre sa décision dans ce délai.

Adaptée aux procédures d'asile engagées sur le territoire suisse, la procédure à l'aéroport est conçue comme une procédure complète et accélérée. Le requérant peut se voir attribuer l'aéroport comme lieu de séjour mais il peut attaquer cette décision en tout temps auprès de la CRA.
Lorsqu'un renvoi effectué à partir d'un centre d'enregistrement est imminent, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) peut en assurer l'exécution, en ordonnant une détention en vue du renvoi d'une durée maximale de vingt jours. La CRA est compétente pour procéder au contrôle judiciaire de la légalité de la détention.
Statut des personnes admises aujourd'hui à titre provisoire (projet 1)
En lieu et place de l'admission provisoire sous sa forme actuelle, deux nouveaux statuts doivent être crées. Les requérants d'asile qui ne remplissent pas les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié et dont le renvoi est considéré par les autorités suisses comme n'étant ni licite ni raisonnablement exigible sont dorénavant admis pour raisons humanitaires. Cette mesure, qui facilite notamment l'accès au marché du travail, ne doit cependant pas être accordée aux délinquants. Quant aux personnes dont le renvoi n'est pas possible, elles ne seront admises qu'à titre provisoire et leur statut restera donc inchangé par rapport à celui prévu par le droit en vigueur.
Nouveaux modèles de financement (projet 1)
L'aide sociale dans le domaine de l'asile doit être financée par des enveloppes budgétaires. D'où le passage d'un système de financement prévoyant des forfaits individuels établis sur la base de décomptes cantonaux à un système de paiement direct effectué par la Confédération à partir de données électroniques. Trois forfaits globaux sont prévus: le premier pour couvrir les frais engendrés par les personnes faisant l'objet d'une procédure, les personnes à protéger sans autorisation de séjour, les personnes admises pour raisons humanitaires et celles admises à titre provisoire, le deuxième pour régler les dépenses occasionnées par les personnes dont le renvoi est en cours d'exécution et le troisième pour financer l'aide sociale accordée aux réfugiés reconnus pendant les premières années de leur séjour en Suisse et aux personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour. Dans l'ensemble, ces forfaits garantissent aux cantons un volume de financement correspondant à ce qu'ils perçoivent à l'heure actuelle pour ces groupes de personnes. La surveillance financière exercée dorénavant par la Confédération devra permettre d'analyser les différentes méthodes de travail et d'organisation appliquées par les cantons et d'en comparer l'efficacité. Cette analyse contribuera à évaluer les conséquences de l'introduction des forfaits globaux et, au besoin, à proposer d'en modifier la structure ou les montants.
Modifications apportées au secteur de la santé (LAMal). (projet 2)
Les modifications apportées à la LAMal prévoient avant tout d'exclure les requérants d'asile de l'effectif des assurés déterminant pour la compensation des risques. Conformément aux modifications de la LAsi touchant le secteur de la santé, les requérants qui bénéficient de l'aide sociale doivent pouvoir être limités dans le choix de leurs assureurs et fournisseurs de prestations.
Modifications de la LAVS (projet 3)
Les requérants d'asile qui n'exercent pas d'activité lucrative six mois après avoir déposé leur demande d'asile sont obligatoirement assurés auprès de l'AVS/AI/APG. La plupart des requérants ne séjournant que provisoirement en Suisse, il en découle une charge administrative importante pour les cantons. C'est pourquoi la nouvelle réglementation prévoit une suspension du paiement des cotisations. Lorsqu'un risque survient ou que les conditions de résidence de l'intéressé en Suisse sont réglementées, cette suspension est levée et les cotisations sont prélevées rétroactivement dans les limites de la prescription.
Le 25 août 2004, le Conseil fédéral a proposé à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats, les mesures complémentaires suivantes :
Mesures de contrainte
- Prolongation de la durée maximale de détention en vue du renvoi
- Extension du champ d'application de l'assignation à un lieu de séjour et de l'interdiction de pénétrer dans un lieu déterminé

Introduction de la rétention de courte durée
- Mesures visant à accélérer la procédure d'asile
- Extension du motif de non entrée en matière pour non remise de documents de voyage ou d'identité
- Prélèvement d'émoluments pour l'engagement d'une procédure de réexamen à l'ODR
- Extension du catalogue de données pouvant être communiquées aux Etats d'origine ou de provenance en cas de renvois

Mesures visant à accélérer la procédure de recours
- Mesures sociales et financières

– Exclusion de l'aide sociale pour toutes les personnes frappées d'une décision d'asile négative. Ces personnes ont droit à une aide d'urgence

Délibérations

Projet 1
Loi sur l'asile (LAsi)

05.05.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.03.2005	CE	Divergences.
27.09.2005	CN	Divergences.
01.12.2005	CE	Divergences.
07.12.2005	CN	Divergences.
12.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (108:69)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:12)

Projet 2
Loi fédérale sur l'assurance.maladie (LAMal)

05.05.2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.03.2005	CE	Divergences.
27.09.2005	CN	Divergences.
01.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (119:64)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42.0)

Projet 3
Loi fédérale sur l'assurance.vieillesse et survivants (LAVS)

05.05.2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17.03.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (117:63)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil national** a adopté la révision de la loi sur l'asile par 98 voix contre 49 et 30 abstentions. Ce résultat est le reflet du clivage ressenti dès le débat d'entrée en matière, mais également à la lecture des 60 propositions de minorités et des 80 propositions individuelles.
Les partisans d'un durcissement plus marqué du droit d'asile se sont affrontés aux défenseurs de la tradition humanitaire suisse. Alors que les groupes UDC et socialistes se sont divisés sur la question, une coalition formée des radicaux, des démocrates chrétiens et d'une majorité socialiste a soutenu le projet du Conseil fédéral. Le groupe socialiste a soutenu l'entrée en matière, la loi permettant de légaliser la pratique des admissions à titre humanitaire. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a défendu ce projet, bien que, selon lui, il ne permette pas de lutter efficacement contre les abus. Dans ce but, il a d'ores et déjà annoncé une révision de cette loi. C'est finalement par 147 voix contre 28 que l'entrée en matière a été adoptée.
Lors de la discussion par article, le Conseil a accepté, par 103 voix contre 66, le principe de l'Etat tiers, principe qui permet à la Suisse de ne plus entrer en matière sur les demandes de personnes ayant transité par des pays jugés sûrs. Ce principe sera applicable pour autant que le pays tiers accepte de reprendre le requérant. En outre si ce dernier a des proches en Suisse ou qu'il présente une qualité manifeste de réfugié, la demande sera traitée en Suisse. Les mesures introduites dans le cadre du programme d'assainissement des finances ont été maintenues dans la loi contre l'avis de la gauche, par 118 voix contre 58. Ainsi la Suisse n'examinera plus les demandes d'asile des requérants qui ont été déboutés dans un pays de l'UE ou de l'EEE. Le Conseil a également adopté le relèvement des données biométriques d'un requérant. Par 114 voix contre 67, le Conseil n'a pas voulu autoriser la Confédération à créer des centres d'hébergement collectifs pour les requérants récalcitrants et à limiter leurs déplacements. Le Conseil a adopté la clause d'admission pour raisons humanitaires, ne cédant pas ainsi au groupe UDC qui voulait un durcissement, et il n'a pas suivi la gauche qui voulait plus d'assouplissement. Selon le texte adopté par la Chambre basse, l'admission pour raisons humanitaires ne serait accordé que si le renvoi n'est pas licite ou ne peut-être raisonnablement exigé et en cas de détresse personnelle grave. L'admission humanitaire aurait pour avantage de donner le droit au regroupement familial et de faciliter la recherche d'un travail.

Le National a décidé par 80 voix contre 74, que le Conseil fédéral pourrait supprimer tout ou partie de l'aide au développement aux Etats qui rechignent à récupérer leurs ressortissants déboutés. Les requérants n'auront en outre toujours pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant trois à six mois après le dépôt de leur demande d'asile. Une fois salariés, ils devront verser jusqu'à 10 % de leur revenu pour rembourser les frais occasionnés. Cette taxe a été adoptée par 91 voix contre 56. Et pour motiver les autorités cantonales à accélérer les procédures, le Conseil a adopté, contre l'avis du camp rose-vert qui aurait souhaité la prise en compte des frais effectifs et non des frais prévisibles, un système de forfaits globaux versés aux cantons.
Dans le but d'accélérer les procédures, le Conseil national a suivi la majorité de sa commission en limitant à un seul juge, au lieu de trois, l'instance de décisions de la Commission de recours en matière d'asile (CRA). La Chambre basse a, par 110 voix contre 69, autorisé les autorités suisses à prendre contact avec l'Etat d'origine déjà après une décision négative de première instance. La majorité a également fixé des conditions strictes au droit au regroupement familial pour les personnes admises pour des raisons humanitaires, soit un logement approprié et la non dépendance à l'aide sociale.
Au vote d'ensemble la loi sur l'assurance-maladie a été adoptée par 144 voix contre 2 et la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants par 157 voix sans opposition. Ces deux derniers projets n'ont pas suscité de débat.
Comme annoncé par le conseiller fédéral Christophe Blocher lors du débat d'entrée en matière, le Conseil fédéral a présenté en août, des propositions complémentaires et des modifications au projet de loi à l'intention de la commission du Conseil des Etats.
L'entrée en matière a été adoptée par le **Conseil des Etats** sans opposition. Une proposition de renvoi en commission de Simonetta Sommaruga (S, BE) n'a pas trouvé grâce auprès de la majorité du Conseil, qui l'a rejetée par 30 voix contre 10. Seuls les représentants de la gauche et quelques voix de droite ont manifesté leur désapprobation et leur souci devant le durcissement annoncé de cette loi. Ils ont notamment dénoncé la manière dont le Conseil fédéral avait introduit de nouvelles propositions politiques et leur non-conformité à la Constitution et au droit international. Les principales divergences concernent l'aide d'urgence, les mesures de contrainte, l'admission humanitaire et les prestations d'assurance maladie.
La Chambre des cantons a introduit une limitation voire un refus de l'aide d'urgence aux personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire. De plus, elle a étendu l'exclusion de l'aide sociale à tous les requérants d'asile déboutés, et non plus seulement aux requérants frappés d'une non-entrée en matière. Dans le domaine des mesures de contrainte, et sur proposition de la majorité de la commission, la durée maximale de ces mesures a été doublée, pour passer à deux au maximum. Les propositions de Dick Marty, (RL, TI) de maintenir le droit en vigueur, ont été rejetées par 23 voix contre 15. La détention dite de phase préparatoire a été prolongée à six mois au plus et celle en vue du renvoi à 18 mois. Les personnes qui ne collaborent pas avec les autorités pourront être détenues jusqu'à trois jours. La détention pour insoumission a été rajoutée aux catalogues des motifs de détention. Suivant la majorité de sa commission, la Chambre haute a biffé le principe de l'admission humanitaire. Les possibilités de regroupement familial ont aussi subi un frein et ne seront possible qu'après trois ans.
Le principe de non-entrée en matière lorsque les personnes refusent de dévoiler leur identité en présentant des pièces d'identité valables, a également été adoptée par le Conseil. Une proposition de Alain Berset, (S, FR) demandant de s'en tenir au droit en vigueur a été rejetée par 28 voix contre 11.
La Chambre des cantons a également durci les modifications apportées par le Conseil fédéral et par sa commission dans le domaine de l'assurance maladie. Le projet du Conseil fédéral qui visait essentiellement à limiter le choix de prestataires de soins pour les requérants, a été encore durci par la commission qui a introduit une limitation des prestations prises en charge par l'assurance de base pour les requérants d'asile et les personnes sans autorisation de séjour. Les soins d'urgence restent toutefois garantis. La minorité de gauche s'est à nouveau trouvé minorisée sur ce point, sa proposition de minorité demandant de s'en tenir au projet initial et de suivre le Conseil national a été rejetée par 21 voix contre 12.
Au vote sur l'ensemble, la loi sur l'asile a été adoptée par 27 voix contre 11, la loi sur l'assurance-maladie, par 26 voix contre 5 et la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui n'a pas suscité de débat, par 29 voix sans opposition.
La majorité du **Conseil national** a, en grande partie, suivi la politique de durcissement proposée par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats. La gauche et les libéraux n'ont pas réussi à obtenir un renvoi du débat et leur demande d'un message complémentaire sur les innovations introduites par le Conseil fédéral en cours du processus parlementaire, a également été rejetée.

Contrairement à la décision prise lors des débats de mai 2004, la Chambre du peuple a renoncé à introduire le principe de l'admission pour raisons humanitaires par 107 voix contre 76. Le Conseil a, par contre accepté, le principe de l'admission provisoire si le renvoi dans le pays d'origine représente un danger concret. Les cantons resteront compétents pour définir les cas de rigueur. De plus, le droit au regroupement familial pour ces cas, ne sera possible qu'au bout de trois ans. Par 109 voix contre 77, le National a exclu de l'aide sociale les requérants d'asile déboutés. Les cantons percevront un forfait de 15 000 francs par cas (contre 5 000 dans la version du Conseil des Etats), qui leur permettront d'assurer un soutien d'urgence aux requérants déboutés. En revanche, le Conseil n'a pas voulu refuser l'aide d'urgence aux requérants déboutés qui ne veulent pas quitter la Suisse. Ce refus de l'aide d'urgence, a été jugée contraire à la Constitution par le Tribunal fédéral. Cette disposition adoptée par le Conseil des Etats, a été rejetée par 105 voix contre 77.
Toutes les mesures de contrainte adoptées par la Chambre haute, ont été adoptées par la majorité de la Chambre du peuple. Le National a également suivi la Chambre haute en ce qui concerne les demandeurs d'asile sans papiers. Il n'y aura en principe pas d'examen des demandes déposées par des personnes n'ayant pas de pièces d'identité. Contre l'avis du Conseiller fédéral Christoph Blocher et du groupe UDC, la majorité a introduit une disposition qui oblige les cantons à examiner de manière approfondie les demandes d'autorisation de séjour déposée par un étranger admis provisoirement, et ce, après cinq ans. Les cantons devront tenir compte du degré d'intégration, de la situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine.
Dans le cadre de la loi sur l'assurance maladie, le National a refusé de limiter les soins, tel que introduit par le Conseil des Etats.
Le **Conseil des Etats** a maintenu deux divergences. La première concerne l'art. 83a qui fixe l'octroi de l'aide d'urgence. La Chambre des cantons a finalement accepté une solution de compromis tenant compte de l'arrêt du Tribunal fédéral de mars 2005. La deuxième concerne les conditions de non exécution d'une décision de renvoi. Le Conseil a, ainsi, suivi la majorité de sa commission contre une proposition de Madeleine Amgwerd (C, JU) par 25 voix contre 13. Le point d'achoppement concernait la notion de « mise en danger concrète de son existence ». La minorité estimait que le terme existence était trop limitatif et qu'il pourrait exclure les victimes de torture, par exemple.
Le **Conseil national** a suivi par 116 voix contre 60 la majorité de sa commission concernant l'art. 83a. Il a également suivi la majorité de sa commission par 97 voix contre 72 concernant la deuxième divergence.
Ces deux divergences ont été éliminées par le **Conseil des Etats** qui a, finalement suivi la Chambre du peuple sans autre discussion.
La gauche, les organisations d'aide aux réfugiés et des droits de l'homme ont déjà annoncé un référendum contre cette révision.

Le projet a été accepté en votation populaire le 24 septembre 2006 par 67,8 % des votants.

03.034 Adhésion de la Suisse au Centre international pour le développement de politiques migratoires

Message du 30 avril 2003 concernant l'approbation de l'adhésion de la Suisse au Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM) (FF 2003 3297)

Situation initiale

C'est le 1er juin 1993 que le Centre international pour le développement de politiques migratoires (CIDPM; International Centre for Migration Policy Development – ICMPD), sis à Vienne, a été fondé par un traité entre l'Autriche et la Suisse. Le traité du 26 avril 1996 signé par la Suisse, la République d'Autriche et la Hongrie fit du CIDPM une organisation internationale, qui, grâce à ses connaissances spécifiques de l'asile et de la migration, développe et favorise l'adoption de stratégies à long terme en la matière, mettant à disposition un mécanisme efficace de consultation. Par ailleurs, le CIDPM fournit aux gouvernements et aux organisations en Europe des services dans les domaines de l'asile et de la migration et s'implique dans la lutte contre la migration clandestine. Dans le cadre de ses activités liées au Pacte de stabilité et au Groupe de Budapest, il traite tout particulièrement de la problématique de la migration en Europe centrale et en Europe du Sud-Est dans le but d'intégrer divers Etats de cette région dans les structures migratoires mises en place en Europe et de contribuer ainsi à mieux gérer les flux migratoires clandestins. Enfin, le CIDPM a soutenu activement la Suisse pendant et après les conflits armés en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, notamment s'agissant du rapatriement de requérants d'asile déboutés et de personnes ne nécessitant plus de protection. Aujourd'hui, l'Autriche, la Hongrie, la Slovénie, la République tchèque, le Portugal, la Suède et la Suisse comptent

parmi ses membres. La Pologne, la Croatie, la Slovaquie et la Bulgarie, quant à elles, sont sur le point d'y adhérer. La Suisse a participé, de manière déterminante, à la naissance et à la fondation du CIDPM. Depuis la fondation de cette organisation en 1993, notre pays a, en tant que membre, contribué à définir les nombreuses activités, ainsi que l'élargissement continu du champ d'action du CIDPM. Ce dernier s'est avéré être pour la Suisse une plaque tournante en ce qui concerne la transmission d'informations et l'offre de services dans le contexte de l'asile et de la migration; il lui permet, d'une part, d'intervenir dans le débat politique avec l'Union européenne (UE), d'autre part, de participer à des projets de l'UE et de bénéficier d'un soutien actif dans la résolution de problèmes pratiques, par exemple dans le domaine des retours. A l'heure qu'il est, la Suisse ne peut mener une politique efficace en matière d'asile et de migration qu'en coopérant étroitement avec ses Etats voisins. Sa qualité de membre du CIDPM lui donne l'occasion de participer à nombre de projets mis sur pied par l'UE dans le domaine de la migration. En outre, cette organisation représente pour elle une plate-forme internationale lui permettant de prendre une part active à l'échange de vues entre pays et de faire connaître également ses préoccupations en matière d'asile et de migration au-delà des frontières de l'UE. Pour finir, les informations recueillies par le CIDPM sur les Etats d'origine ou de provenance de requérants d'asile constituent un soutien essentiel à la procédure d'asile et de renvoi, dont elles contribuent à accroître l'efficacité.
L'adhésion de la Suisse à une organisation internationale doit être approuvée par le Parlement. Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), le traité du 26 avril 1996 instituant le CIDPM en tant qu'organisation internationale est sujet au référendum facultatif. Jusque-là, le traité n'a pas été soumis au Parlement. Le présent message entend remédier à cette situation.

Délibérations

02-10-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06-05-2004	CN	Adhésion.
18-06-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
18-06-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (135:44)

Le **Conseil des Etats** et le **Conseil national** ont adopté l'arrêté sans discussion.

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.

Délibérations

09.06.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03.10.2007	CN	Divergences.

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 quant 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 assure 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.
L'élimination des divergences se poursuivra au Conseil des Etats lors de la prochaine législature.

06.058 Echange de données dans le domaine de l'asile. Accord avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein

Message du 9 juin 2006 concernant l'accord entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement fédéral autrichien et le Gouvernement de la Principauté de Liechtenstein relatif à l'échange de données dans le domaine de l'asile (FF 2006 5631)

Situation initiale

Afin d'être en mesure de déterminer l'identité et la provenance des requérants d'asile, l'Office fédéral des migrations (ODM) a pris, au cours des dernières années, diverses mesures. De plus, elle a intensifié la coopération avec les autorités compétentes en matière d'asile et avec d'autres services spécialisés des pays d'accueil européens et non européens. Outre les échanges généraux portant sur les développements dans le domaine des migrations et de l'asile, cette collaboration doit en particulier permettre l'échange de données personnelles concernant les requérants d'asile. Cette pratique se révèle appropriée en vue de lutter contre les abus facilités par les différents systèmes d'asile (dépôt de demandes multiples, dissimulation de l'identité ou de la provenance).
Au niveau européen, l'échange de données en matière d'asile est institutionnalisé. L'accord sur la procédure instituée par Dublin, le règlement dit «Dublin II» et la réalisation de la banque de données EURODAC sur les empreintes digitales ont considérablement simplifié la coopération entre les Etats signataires de l'accord de Dublin. De son côté, la Suisse n'a pas encore accès à ce système. Par conséquent, elle est tributaire d'arrangements bilatéraux avec d'autres pays d'asile, lorsqu'elle souhaite obtenir, dans des cas particuliers, des données personnelles relatives à des procédures d'asile antérieures ou à l'identité des requérants. En vertu de l'art. 98 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31) et de l'art. 22c de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), l'ODM est habilité à transmettre des données personnelles aux autorités étrangères compétentes. La mesure dans laquelle les autorités étrangères informent la Suisse dépend de la volonté politique à coopérer et des législations nationales. En 2003, l'Autriche a informé la Suisse que la transmission de données personnelles relevant du domaine de l'asile à des Etats non associés à l'accord de Dublin devait être réglée par le biais d'un accord international. Cette coopération avec l'Autriche revêtant une grande importance compte tenu des mouvements migratoires, la Suisse a donné suite à la proposition autrichienne d'ouvrir des négociations en vue d'aboutir à un accord relatif à l'échange de données. Dès lors, le présent accord

ne constitue pas une nouvelle forme de coopération en matière d'échange de données. Il fixe plutôt les conditions et les limites de l'échange de données avec l'Autriche et la Principauté de Liechtenstein dans le domaine de l'asile ainsi que les dispositions concernant la sécurité, la conservation et l'effacement de ces données. Ainsi, la coopération avec l'Autriche sera inscrite et garantie dans la législation jusqu'à ce que la Suisse applique le règlement «Dublin II» et obtienne l'accès à EURODAC, ce qui rendra dans une large mesure caduque la nécessité de passer des arrangements bilatéraux spéciaux. La Principauté de Liechtenstein est également une partie contractante car la Suisse entretient des relations très étroites avec elle en raison de l'union douanière qui les lie dans le domaine de la police des étrangers.
L'accord est valable sous réserve de l'approbation par les Chambres fédérales. En effet, il n'existe pas de base légale habilitant expressément le Conseil fédéral à conclure de tels accords. De surcroît, vu la teneur et l'effet contraignant de l'accord, celui-ci ne saurait être considéré comme traité de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

Délibérations

22.03.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (179: 0)
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42: 0)

Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont adopté l'accord sans discussion et sans opposition.

3. Ordre juridique

Vue d'ensemble

Généralités

00.405 Iv.pa. Cina. LP. Protection des acquéreurs de bonne foi (CAJ)

01.044 Signature électronique. Loi (CAJ)

01.408 Iv.pa. Nabholz. Divorce sur demande unilatérale. Période de séparation (CAJ)

01.465 Iv.pa. Chevrier. Cautionnement. Consentement du conjoint (art. 494 CO) (CAJ)

02.415 Iv.pa. Frey Claude. Modification de l'article 186 de la loi fédérale sur le droit international privé (CAJ)

02.435 Iv.pa. Bürgi. Cotisations des membres d'associations. Modification du Code civil pour leur fixation (CAJ)

03.016 Loi sur la protection des données. Convention pour la protection des personnes. Adhésion (CAJ)

03.039 Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Modification (CAJ)

05.040 Système du brevet européen et modification de la loi sur les brevets (CAJ)

05.075 Loi fédérale sur la libre circulation des avocats. Modification (CAJ)

05.082 Traité sur le droit des brevets. Approbation et règlement d'exécution ainsi que modification de la loi sur les brevets (CAJ)

05.083 Harmonisation des registres officiels de personnes. Loi (CIP)

06.031 Droit d'auteur. Convention (CAJ)

06.062 Code de procédure civile suisse (CAJ)

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

Organisation judiciaire fédérale

01.023 Organisation judiciaire fédérale. Révision totale (CAJ)

06.016 Ordonnance sur les juges. Modification (CAJ)

06.023 Organisation judiciaire fédérale. Révision totale. Mise à jour (CAJ)

06.034 Loi sur la procédure pénale. Modification (CAJ)

06.068 Loi sur le Tribunal fédéral et loi sur le Tribunal administratif fédéral. Ordonnance (CAJ)

06.104 Juges ordinaires et juges suppléants du Tribunal fédéral. Ordonnance (CAJ)

06.400 Iv.pa. CAJ-CE. Nombre de juges au Tribunal fédéral. Ordonnance de l'Assemblée fédérale (CAJ)

Droit pénal / Entraide judiciaire

00.419 Iv.pa. Vermot-Mangold. Protection contre la violence dans la famille et dans le couple (CAJ)

02.035 Transfèrement des personnes condamnées. Modification de la loi sur l'entraide pénale (CAJ)

03.025 Entraide judiciaire en matière pénale. Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne (CAJ)

04.053 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec les Philippines (CAJ)

05.030 Norme pénale relative à la traite d'êtres humains (droits de l'enfant). Modification (CAJ)

05.060 CP et CPM. Correctifs en matière de sanctions et casier judiciaire (CAJ)
05.078 Loi sur l'aide aux victimes d'infractions. Révision totale (CAJ)
05.081 CP. Internement à vie pour les délinquants jugés très dangereux (CAJ)
05.092 Procédure pénale. Unification (CAJ)
06.087 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec le Mexique (CAJ)
06.102 CP. Norme pénale sur le délit d'initié. Modification (CAJ)
07.021 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec la République fédérative du Brésil (CAJ)

Droit de la nationalité

03.454 Initiative parlementaire (Pfisterer Thomas). Loi sur la nationalité. Modification
06.086 Pour des naturalisations démocratiques. Initiative populaire (CIP)

Egalité des droits

02.090 Partenariat enregistré entre personnes du même sexe. Loi fédérale (CAJ)
03.071 Loi sur l'égalité (procédure de conciliation). Modification (CAJ)

Sécurité intérieure, Protection de l'Etat

01.064 Partage des valeurs patrimoniales confisquées. Loi fédérale (CAJ)

Généralités

00.405 Initiative parlementaire (Cina Jean-Michel). LP. Protection des acquéreurs de bonne foi

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 23.06.03 (FF 2003 5935)
Avis du Conseil fédéral : 03.09.03 (FF 2003 5943)

Situation initiale

Le 23 mars 2000, le conseiller national Jean-Michel Cina (C, VS) a déposé une initiative parlementaire demandant de protéger la personne de bonne foi qui acquiert un immeuble appartenant à un failli entre l'ouverture de la faillite et sa publication ou sa mention au registre foncier. Les art. 204, al. 1, et 298, al. 2, de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) devraient dès lors être révisés dans ce sens.
Le 23 janvier 2001, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a, par 9 voix contre 8, proposé de ne pas donner suite à l'initiative. Le 15 mars 2001, allant à l'encontre de la proposition de sa commission, le Conseil national a décidé de donner suite à l'initiative. Par la suite, la Commission a élaboré le présent projet de modification de la loi. Elle n'a toutefois pas repris la solution prévue par l'initiative, selon laquelle la protection de la bonne foi en matière de droits réels immobiliers prime sur le principe du dessaisissement du débiteur. Elle propose, par contre, de raccourcir autant que possible le délai entre l'ouverture de la faillite et sa mention au registre foncier et de maintenir la primauté du principe de dessaisissement du débiteur.
Selon la proposition soumise par la commission, l'art. 176, al. 2 de la LP serait modifié comme suit : « La faillite est mentionnée au registre foncier au plus tard deux jours après son ouverture. »
Le Conseil fédéral a approuvé ce changement et a proposé d'apporter la même solution au problème existant lors d'un sursis concordataire par la modification de l'art. 296, 2e phrase de la LP : « Le sursis concordataire est mentionné au registre foncier au plus tard deux jours après l'octroi. »

Délibérations

15-03-2001	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
03-12-2003	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
03-03-2004	CE	Adhésion.
19-03-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (176:0)
19-03-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

L'entrée en matière a été décidée sans opposition au **Conseil national** et la proposition de la commission a été saluée l'unanimité au vote sur l'ensemble. Celle du Conseil fédéral a également été adoptée. Le **Conseil des Etats** a unanimement approuvé la décision du Conseil national.

01.044 Signature électronique. Loi

Message du 3 juillet 2001 relatif à la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique (FF 2001 5423)

Situation initiale

L'ordonnance du 12 avril 2000 sur les services de certification électronique (ordonnance sur les services de certification, OSCert; RS 784.103) est entrée en vigueur le 1er mai 2000. Lors de son adoption, le Conseil fédéral a annoncé qu'il soumettrait prochainement au Parlement un projet de loi prévoyant la reconnaissance de la signature électronique (numérique) dans les relations de droit privé en particulier. C'est ce que réalise la loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique, qui remplace l'ordonnance sur les services de certification (conçue comme une ordonnance expérimentale limitée dans le temps; art. 21, al. 2, OSCert).
Le droit suisse des contrats est fondé sur le principe de la liberté contractuelle. Celle-ci trouve son expression notamment dans la liberté de la forme (art. 11, al. 1, CO). En règle générale, un contrat peut donc être conclu oralement ou par voie électronique, par exemple par courrier électronique ou par une réponse à une offre en ligne faite sur un réseau de transmission de données comme Internet. Par contre, les contrats soumis à une exigence de forme – ce qui est exceptionnel en droit suisse – ne peuvent pas être conclus par la voie électronique, étant donné qu'ils doivent être signés à la main (art. 14, al. 1, CO). Cette situation va changer grâce à une nouvelle disposition du code des obligations (art. 14, al. 2bis P-CO), en vertu de laquelle tous les contrats devant être passés en la forme écrite pourront également être conclus par la voie électronique. A cet effet, ils devront être signés par le débiteur au moyen d'une signature électronique qualifiée. En proposant l'équivalence entre les signatures électronique qualifiée et manuscrite, le Conseil fédéral donne suite aux motions Vreni Spoerry (RL, ZH) (94.3115), Valeur légale des signatures électroniques. Modification de l'art. 14 CO (BO 1994 N 1883), et Helen Leumann-Würsch (RL, LU) (99.3288), Signature électronique (BO 1999 E 819 s.), transmises comme postulats. La loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique reprend pour l'essentiel l'ordonnance sur les services de certification à l'exception de la question de la responsabilité. L'ordonnance sur les services de certification ne pouvait régler la responsabilité différemment du code des obligations. L'adoption d'une loi fédérale le permet. Par conséquent, la loi fédérale sur la signature électronique prévoit que le titulaire d'une clé de signature doit réparer dans certains cas les conséquences d'un usage abusif de cette signature (art. 59a P-CO). De même, le fournisseur de services de certification répond des qualités exigées par la loi pour sa prestation de service (art. 16). La loi fédérale sur les services de certification dans le domaine de la signature électronique instaure ainsi les conditions optimales propres à garantir la sécurité des actes juridiques effectués par voie électronique.
Le projet traite essentiellement de l'utilisation de la signature électronique dans les relations entre particuliers. S'agissant de la communication électronique avec les autorités (cyberadministration), il se limite à régler la simple transmission électronique de données, notamment pour la communication avec le registre du commerce (art. 929a P-CO). Les autres questions, comme par exemple l'acceptation du dépôt d'un mémoire ou de la notification d'une décision par voie électronique, seront réglées dans d'autres lois.

Délibérations

04-06-2003	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22-09-2003	CE	Divergences.
02-12-2003	CN	Adhésion.

19-12-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (117:39)
19-12-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (36:0)

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte a proposé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral en le chargeant d'intégrer la signature électronique dans la loi sur le commerce électronique, et de clarifier notamment la question de la responsabilité en cas d'utilisation abusive. La conseillère fédérale Ruth Metzler a rétorqué que le Conseil fédéral n'avait pas souhaité alourdir le projet avec des considérations relatives à la protection des consommateurs. La demande de renvoi a été rejetée par 99 voix contre 51.
Au cours de l'examen par article, le conseil a rejeté trois propositions de minorité issues de la gauche et des verts. La première réclamait la reconnaissance obligatoire pour les fournisseurs de services de certification ainsi qu'un coût réduit pour l'accès à la signature électronique. La deuxième proposition exigeait une plus grande transparence dans la consultation du registre foncier. Quant à la troisième, émise par une minorité emmenée par Jost Gross (S, TG), elle visait à rejeter toute assimilation de la signature électronique à la signature manuscrite dans le code des obligations, aussi longtemps que la protection de la partie contractante la plus faible ou la protection contre une décision irréfléchie fera défaut, notamment dans le droit régissant les contrats de travail, dans le droit du bail ainsi que dans le droits régissant la consommation et dans celui du leasing.
Paul Günter (S, BE) a par ailleurs proposé d'assouplir la législation relative aux preuves que le titulaire d'une signature électronique doit apporter pour être dégagé de toute responsabilité en cas d'utilisation abusive. Cette modification a toutefois été rejetée par le Conseil national par 89 voix contre 46. À l'issue du vote sur l'ensemble, le projet complété au cours de l'examen par article a été approuvé par 89 voix contre 50.
Le **Conseil des Etats** a biffé les sanctions pénales introduites par le Conseil national à l'art. 9a. Il estime que les dispositions générales du code pénal suffisent amplement en cas de violation des obligations.
Concernant les modifications du Code Civil, le Conseil des Etats a concrétisé une initiative parlementaire de Toni Dettling (RL, SZ) à laquelle il avait donné suite en juin 2002 (01.439). Elle demandait l'abrogation de l'art. 970a, prescrivant la publication des acquisitions de propriété immobilière. Cependant, le Conseil des Etats a légèrement modifié cette initiative en ce sens que la faculté a été laissée aux cantons qui ont une longue tradition de publication, y compris du prix de vente, de continuer de prévoir dans leur législation une telle publication.
Une minorité emmenée par Christiane Brunner (S, GE) a plaidé, lors du débat de l'art. 14 al. 2bis CO, pour la mise en place de garde-fous en faveur de la partie contractante la plus faible ou contre des décisions irréfléchies, notamment en matière de contrats de travail, leasing ou de bail. Le Conseil des Etats a rejeté par 32 voix contre 6 cette proposition. Ruth Metzler a assuré que le Conseil fédéral proposera l'année prochaine un projet de lois visant à améliorer de manière générale la protection des consommateurs en matière de contrats.
Les modifications de l'art. 59a CO proposées par le Conseil national ont été suivies par le Conseil des Etats, cependant une légère rectification a été apportée. Il a préféré décharger le titulaire de la clé de signature du fardeau de la preuve absolue de sa responsabilité, en demandant uniquement de rendre crédible les mesures prises pour assurer celle-ci. Cette mesure laisse de ce fait aux juges une plus grande marge d'appréciation. Le Conseil des Etats a adopté la loi sur la signature électronique lors du vote sur l'ensemble, par 34 voix contre 5.
S'agissant de l'art. 19a, une minorité de la commission du **Conseil national** a proposé de maintenir la version du Conseil national afin de combler le vide juridique existant. Par 104 voix contre 64, le conseil s'est néanmoins rallié sur ce point à la proposition de la majorité de la commission, qui visait à approuver la décision du Conseil des États.
S'agissant de l'art. 970a CC, une minorité a proposé de ne pas le modifier pour des raisons de transparence. Cependant, là encore, et par 97 voix contre 58, le conseil s'est rallié sur ce point à la majorité de la commission et donc aussi au second conseil.
S'agissant de l'art. 59a CO, une majorité de la commission a proposé de maintenir la version du Conseil national. Par 89 voix contre 85, le conseil a toutefois préféré suivre cette fois la minorité de la commission – qui avait proposé, elle, d'approuver la version du Conseil des États –, éliminant ainsi les divergences qui subsistaient entre les deux Chambres.

01.408 Initiative parlementaire (Nabholz Lili). Divorce sur demande unilatérale. Période de séparation

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 29.04.03 (FF 2003 3490)
Avis du Conseil fédéral : 02.07.03 (FF 2003 5310)

Situation initiale

Le 20 mars 2001, Lili Nabholz, (RL, ZH) conseillère nationale, a déposé une initiative parlementaire visant à modifier les art. 114 et 115 du code civil suisse (CC) afin de ramener de quatre ans à deux ans la durée de séparation nécessaire au terme de laquelle un conjoint peut déposer une demande unilatérale de divorce.
Le nouveau droit du divorce entré en vigueur le 1er janvier 2000 fait l'objet de critiques, notamment en relation avec la durée de séparation au terme de laquelle un conjoint peut déposer une demande unilatérale de divorce. Le délai de quatre ans est jugé trop long par les praticiens et ressenti comme pesant. Un conjoint peut refuser le divorce quel que soit le motif et ainsi contraindre l'autre à attendre l'échéance du délai de séparation. Le délai étant fréquemment ressenti comme trop long, le conjoint désireux de divorcer peut être l'objet de pressions. Il ne peut que recourir à l'art. 115 CC qui prévoit d'accorder le divorce avant le délai de quatre ans lorsqu'il est avéré par des motifs sérieux qui ne lui sont pas imputables et que la perpétuation du mariage est insupportable. Cet article au caractère subsidiaire se voit ainsi attribué une place plus importante qu'envisagée par le législateur. Réduire la durée de séparation à deux ans permet de corriger ces situations tout en préservant les couples de dissoudre leur mariage trop rapidement et avec trop de désinvolture.
Dans son avis, le Conseil fédéral a expliqué que la fixation du délai était une décision discrétionnaire. Il ne s'est pas opposé à la réforme proposée mais a attiré l'attention sur plusieurs problèmes à prendre en considération lors d'une révision de la loi.

Délibérations

16-09-2002	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
24-09-2003	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
09.12.2003	CE	Adhésion.
19.12.2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (169:7)
19.12.2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (37:1)

Le **Conseil national** a adopté le projet à l'unanimité après avoir procédé à une légère modification rédactionnelle du texte de loi proposé par la commission.
Le **Conseil des États** a lui aussi adopté la modification de loi sans en débattre.

01.465 Initiative parlementaire (Chevrier Maurice). Cautionnement. Consentement du conjoint (art. 494 CO)

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 02.09.02
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 01.07.04 (FF 2004 4647)
Avis du Conseil fédéral : 08.09.04 (FF 2004 4657)

Situation initiale

Le 13 décembre 2001, le conseiller national Maurice Chevrier (C, VS) a déposé une initiative parlementaire visant à abroger l'art. 494, al. 2, du code des obligations (CO).
Selon l'art. 494, al. 1, CO, une personne mariée ne peut cautionner valablement qu'avec le consentement écrit de son conjoint, à moins que les époux ne soient séparés de corps par jugement.
L'art. 494, al. 2, CO prévoit, de façon exhaustive, des exceptions à ce principe : le consentement du conjoint n'est pas requis si la caution est inscrite au registre du commerce en qualité de chef d'une raison individuelle, de membre d'une société en nom collectif, de membre indéfiniment responsable d'une société en commandite, d'administrateur ou de directeur d'une société anonyme, d'administrateur d'une société en commandite par actions ou d'associé-gérant d'une société à responsabilité limitée.

Le consentement du conjoint (al. 1) a été introduit comme condition de validité dans le but de protéger les familles; les exceptions (al. 2) ont été prévues, d'une part dans le souci d'éviter un référendum, et d'autre part dans l'idée que les personnes inscrites au registre du commerce disposent de l'expérience et du jugement nécessaires et sont ainsi plus à même de gérer leurs affaires.
Par 9 voix contre 7, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a décidé d'améliorer la protection de la famille dans ce domaine, et a proposé par voie de conséquence de biffer l'art. 494, al. 2 du code des obligations. Une minorité de la commission a estimé toutefois qu'il convenait de renoncer à la nécessité d'obtenir le consentement du conjoint lorsque la dette garantie est contractée par une société anonyme, une société en commandite par actions ou par une société à responsabilité limitée contrôlée par la caution.
Dans son avis, le Conseil fédéral a approuvé la proposition de la majorité de la commission.

Délibérations

20.06.2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
15.12.2004	CN	Décision conforme au projet de la commission.
08.03.2005	CE	L'entrée en matière est adoptée.
15.06.2005	CE	Adhésion.
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (173:9)
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (25:20)

Par 17 voix contre 2, la commission du **Conseil national** a proposé de donner suite à l'initiative. Une minorité de la commission n'a pas souhaité y donner suite, au motif que cela alourdirait la vie économique des petites entreprises si la personne inscrite au registre du commerce devait requérir le consentement de son conjoint pour cautionner les dettes de son entreprise. À l'issue d'une brève discussion, le Conseil national a décidé, par 106 voix contre 54, de donner suite à l'initiative.
A la session d'hiver 2004, le **Conseil national** a suivi par 82 voix contre 67 la majorité de sa commission, laquelle proposait de biffer l'art. 494, al. 2 CO.
La commission du **Conseil des États** a proposé, grâce à la voix prépondérante de son président, de ne pas entrer en matière sur le projet, arguant que l'objectif devait être de lever les obstacles économiques, et non d'en créer de nouveaux. Cette proposition a donné lieu à une discussion animée au conseil. Invoquant la protection de la famille, certains parlementaires se sont prononcés en faveur de l'entrée en matière, tandis que d'autres s'y sont opposés au nom de la liberté entrepreneuriale. Le conseil a finalement décidé, par 16 voix contre 15, d'entrer en matière sur le projet, qui a donc été renvoyé à la commission pour l'examen par article. Cette dernière a proposé, toujours grâce à la voix prépondérante du président, de rejeter le projet. S'inscrivant en faux contre cette proposition, le Conseil des États s'est toutefois rallié au projet du Conseil national en l'adoptant par 21 voix contre 19.

02.415 Initiative parlementaire (Frey Claude). Modification de l'article 186 de la loi fédérale sur le droit international privé

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 20.01.03
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 20.10.05
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 17.02.06 (FF 2006 4469)
Avis du Conseil fédéral : 17.05.06 (FF 2006 4481)

Situation initiale

Un arrêt du Tribunal fédéral rendu en mai 2001 (arrêt Fomento, ATF 127 III 279) a entraîné une certaine insécurité du droit suisse en matière d'arbitrage international. Selon l'interprétation faite dans cet arrêt, une partie qui a valablement accepté de soumettre ses litiges à l'arbitrage en Suisse pourrait paralyser la procédure arbitrale en prenant son adversaire de vitesse par l'introduction, avant l'arbitrage, d'une action judiciaire à l'étranger.
Cette situation nuit à l'efficacité de l'arbitrage international en Suisse et est propre à dissuader les acteurs du commerce international de recourir à l'arbitrage dans notre pays.
Faisant suite à l'adoption par le Conseil national d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Claude Frey (RL, NE) demandant la révision de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) afin de remédier à cette insécurité, la Commission des affaires juridiques du Conseil national propose de compléter la LDIP en ce sens que le tribunal arbitral statue sur sa

compétence sans égard à une action ayant le même objet pendante entre les mêmes parties devant un autre tribunal.
Le présent projet donne ainsi aux tribunaux arbitraux une règle de conduite positive claire.

Délibérations

23-09-2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
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.
13-06-2006	CN	Décision conforme au projet de la commission.
28-09-2006	CE	Adhésion.
06-10-2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:0)
06-10-2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Les deux Chambres ont approuvé le projet sans discussion.

02.435 Initiative parlementaire (Bürgi Hermann). Cotisations des membres d'associations. Modification du Code civil pour leur fixation

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-CE) : 15.05.03
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-CE) : 22.04.04 (FF 2004 4529)
Avis du Conseil fédéral : 18.08.04 (FF 2004 4537)

Situation initiale

Le 19 juin 2002, Hermann Bürgi (V, TG), conseiller aux Etats, a déposé une initiative visant à modifier les dispositions du code civil suisse (CC) relatives aux associations afin qu'une décision de l'assemblée générale suffise pour fixer les cotisations et afin de limiter la responsabilité personnelle des membres pour les dettes de l'association au montant décidé par l'assemblée générale.
Le Conseil fédéral a entièrement approuvé le projet de loi élaboré par la Commission des affaires juridiques.

Délibérations

02-10-2003	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
22-09-2004	CE	Décision conforme au projet de la commission.
15-12-2004	CN	Adhésion.
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (191:0)

Les deux conseils ont approuvé sans discussion et unanimement le projet de loi.

03.016 LF sur la protection des données. Convention pour la protection des personnes. Adhésion

Message du 19 février 2003 relatif à la révision de la loi fédérale sur la protection des données (LPD) et à l'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse au Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (FF 2003 1915)

Situation initiale

La révision vise principalement l'amélioration de l'information des personnes sur lesquelles des données sont collectées, la fixation d'un niveau de protection minimum lorsque les autorités cantonales traitent des données en exécution du droit fédéral et la transposition dans le droit suisse des principes prévus par le Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données.
La révision a pour origine deux motions adoptées en 1999 et 2000 par les Chambres fédérales, qui demandaient d'une part davantage de transparence lors de la collecte de données et d'autre part une

base légale formelle pour tout accès en ligne à des données traitées par des organes fédéraux ainsi qu'un standard minimum de protection lorsque des données sont traitées par les cantons en exécution du droit fédéral. En outre, certaines dispositions de la loi fédérale sur la protection des données doivent être modifiées pour permettre l'adhésion de la Suisse au Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données. L'expérience faite en matière de protection des données a démontré que l'application de la loi fédérale sur la protection des données est de manière générale satisfaisante, même si cette loi présente quelques défauts ponctuels, notamment par rapport aux moyens accordés aux personnes concernées pour s'opposer au traitement de données les concernant.
Le projet de révision prévoit l'obligation pour les personnes privées et les organes fédéraux d'informer activement la personne concernée lorsqu'ils collectent des données sensibles et des profils de la personnalité à son sujet. La personne concernée doit au moins être informée de l'identité du maître du fichier, des finalités du traitement pour lequel les données sont collectées et des catégories de destinataires des données si la communication est envisagée. Pour les données personnelles qui ne sont pas des données sensibles ni des profils de la personnalité, la collecte doit au moins être reconnaissable pour la personne concernée. Le projet de révision assortit en outre l'obligation de déclarer les fichiers d'un certain nombre d'exceptions et renforce la position des personnes qui s'opposent à un traitement de données les concernant. Il fixe également des exigences minimales auxquelles les cantons doivent satisfaire en matière de protection des données quand ils exécutent le droit fédéral et renforce les possibilités de contrôle sur ceux-ci lorsqu'ils traitent des données personnelles en application du droit fédéral. Le projet de révision permet au Conseil fédéral d'autoriser, pour une durée limitée, le traitement automatisé de données sensibles ou de profils de la personnalité dans le cadre de projets pilotes, avant qu'une loi au sens formel ne soit entrée en vigueur.
Enfin, pour rendre la législation suisse conforme au Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données, le projet de révision harmonise les conditions auxquelles est subordonnée la communication transfrontière de données avec le droit européen et accorde la qualité pour recourir au Préposé fédéral à la protection des données dans le cadre de la surveillance des organes fédéraux.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur la protection des données (LPD)

10.03.2004	CN	Renvoi au Conseil fédéral.
03.06.2004	CE	La décision de renvoyer l'objet au Conseil fédéral est rejetée.
06.10.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.12.2005	CE	Divergences.
09.03.2006	CN	Divergences.
22.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (168:8)
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse au Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données

10.03.2004	CN	Renvoi au Conseil fédéral.
03.06.2004	CE	La décision de renvoyer l'objet au Conseil fédéral est rejetée.
06.10.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.12.2005	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (180:0)
24.03.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)

Au **Conseil national**, le projet s'est heurté à des oppositions. Une courte majorité de la Commission des affaires juridiques (CAJ), soutenue par le groupe radical-libéral, a proposé de le renvoyer au Conseil fédéral en le chargeant de strictement limiter la révision à la mise en œuvre des motions 00.3000 (Renforcement de la transparence lors de la collecte des données personnelles) et 98.3529

(Liaisons 'on-line'. Renforcer la protection pour les données personnelles) et du protocole additionnel du 8 novembre 2001. Cette majorité était parvenue à la conclusion – après les auditions notamment – qu'il n'était pas nécessaire de prévoir de nouvelles dispositions en matière de protection des données, la Suisse disposant déjà d'un très haut niveau de protection dans ce domaine. Une minorité de la commission, réunissant la gauche et les Verts, a sollicité le renvoi du projet en commission afin que la discussion par article puisse s'y dérouler. Le conseiller fédéral et ministre de la justice Christoph Blocher aurait également préféré que la Commission des affaires juridiques améliore la loi sur la protection des données.
Le Conseil a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet avant d'adopter, par 97 voix contre 64, la proposition de renvoi de la majorité.
Conformément à la nouvelle loi sur le Parlement, le **Conseil des États** devait seulement examiner la proposition de renvoi du Conseil national. En tant que rapporteur de la commission, Jean Studer (S, NE) a expliqué que le Parlement était lui-même en mesure d'apporter des corrections au projet, raison pour laquelle la commission avait considéré à l'unanimité que la loi sur la protection des données ne devait pas faire l'objet d'un renvoi au Conseil fédéral. Le ministre de la justice Christoph Blocher a déclaré que les éventuelles lacunes pourraient aussi bien être comblées par une commission d'examen préalable que par le Conseil fédéral. En outre, le Conseil national n'aurait pas indiqué clairement ce qu'il reprochait au projet. Se ralliant tacitement à la proposition de sa commission, la Chambre haute a rejeté la proposition de renvoi au Conseil fédéral.
À la session d'automne 2005, le **Conseil national** a procédé à l'examen du projet retravaillé par sa Commission des affaires juridiques. Il s'est rallié à toutes les propositions de la majorité de la commission, renonçant ainsi à certaines dispositions restrictives initialement proposées par le Conseil fédéral. Une minorité rose-verte, qui défendait les propositions du Conseil fédéral et proposait elle-même d'autres dispositions visant à étendre la protection des données, a été battue lors de plusieurs votes.
Le conseil a notamment rejeté sa proposition d'introduire un article 4bis, selon lequel toute personne traitant des données personnelles devrait être en mesure de fournir des informations sur leur origine. Il a également rejeté, à l'art. 7a, une proposition visant à ce que l'obligation d'informer ne s'applique pas uniquement aux « données sensibles » mais à toutes les données concernant la personne en question. Le conseil a en outre biffé l'art. 7b proposé par le Conseil fédéral et introduisant une obligation d'informer lors de décisions individuelles automatisées. La proposition de la minorité visant à introduire, à l'art. 15, un droit de recours pour les associations a elle aussi été rejetée.
À l'art. 15a, le conseil a biffé par 88 voix contre 55, contre l'avis du Conseil fédéral et d'une minorité, une série de dispositions sur l'opposition au traitement de données personnelles. Le Conseil fédéral avait proposé que le maître du fichier suspende immédiatement le traitement de données si la personne concernée le demandait; en cas de refus, le maître du fichier aurait dû faire valoir un motif justificatif dans un délai de dix jours. La majorité du conseil a estimé que les droits de la personne concernée étaient déjà entièrement garantis par d'autres dispositions.
La loi a finalement été adoptée par 99 voix contre 0, la gauche et les Verts ayant choisi de s'abstenir.
Le **Conseil des États** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil national et a approuvé les deux projets à l'unanimité. S'agissant de l'art. 7b, il a adhéré à la version du Conseil fédéral et a approuvé, par 19 voix contre 13, une disposition qui institue un devoir d'informer concernant aussi les décisions individuelles automatisées.
Par 95 voix contre 61, le **Conseil national** a cependant maintenu son opposition à l'art. 7b, cette disposition étant jugée à la fois inutile et génératrice de coûts supplémentaires pour l'économie.
Le **Conseil des Etats** a finalement suivi la décision du Conseil national.

03.039 Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Modification

Message du 28 mai 2003 concernant une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (FF 2003 3900)

Situation initiale

Le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter un postulat du conseiller national Georges Theiler, (RL, LU) postulat qui demande une modification de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Cette modification vise à mettre sur pied d'égalité l'acquisition d'actions de sociétés immobilières et l'acquisition de parts de fonds de placement

immobiliers. La modification proposée constitue le point fort du présent message et du projet de révision partielle qui y est joint.
Ce projet vise à libéraliser légèrement et de manière contrôlée le marché des immeubles d'habitation, sans remettre en cause l'esprit ni le but de la loi. Dorénavant, les personnes à l'étranger n'auront plus besoin d'autorisation pour acquérir des actions de sociétés immobilières au sens étroit du terme, c'est-à-dire de sociétés dites «d'immeubles d'habitation», si ces actions sont cotées dans une bourse en Suisse. En revanche, l'acquisition d'actions de sociétés d'immeubles d'habitation non cotées en bourse continuera d'être prohibée.
Le Conseil fédéral saisit cette occasion pour proposer six autres mesures d'assouplissement de moindre portée. Les héritiers institués doivent être exemptés de l'obligation d'aliéner, dans les deux ans, l'immeuble qui leur est dévolu, à condition qu'ils apportent la preuve qu'ils ont avec cet immeuble des relations particulièrement étroites. Il convient, par ailleurs, que les cantons puissent déterminer selon leurs propres critères et non plus à la lumière de critères imposés par le droit fédéral, les lieux à vocation touristique dans lesquels les étrangers non résidents peuvent acquérir des logements de vacances ou des appartements dans un apparthôtel de manière à assurer le développement du tourisme. En outre, il est proposé d'abaisser de 20 ans à 18 ans l'âge au-dessous duquel un enfant ne peut être autorisé à acquérir un logement de vacances ou une résidence secondaire, parce que ses parents possèdent déjà un tel objet. De surcroît, les personnes qui sont déjà copropriétaires ou propriétaires communs d'un immeuble doivent être libérées de l'assujettissement au régime de l'autorisation pour l'acquisition d'une part supplémentaire de cet immeuble. Quant aux bons de participation, ils ne doivent plus être pris en considération lorsqu'il s'agit de déterminer si une personne morale est dominée par des personnes à l'étranger. Enfin, les cantons ne seront plus tenus de soumettre leurs dispositions d'exécution à l'approbation de la Confédération.
En décembre 2002, le groupe radical a déposé une motion qui demande l'abrogation de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Le Conseil fédéral est prêt à accepter cette motion, estimant que la loi en question n'est plus nécessaire à l'époque actuelle. La demande de logements de vacances de la part d'étrangers non résidents reste forte, mais le phénomène ne concerne que quelques lieux de villégiature. Le Conseil fédéral examinera les incidences qu'aurait l'abrogation de la loi sous l'angle de l'aménagement du territoire et de l'économie de même que les mesures de remplacement à prendre éventuellement, en particulier au niveau de la législation concernant l'aménagement du territoire. Cet examen achevé, il soumettra dans les meilleurs délais au Parlement un projet qui permette d'abroger la loi pendant la législature 2003–2007. Toutefois, comme cet examen prendra encore un certain temps, il apparaît judicieux de poursuivre dans la voie de la révision partielle qui vous est soumise et d'instaurer les mesures d'assouplissement qu'elle prévoit.

Délibérations

03-03-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20-09-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (139:5)

Au **Conseil des Etats**, Hans Hess (RL, OW) s'est, dans un premier temps, prononcé contre l'entrée en matière. Le fait que cette révision législative, comme son issue définitive, étaient fortement conditionnées par la motion « Lex Koller. Abrogation » (02.3677), elle-même encore pendante, a motivé sa proposition. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a assuré qu'il s'agissait là d'une petite amélioration en la matière et a rappelé que la question de l'abrogation de la loi était toujours en cours d'examen et que seule une analyse approfondie permettrait de prendre une décision définitive. Suite à cette prise de position, Hans Hess a retiré sa proposition de ne pas entrer en matière.
Ces dissensions réglées, l'entrée en matière a été décidée sans opposition et le projet a été adopté avec une simple modification technique. Le vote sur l'ensemble a confirmé l'unanimité sur la question avec 39 voix.
Au **Conseil national**, le projet a rencontré peu d'opposition. Seul Bernhard Hess (-, BE) a mis en garde contre ce qu'il estime être la vente de la patrie, mais sa proposition de non-entrée en matière a été clairement balayée. Gabi Huber (RL, UR) a affirmé que, de l'avis du groupe radical-libéral, l'assouplissement de la Lex Koller ne serait qu'un pas intermédiaire sur le chemin de l'abrogation complète de la loi, et elle a mentionné la motion pendante du groupe (02.3677). Anita Thanei (S, ZH) a annoncé que les socialistes ne pourraient approuver une telle suppression que quand des mesures compensatoires et percutantes en matière d'aménagement du territoire seraient prises. Le ministre de la Justice, Christoph Blocher, s'est également exprimé en faveur de l'abolition de la loi. Pour l'heure, il

n'existe encore que trop peu d'informations pour savoir si des mesures compensatoires seraient nécessaires dans le cas d'une abrogation. Le Conseil fédéral se déterminera définitivement sur le thème une fois en possession d'informations supplémentaires.
A l'art. 4, al. 1, let. e, le Conseil national s'est clairement prononcé contre la proposition de Georges Theiler (RL, LU) qui prévoyait que les personnes domiciliées à l'étranger puissent aussi acquérir des actions de sociétés immobilières si les parts de cette personne morale ne sont pas régulièrement négociées sur le marché.
Enfin, le conseil a suivi la décision du Conseil des Etats et a adopté la loi par 130 voix contre 2 refus, avec 23 abstentions.

05.040 Système de brevets européens et modification de la loi sur les brevets

Message du 18 mai 2005 concernant l'approbation de deux traités relatifs au système du brevet européen et des modifications de la loi sur les brevets (FF 2005 3567)

Situation initiale

L'émergence de nouvelles technologies et l'intégration de l'économie européenne dans le commerce mondial ont considérablement modifié les conditions générales auxquelles est soumis le système du brevet européen. En raison de cette évolution et de l'adhésion de nouveaux Etats à l'Organisation européenne des brevets (OEB), il est devenu indispensable de réformer le système. L'Acte du 29 novembre 2000 portant révision de la Convention du 5 octobre 1973 sur la délivrance de brevets européens (Acte de révision de la CBE) et l'Accord du 17 octobre 2000 sur l'application de l'article 65 de la Convention sur la délivrance de brevets européens (Accord sur les langues CBE) modernisent le système du brevet européen sans toucher à ses fondements. Ils créent les conditions qui permettront à celui-ci de répondre aux exigences et aux attentes actuelles et futures. Négociés en 2000, les deux traités ont été signés par la Suisse la même année.
Avec l'Acte de révision de la CBE, la Convention sur le brevet européen a été révisée et modernisée dans une importante mesure pour la première fois depuis sa signature il y a près de trente ans. Un grand nombre de modifications acceptées unanimement ont trait à des aspects techniques et procéduraux. En ce qui concerne le droit matériel des brevets, il y a lieu de souligner que la protection des applications thérapeutiques ultérieures a été inscrite dans la convention. Cette inscription équivaut à une codification de la jurisprudence des chambres de recours de l'Office européen des brevets (Office) et de la grande majorité des tribunaux nationaux. Afin de donner une meilleure assise politique à l'OEB, la Convention sur le brevet européen prévoit désormais la convocation périodique de conférences ministérielles.
Avec l'Accord facultatif sur les langues CBE, il est prévu de réduire de 50 % environ les coûts occasionnés, pour les brevets européens, par les traductions des fascicules de brevets, qui rendent la protection par brevet considérablement plus onéreuse en Europe qu'aux Etats-Unis et au Japon. A cet effet, les Etats signataires renoncent à toutes les exigences de traduction d'un brevet délivré dans l'une des langues officielles de l'Office (français, allemand, anglais), si l'une de ces langues est également une langue officielle nationale. Si l'accord entre en vigueur en Suisse, les brevets européens rédigés en anglais prendront effet en Suisse même s'ils ne sont pas traduits dans une des langues nationales. En cas de litige, il reste néanmoins possible d'exiger que le titulaire du brevet fournisse, à ses frais, une traduction du brevet contesté dans une langue officielle reconnue.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'Acte portant révision de la Convention sur le brevet européen et à la modification de la loi sur les brevets

05.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
16.12.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (131:17)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'Accord sur l'application de l'art. 65 de la Convention sur le brevet européen et à la modification de la loi sur les brevets

05.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

15.12.2005 CN Adhésion.
16.12.2005 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)
16.12.2005 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (167:16)

Au **Conseil des États**, les deux projets ont été adoptés sans opposition.
Si l'entrée en matière était également incontestée au **Conseil national**, une minorité Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) a néanmoins proposé de renvoyer les projets au Conseil fédéral en le chargeant de préciser l'impact des articles 7c et 7d de la loi sur les brevets (première indication thérapeutique et applications thérapeutiques ultérieures) sur les coûts de la santé, sur la fabrication de génériques, sur la pratique médicale et sur les prix des médicaments. Pour justifier sa proposition, la minorité a surtout mis en avant les conséquences du projet sur les prix des médicaments, mais a également contesté la prétendue urgence de le faire adopter par le Parlement. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a réfuté ce dernier argument en précisant que la convention entrerait en vigueur en 2007 et que si la Suisse ne la ratifiait pas d'ici à cette date, elle serait exclue du système du brevet européen, ce qui serait fortement préjudiciable aux entreprises implantées sur son territoire. S'agissant du rapport, exigé par la minorité, sur l'impact des articles 7c et 7d, le conseiller fédéral a indiqué qu'il n'y avait, selon lui, aucune raison d'examiner le bien-fondé des brevets, ni leur influence sur les coûts du marché. Signalant en outre que les nouvelles dispositions des articles 7c et 7d n'introduisaient aucune nouveauté, il a écarté la nécessité d'étudier les conséquences de leur modification sur les coûts de la santé, sur la fabrication de génériques, sur le prix des médicaments ou encore sur la pratique médicale. Par 114 voix contre 62, le conseil a rejeté la proposition de renvoi. Au vote sur l'ensemble, il a adopté les deux arrêtés fédéraux.

05.075 Loi fédérale sur la libre circulationdes avocats, Modification

Message du 26 octobre 2005 concernant la modification de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (FF 2005 6207)

Situation initiale

En instaurant la délivrance de bachelors et de masters en lieu et place de la licence, la Déclaration de Bologne a amorcé une restructuration de l'enseignement supérieur en Europe et ouvert la porte à la comparabilité sur le plan international des filières de formation et des diplômes universitaires. A ce jour, 45 Etats européens, dont la Suisse, ont signé cette déclaration. Ce faisant, ils ont déclaré vouloir adapter en conséquence d'ici 2010 les cycles d'études de leurs universités. La loi sur les avocats (LLCA), qui définit les conditions à remplir pour pouvoir être inscrit dans un registre cantonal des avocats, doit subir quelques modifications. Dorénavant, pour pouvoir prétendre à l'inscription dans un tel registre, il faudra avoir terminé ses études de droit par un master (ou, comme c'est le cas actuellement, par une licence) délivré par une université suisse. Toutefois, les cantons devront admettre les titulaires d'un bachelor en droit au stage d'avocat.
Le Conseil fédéral profite de cette révision de la LLCA pour proposer deux autres modifications mineures. D'une part, il s'agit de faire de l'assurance responsabilité civile une condition d'inscription au registre et non plus seulement une règle professionnelle. D'autre part, il convient d'étendre à l'absence d'une condition personnelle exigée pour la pratique du barreau le devoir d'information qu'ont les autorités judiciaires et administratives cantonales à l'égard de l'autorité de surveillance. Enfin, la nécessité d'intégrer une modification mineure de la LLCA dans la présente révision est apparue après l'ouverture de la procédure de consultation. Cette modification découle de la révision de la partie générale du code pénal, et concerne les conditions d'inscription au registre des avocats ayant fait l'objet d'une condamnation pénale.

Délibérations

22.03.2006 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13.06.2006 CN Divergences.
20.06.2006 CE Divergences.
22.06.2006 CN Adhésion.
23.06.2006 CE La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23.06.2006 CN La loi est adoptée en votation finale. (180:11)

Des modifications mineures ont été adoptées par les deux Chambres. La discussion a notamment porté sur la question de l'assurance responsabilité civile professionnelle. Le projet adopté en votation finale contient d'ailleurs une nouvelle disposition en la matière (art. 12, let. f).

05.082 Traité sur le droit des brevets. Approbation et règlement d'exécution ainsi que modification de la loi sur les brevets

Message du 23 novembre 2005 concernant la modification de la loi sur les brevets et l'arrêté fédéral portant approbation du Traité sur le droit des brevets et du Règlement d'exécution (FF 2006 1)

Situation initiale

Le point central du projet consiste en une protection appropriée des inventions biotechnologiques par les brevets. D'autres aspects essentiels de la révision concernent l'approbation du Traité sur le droit des brevets (Patent Law Treaty, PLT) en vue de l'harmonisation des formalités en matière de droit des brevets et la mise en oeuvre de la résolution de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour l'amélioration de la disponibilité des produits pharmaceutiques dans les pays en développement.

Contexte

1. Une protection des inventions biotechnologiques par les brevets est essentielle pour les investissements dans ce secteur et constitue un facteur clé pour la capacité d'innovation et de concurrence de la branche concernée en Suisse. Et pourtant, le droit des brevets ne tient pas suffisamment compte des particularités des inventions biotechnologiques. Les efforts visant à une réforme en ce sens ont, jusqu'à présent, sans cesse été remis à plus tard afin de tenir compte des développements juridiques dans l'Union européenne (UE). Le 20 avril 1999, le Parlement a transmis au Conseil fédéral la motion Helen Leumann-Würsch (RL, LU) qui l'invite à adapter le droit suisse des brevets à la Directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (Directive CE sur la biotechnologie). L'essentiel de la présente révision consiste en la réalisation des objectifs de cette motion.
2. Le 1er juin 2000, le PLT a pu être négocié et signé par la Suisse. Ce traité harmonise certaines formalités relatives au droit des brevets et contribue ainsi à une meilleure sécurité juridique pour les utilisateurs du système des brevets dans un environnement global croissant. A travers ce projet, le Conseil fédéral soumet ce traité au Parlement pour approbation et lui propose les adaptations législatives nécessaires.
3. Le 30 août 2003, le Conseil général de l'OMC a adopté une résolution permettant à ceux de ses Etats membres qui disposent des capacités de fabrication suffisantes de prévoir une licence obligatoire pour la production et l'exportation de produits pharmaceutiques brevetés à des conditions clairement définies. Cette mesure vise à permettre aux pays en développement n'ayant aucune capacité de fabrication ou une capacité insuffisante, d'obtenir des produits pharmaceutiques brevetés à un prix qui soit abordable pour eux, lorsqu'ils en ont besoin pour lutter contre des problèmes graves de santé publique comme, le sida ou le paludisme. La révision a pour objectif de mettre en oeuvre cette mesure pour la Suisse.
4. Les nouvelles dispositions de l'UE visant à combattre la piraterie des droits de propriété intellectuelle, le rapport du Conseil fédéral sur la question relative aux importations parallèles de biens brevetés et d'autres développements incitent à des réformes supplémentaires.

Objet

1. La révision de la loi sur les brevets a pour objectif d'assurer une protection appropriée des inventions biotechnologiques. Cette protection doit, d'une part, être efficace et, d'autre part, comporter des limites claires. Celles-ci contribuent à éviter les entraves à la recherche et au développement d'inventions et à garantir un équilibre approprié entre les intérêts du titulaire du brevet et ceux de la collectivité. Dans un premier temps, les adaptations concernent les limites de la brevetabilité par rapport au corps humain et aux séquences géniques; celles-ci ont été clarifiées dans la loi. Une autre concrétisation porte sur la réserve générale de l'ordre public et des bonnes moeurs.

   Le champ de protection des inventions biotechnologiques est essentiellement réglé conformément à la Directive CE sur la biotechnologie. En outre, le projet comporte une disposition qui s'oppose aux revendications de brevet à portée trop large et à caractère spéculatif. Ainsi, la protection par brevet des séquences géniques porte uniquement sur les segments qui sont essentiels pour les propriétés et les fonctions de la séquence concrètement décrites dans la demande de brevet. Allant au delà de la demande contenue dans la motion

Leumann, la loi règle les exceptions aux effets du brevet. Le privilège de la recherche, notamment, est inscrit dans la loi. Il permet d'effectuer une recherche scientifique sur l'objet de l'invention, indépendamment de l'accord du titulaire du brevet. De plus, tous les actes indispensables, selon le droit fédéral, à l'homologation d'un médicament sont autorisés. Une invention biotechnologique qui sert d'instrument de recherche doit, selon les dispositions du projet, faire l'objet d'une demande de licence d'utilisation. Ainsi, la liberté de la recherche est garantie dans une large mesure. En outre, l'utilisation d'une invention brevetée à des fins d'enseignement est entièrement exclue du droit de défense du titulaire du brevet. Le projet propose de plus d'exclure des effets du brevet la matière biologique brevetée dont la reproduction, dans le domaine de l'agriculture, est due au hasard ou est techniquement inévitable. Les agriculteurs sont ainsi protégés contre les prétentions excessives. Grâce à ces mesures, l'objectif propre au système des brevets qui est de favoriser la recherche et le développement est encore mieux atteint.
Le déposant du brevet sera soumis à une obligation nouvelle consistant à indiquer, dans la demande de brevet, l'origine d'une ressource génétique et du savoir traditionnel. Conduisant à une plus grande transparence, cette mesure facilite le contrôle ultérieur du droit d'accès à cette ressource ou à ce savoir, de même que le partage d'éventuels avantages économiques résultant de leur exploitation. Enfin, la publication des demandes de brevets, le droit de recours limité et la recherche facultative sur l'état de la technique sont autant d'améliorations du système national des brevets proposées par le projet. Celles-ci accroîtront la transparence, assureront la diffusion rapide des connaissances et amélioreront la position des tiers. Ces mesures revêtent une importance particulière dans le domaine délicat des inventions biotechnologiques, tout en renforçant le système national des brevets de manière générale.

2. Le PLT uniformise certaines exigences formelles relatives au dépôt d'une demande et au maintien d'un brevet, qui sont réglées de manière très différente dans chaque ordre juridique national. Il fixe notamment les conditions pour la reconnaissance de la date de dépôt d'une demande de brevet, règle les exigences formelles d'une telle demande, détermine les actes pour lesquels la représentation ne peut être exigée, réduit les charges liées à la traduction et prévient la perte de droits résultant de la non-observation d'un délai en imposant au législateur national d'accorder certaines possibilités de recours. Le but de l'harmonisation juridique proposée est de rendre les procédures administratives nécessaires à la délivrance du brevet plus efficaces et plus accessibles à l'utilisateur. Le PLT permet aux déposants et aux titulaires de brevets d'obtenir plus facilement la protection de leurs inventions dans un grand nombre de pays. La ratification du PLT appelle l'adaptation de certaines dispositions de la loi sur les brevets.
3. La transposition de la Résolution du Conseil général de l'OMC du 30 août 2003 prévoit la possibilité de produire en Suisse, sous licence obligatoire, des produits pharmaceutiques brevetés pour les exporter ensuite dans des pays en développement, lorsque ces derniers en ont besoin pour maîtriser des problèmes graves dans le secteur de la santé publique et qu'ils ne disposent pas d'une capacité de production suffisante dans le domaine pharmaceutique.
4. Les autres points de la révision de la loi sur les brevets concernent les mesures nationales visant à combattre la piraterie dans le domaine de la propriété intellectuelle et une réglementation visant à éviter les conflits lors d'importations parallèles de produits protégés tant par une marque que par des droits d'auteur ou par un brevet.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur les brevets d'invention (Loi sur les brevets, LBI)

13.12.2006	CN	L'entrée en matière est adoptée.
20.12.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (110:62)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (32:0)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif à l'approbation du Traité sur le droit des brevets et du Règlement d'exécution

20.12.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.06.2007	CE	Adhésion.

22.06.2007 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (113:44)
22.06.2007 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (39:0)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune discussion. Il s'est cependant avéré lors de la discussion par article que certains points du projet étaient très controversés, éthiquement discutables et techniquement complexes. La question centrale a été de déterminer si la vie pouvait être brevetée, et dans quelle mesure. D'énormes divergences d'opinion se sont fait jour concernant la possibilité de breveter et protéger les inventions biotechnologiques, ainsi que sur l'équilibre entre les intérêts du titulaire du brevet et ceux de la collectivité. Il s'est déjà avéré clairement que la proposition du Conseil fédéral et de la commission, visant à traiter séparément le sujet des importations parallèles, serait soutenue par la majorité.
Durant la discussion par article, aussi vive que longue, de nombreuses propositions de minorité déposées par les Verts et la gauche ont été rejetées. A l'art. 1a, al. 2, la minorité a estimé que le corps humain, sans aucune exception, ne devait pas pouvoir être breveté. Par 111 voix contre 73 cependant, le conseil a suivi la majorité qui souhaitait tolérer des exceptions. A l'art. 1b, al. 2, la minorité demandant qu'une séquence dérivée d'une séquence génique ou d'une séquence génique partielle existant à l'état naturel ne puisse pas être brevetée, a dû s'incliner par 107 voix contre 80. A l'art. 2, six propositions de minorité visant à renforcer les dispositions d'exclusion de la brevetabilité ont été déposées. Elles proposaient par exemple que les animaux porteurs de gènes humains soient considérés comme des êtres mixtes et ne soient donc pas brevetables. La majorité l'a pourtant nettement emporté chaque fois, puisque les minorités n'ont réuni qu'entre 68 et 84 voix. Au paragraphe concernant les effets du brevet (art. 8a, 8b et 8c), le conseil a rejeté des propositions de minorité qui refusaient d'élargir la protection conférée par le brevet. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission souhaitent que l'art. 8a englobe également les produits résultant de la multiplication de matière biologique et présentant les mêmes propriétés. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a qualifié la réglementation proposée de compromis entre les intérêts de l'industrie pharmaceutique, des universités et des petites entreprises. A l'art. 9, al. 1, let. e, une minorité a proposé de définir plus largement le privilège de l'obtenteur. Selon elle, non seulement les effets du brevet ne doivent pas s'étendre à l'utilisation de matière biologique à des fins de sélection, de découverte et de développement d'une variété végétale, mais ils ne doivent pas non plus inclure la mise sur le marché de la variété obtenue. Cette proposition a été rejetée par 104 voix contre 70. Si un obtenteur profite des avantages d'un produit breveté, il devra ainsi payer des droits de licence. Une discussion a ensuite eu lieu, dans le cadre de l'art. 9a, au sujet de l'épuisement des brevets et de l'éventuelle autorisation d'importations parallèles. Le groupe démocrate-chrétien a proposé de diviser le projet 1 et de créer un projet 3 concernant les importations parallèles : « Le projet 3 est renvoyé à la commission, qui est chargée de soumettre au conseil, d'ici à la session d'hiver 2007, une solution permettant de supprimer les différences de prix injustifiées entre la Suisse et les pays voisins pour les produits brevetés. » Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) a en revanche proposé d'introduire dans la loi l'épuisement international et l'autorisation générale des importations parallèles. Au terme d'un long débat, les rapporteurs de la commission et le conseiller fédéral Christoph Blocher ont défendu la proposition de la commission visant à supprimer les al. 1, 2 et 4 de l'art. 9a. Le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à préparer un projet distinct, comme l'a demandé la majorité par le biais d'une motion, d'ici à la fin 2007 (06.3633, Clarification des possibilités et des conséquences en matière d'épuisement du droit des brevets). Lors des votes, les parlementaires ont montré clairement leur préférence pour la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, adoptant du même coup la motion de la commission. Deux autres propositions de minorité ont encore été rejetées, après quoi les socialistes et les Verts ont rejeté le projet au vote sur l'ensemble (110 voix contre 51).
Le projet 2 a été adopté à l'unanimité et sans discussion.
Le projet a fait l'objet de moins de débats au **Conseil des Etats,** qui a soutenu toutes les décisions du Conseil national. L'art. 8c (séquences géniques de nucléotides) a donné lieu à quelques discussions, lorsqu'une minorité emmenée par Simonetta Sommaruga a repris une proposition déjà déposée au Conseil national : « Si l'invention concerne une séquence dérivant d'une séquence génique ou d'une séquence génique partielle existant à l'état naturel, les effets du brevet sont limités à la séquence en relation avec les fonctions concrètement décrites dans le brevet (art. 49, al. 2, let. b). » Cette proposition a été rejetée par 24 voix contre 14. Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet par 27 voix contre 0, et 7 abstentions. Il a adopté le projet 2 à l'unanimité.
Au **Conseil national**, les socialistes et les Verts ont rejeté le projet au vote final.

05.083 Harmonisation des registres officiels de personnes. Loi

Message du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes (FF 2006 439)

Situation initiale

L'art. 65, al. 2, Cst. habilite la Confédération à édicter des prescriptions relatives à la tenue des registres et au système d'annonces et de mutations des habitants pour permettre à la statistique fédérale de disposer de données homogènes et comparables. La loi sur l'harmonisation des registres (LHR) a été élaborée pour que soit rempli ce mandat constitutionnel.
La LHR a pour but de réglementer l'harmonisation des registres cantonaux et communaux des habitants. Cette harmonisation doit permettre aux statisticiens d'utiliser les données de ces registres et des grands registres fédéraux de personnes pour établir les statistiques de la population et pour moderniser le recensement de la population.
Le projet de loi formule les exigences à remplir par les caractères et les identificateurs qui doivent figurer dans ces registres pour répondre aux besoins de la statistique. Il règle également des aspects importants concernant l'assurance qualité, tels que l'obligation d'annonce, le principe de l'exhaustivité et la tenue des registres. Il prévoit en outre l'instauration, entre les services communaux et cantonaux, d'un échange électronique des données relatives aux annonces et aux mutations, lors d'arrivées et de départs d'habitants. Ce système contribuera à assurer la qualité et l'actualité des informations utilisées par la statistique pour la mise à jour des effectifs et des données structurelles. Il simplifiera aussi les démarches administratives pour les communes et les citoyens en cas de déménagements. Les communes pourront ainsi échanger efficacement les données dont elles disposent, sans rupture de médias. Les sources d'erreurs liées à la nouvelle saisie manuelle des données dans la commune d'arrivée pourront être évitées. Avec la LHR, les compétences actuelles des cantons et des communes en matière de gestion des registres du contrôle des habitants seront conservées.
Le projet de loi traite encore de la transmission des données à l'Office fédéral de la statistique (OFS), de leur utilisation et de leur communication. Les normes et définitions applicables aux caractères et à leurs modalités, les identificateurs et les nomenclatures utilisées pour coder les informations dans les registres, qui sont du ressort de l'OFS, seront réglés par voie d'ordonnance. La LHR vise en outre à automatiser dans une large mesure les échanges de données existants, qui sont prévus par la loi, entre des registres officiels de personnes aux niveaux fédéral, cantonal et communal. A l'heure actuelle, un très grand nombre de registres échangent des données conformément aux prescriptions légales (données sur les naissances et d'autres événements de l'état civil, sur les arrivées en Suisse, p. ex.). A la différence de ce qui se fait dans d'autres pays, la plupart de ces échanges s'effectuent encore manuellement, faute de disposer d'un moyen sûr et univoque d'identifier les personnes. Les données enregistrées sur un support électronique doivent alors être chaque fois transcrites sur papier puis à nouveau saisies et contrôlées et, en cas de doute, redemandées à la personne concernée ou à un autre service de l'administration. L'objectif est de supprimer à l'avenir de telles ruptures de médias lors de l'échange de données. A cette fin, le législateur propose d'introduire le futur numéro d'assurance sociale (NAS) – lequel remplacera dès 2008 le numéro d'AVS – dans les registres officiels de personnes mentionnés dans la LHR, à titre d'identificateur univoque et non parlant.
L'harmonisation des registres a suscité un vif intérêt lors de la procédure de consultation et reçu un accueil favorable. Les cantons ont toutefois lourdement insisté sur le fait qu'ils attendaient de la Confédération qu'elle participât aux coûts d'investissement. En raison de la situation des finances fédérales, cependant, le projet ne déroge pas à la répartition usuelle des coûts et ne prévoit pas l'allocation de contributions aux cantons par la Confédération.
En matière de cyberadministration, la Suisse ne figure pas parmi les pays européens les plus avancés et elle court le risque de se faire encore davantage distancer. L'harmonisation et l'utilisation systématiques des médias électroniques pour les échanges de données lui permettraient de pallier les inconvénients inhérents au caractère compartimenté des structures fédérales et de maintenir les coûts administratifs à un niveau concurrentiel. Ce sont autant de bonnes raisons de réaliser la LHR. Pour pouvoir procéder aux simplifications prévues dans la statistique et l'administration, il faut commencer par réaliser des investissements. Mais de tels investissements s'avéreront payants à moyen et long terme. Pour un total d'investissements de 49,1 millions de francs, répartis sur les années 2007 à 2011 (Confédération : 15,8 millions, cantons : 33,3 millions), une estimation très prudente permet de tabler sur un potentiel d'économies d'au moins 8,1 millions de francs par an à partir de 2011 (Confédération: 1,3 million, cantons: 6,8 millions); s'y ajoutent les économies réalisables lors du recensement de la population de 2010, d'un montant compris entre 40 et 100 millions de francs selon l'ampleur du

mandat d'information et la méthode d'enquête retenue (Confédération : 25 à 58 millions; cantons et communes: 15 à 42 millions).
Afin de pouvoir effectuer à temps et sans accroc les travaux vastes et complexes nécessaires au passage à une méthode de relevé durable et fondée sur les registres au niveau de la Confédération, des cantons et des communes – méthode qui servira de base au recensement de 2010 –, il est impératif que le projet de loi soit traité avec diligence.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation de registres, LHR)

22.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2006	CN	Divergences.
12.06.2006	CE	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (158:35)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes

22.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2006	CN	Adhésion.

Le **Conseil des États** a approuvé les deux projets. L'article 12 du projet 1, selon lequel les employeurs, les bailleurs et les logeurs sont tenus de fournir des renseignements lorsqu'une demande officielle leur est adressée, a donné lieu à des discussions. Une proposition de minorité visant à biffer cet article a été rejetée, par 18 voix contre 16.
Au **Conseil national**, le groupe de l'Union démocratique du centre a proposé de ne pas entrer en matière. Christian Miesch (V, BL) a déposé en outre une proposition subsidiaire aux termes de laquelle le projet serait renvoyé au Conseil fédéral avec mandat de modifier l'objet de telle sorte qu'un lien avec des données personnelles ne puisse être établi et qu'une obligation à l'échange des données ne soit pas introduite. Si lors du débat d'entrée en matière, qui portait aussi sur l'objet « 05.079 LAVS. Nouveau numéro d'assuré AVS », certains députés ont critiqué le texte, tous les groupes – à l'exception de celui de l'UDC – ont plaidé pour l'entrée en matière sur le projet de loi et pour son adoption. L'entrée en matière a été décidée par 130 voix contre 38, et la proposition Miesch rejetée par 131 voix contre 4. L'article 12 a également suscité la controverse au Conseil national. Appelé à se prononcer sur une proposition de minorité concernant l'art. 12, al. 1, le conseil a décidé par 83 voix contre 55 de se rallier à la décision du Conseil des États mais aussi de suivre la proposition de sa commission et de biffer l'art. 12, al. 2. Au vote sur l'ensemble, le projet 1 a finalement été adopté par 139 voix contre 20, et le projet 2 l'a été par 154 voix contre 3.
Le **Conseil des États** s'est rallié au Conseil national sur les deux divergences que ce dernier avait créées.

06.031 Droit d'auteur. Convention

Message du 10 mars 2006 concernant l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et concernant la modification de la loi sur le droit d'auteur (FF 2006 3263)

Situation initiale

Le projet vise en premier lieu la ratification de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI). La transposition dans le droit suisse du standard de protection prescrit par le Traité de l'OMPI du 20 décembre 1996 sur le droit d'auteur (WCT pour « WIPO Copyright Treaty ») et le Traité de l'OMPI du 20 décembre 1996 sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (WPPT pour «WIPO Performances and Phonograms Treaty») permet d'adapter le droit d'auteur aux avancées technologiques. Les autres modifications de la loi sur le droit d'auteur, qui étendent les restrictions du droit d'auteur, ont le même but.
Le WCT et le WPPT ont été adoptés en décembre 1996 sous l'égide de l'OMPI. Ils définissent la protection des auteurs, des artistes interprètes ou exécutants et des producteurs de phonogrammes

relativement aux technologies de la communication transfrontalière comme Internet. Qualifiés de ce fait de traités Internet, le WCT et le WPPT sont entrés en vigueur respectivement le 6 mars et le 20 mai 2002; depuis, le nombre des 30 ratifications ou adhésions nécessaires à leur entrée en vigueur a été largement dépassé.
Après signature des deux traités, toutes les grandes nations industrielles préparent actuellement leur ratification. Le Japon et les Etats-Unis les ont déjà ratifiés, ces derniers en adoptant en 1998 le «Digital Millennium Copyright Act», qui va même plus loin que les normes de protection prescrites par le WCT et le WPPT. La Communauté européenne (CE) a l'intention de ratifier les deux traités de l'OMPI en même temps que ses Etats membres. A cette fin, elle a arrêté la Directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, qui prévoit également un niveau de protection plus élevé que celui prescrit par les traités Internet. Par souci de maintenir un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, la directive contient également des recommandations à l'attention des Etats membres de la CE afin qu'ils préservent les intérêts des utilisateurs et des consommateurs.
Le projet met l'accent sur trois aspects de la transposition des traités de l'OMPI dans le droit suisse. Premièrement, la reconnaissance du droit de mettre à disposition des oeuvres et d'autres objets protégés sur Internet par une modification matérielle de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur (LDA) permettant d'adapter le niveau de protection à celui prévu par les deux traités. Deuxièmement, l'inscription, dans la loi, d'une interdiction de contourner les mesures techniques telles que les dispositifs électroniques de contrôle d'accès et les protections anticopies. Troisièmement, l'insertion d'une protection des informations électroniques permettant d'identifier les oeuvres, d'autres objets de protection et les conditions auxquelles elles peuvent être utilisées.
Les autres amendements de la LDA visent avant tout à tenir compte des besoins des utilisateurs et des consommateurs. Ainsi, le projet prévoit d'étendre l'exception au droit d'auteur dont bénéficient déjà les bibliothèques et les archives afin qu'elles puissent conserver les documents dont elles sont les gardiennes. Il propose également de restreindre le droit d'auteur pour prendre en considération les besoins des organismes de diffusion. Il prévoit en outre d'inscrire dans la loi une exception au droit d'auteur en faveur des personnes handicapées et de limiter le droit de reproduction pour que les fournisseurs d'accès à Internet puissent se défendre contre des prétentions exagérées découlant d'actions en responsabilité. Enfin, les reproductions d'oeuvres accessibles «à la demande» par le biais de services électroniques payants sont exemptées de la rémunération perçue pour la reproduction à usage privé. Cette dernière mesure vise à éviter une surtaxation des consommateurs.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (Loi sur le droit d'auteur, LDA)

19.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
24.09.2007	CN	Divergences.
27.09.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (191:5)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif à l'approbation de deux traités de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle et à la modification de la loi sur le droit d'auteur

19.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
24.09.2007	CN	Divergences.
27.09.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (194:2)

Lors de la discussion par article au **Conseil des États** ont été examinés deux nouveaux articles (les art. 22a et 22b) proposés par une majorité de la commission. En facilitant l'utilisation des archives, l'art. 22a vise à tenir compte des desiderata des organismes de diffusion. Une minorité a critiqué ces articles, estimant qu'ils privilégiaient les télévisions et en particulier la SSR, ces dispositions n'étant pas prévues pour s'appliquer aux autres exploitants d'archives. Les conseillers aux États ont adopté l'art. 22a par 23 voix contre 14. L'article 22b, qui concerne les œuvres orphelines, a, lui, été approuvé sans opposition.

Lors de l'examen de l'art. 60, une minorité de la commission a déposé une proposition visant à protéger l'utilisateur, qu'elle considère comme défavorisé par rapport aux auteurs et aux exploitants de documents. Si la Chambre a rejeté cette proposition à une large majorité, elle n'en a pas moins conclu qu'il incombait au second conseil de se pencher sur cet article avec un soin particulier.
Le Conseil des États a finalement adopté la loi par 23 voix contre 1, et l'arrêté fédéral par 26 voix contre 0.
Le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière, sans opposition. Lors de l'examen par article, il s'est également confronté au difficile exercice d'équilibre entre les droits des artistes, des producteurs et des consommateurs. Craignant que ces derniers ne risquent en définitive d'être assimilés à de simples délinquants, le conseil a rejeté plusieurs propositions déposées par la minorité bourgeoise allant dans le sens d'un durcissement de la protection des droits d'auteur. Après examen des art. 22a et 22b, le Conseil national s'est rallié à la décision du Conseil des États. L'art. 22c proposé par la majorité de la commission et visant à rendre accessibles sur Internet les œuvres musicales diffusées a été adopté, contre l'avis de la minorité et du Conseiller fédéral Christoph Blocher. Par ailleurs, le Conseil national a rejeté plusieurs propositions accordant un allégement des indemnités pour les utilisateurs. Pour finir, il a approuvé la loi par 164 voix contre 2, puis l'arrêté par 156 voix contre 2.
Le **Conseil des États** s'est rallié tacitement aux décisions du Conseil national.

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 dépend 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.

Délibérations

21.06.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

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 art. 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.

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 soeur 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'avantprojet, 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.

Délibérations

27.09.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

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.

Organisation judiciaire fédérale

01.023 Organisation judiciaire fédérale. Révision totale

Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000)
Message additionnel du 28 septembre 2001 concernant le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral (FF 2001 5751).
Prise de position du Tribunal fédéral du 23 février 2001 et prise de position du Tribunal fédéral des assurances du 22 décembre 2000 (FF 2001 5890)
Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats relatif au projet de loi fédérale sur le Conseil de la magistrature (LCM) (FF 2002 1128)
Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats relatif au projet de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (Ordonnance sur les juges) (FF 2002 5487)
Message complémentaire du Conseil fédéral du 25.08.04 (FF 2004 4481)

Situation initiale

La révision totale de l'organisation judiciaire fédérale soumet à une refonte complète la réglementation qui régit l'organisation et la procédure devant le Tribunal fédéral, ses instances précédentes et les voies de recours qui aboutissent au tribunal suprême. Les objectifs du projet sont d'abord d'assurer le bon fonctionnement du Tribunal fédéral en réduisant efficacement et durablement la charge excessive à laquelle celui-ci est actuellement confronté, ensuite d'améliorer la protection juridictionnelle dans certains domaines et enfin de simplifier la procédure et les voies de droit. La révision trouve sa base constitutionnelle dans la réforme de la justice, qui a été acceptée par le peuple et les cantons en date du 12 mars 2000 et qui est mise en œuvre par le présent projet au niveau législatif. Le développement des instances judiciaires inférieures contribuera à décharger le Tribunal fédéral. L'instauration d'un Tribunal pénal fédéral soulagera le Tribunal fédéral des laborieux procès pénaux directs. Le Tribunal pénal fédéral devra juger en tant que première instance les cas pénaux relevant de la juridiction fédérale, et reprendre les tâches assumées actuellement par la Chambre d'accusation du Tribunal fédéral. Dans le domaine de la juridiction administrative inférieure de la Confédération, un Tribunal administratif fédéral centralisé sera institué, qui remplacera les quelque 30 commissions fédérales de recours existantes, y compris la Commission de recours en matière d'asile. Cette solution permettra

de supprimer les services de recours des départements, ce qui comblera une importante lacune dans le système des instances judiciaires qui précèdent le Tribunal fédéral. A l'avenir, les décisions des autorités fédérales pourront en règle générale faire directement l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif fédéral, les jugements de ce dernier étant en principe sujets à recours devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal pénal fédéral comprendra entre 40 à 70 postes à plein temps, le Tribunal administratif fédéral environ 260. Le siège des deux tribunaux fait actuellement l'objet de négociations avec plusieurs cantons. Le Conseil fédéral va soumettre au parlement un message complémentaire relatif à la question du siège.
Au niveau cantonal, il est prévu de renforcer les instances judiciaires cantonales qui précèdent le Tribunal fédéral. Dorénavant, les cantons devront étendre la compétence de leurs instances juridictionnelles administratives au droit administratif cantonal.
En matière civile, la valeur litigieuse minimale passera de 8 000 à 40 000 francs, ce qui constitue une mesure supplémentaire afin de décharger le Tribunal fédéral. Une valeur litigieuse minimale sera également introduite pour les cas où la responsabilité de l'Etat est engagée et pour les peines pécuniaires. L'accès au Tribunal fédéral sera néanmoins garanti pour les affaires qui soulèvent une question juridique de principe, quelle que soit leur valeur litigieuse. De plus, l'exclusion de certains domaines du recours au Tribunal fédéral ainsi que le développement de la procédure simplifiée contribueront à réduire la charge du tribunal suprême.
Le système des voies de recours devant le Tribunal fédéral est actuellement trop compliqué. Il sera considérablement simplifié. En lieu et place des nombreux moyens de droit existants, dont la délimitation pose souvent problème tant aux justiciables qu'au Tribunal fédéral et requiert une analyse approfondie, il n'y aura plus qu'un seul recours unifié dans chaque domaine juridique : un recours en matière civile, un recours en matière pénale et un recours en matière de droit public.
L'introduction du recours unifié aura pour corollaire que les recours concernant le droit des assurances sociales seront soumis aux mêmes règles procédurales que ceux concernant le reste du droit administratif fédéral. Les règles spéciales en vigueur pour les litiges concernant les prestations d'assurance (pouvoir d'examen complet du Tribunal fédéral des assurances et gratuité de la procédure) seront supprimées. Une obligation générale de participer aux coûts de la procédure s'appliquera à l'avenir aussi aux litiges touchant aux prestations des assurances sociales. Toutefois, les frais judiciaires susceptibles d'être prononcés lors de recours relatifs aux prestations d'assurances sociales sont soumis à un cadre beaucoup plus restreint que pour les autres contestations pécuniaires.
Afin de décharger le Conseil fédéral et de mieux délimiter les attributions, la révision totale de l'organisation judiciaire supprimera presque totalement le recours au Conseil fédéral. La garantie de l'accès au juge, qui a été introduite dans la Constitution fédérale lors de la réforme de la justice, n'autorise en principe plus que des décisions finales sur recours soient rendues par une autorité administrative.
La révision du droit de procédure servira également à mettre en place les bases légales permettant le développement de la communication électronique entre les autorités fédérales et les particuliers dans les procédures administratives et judiciaires. S'agissant de l'organisation du tribunal suprême, l'innovation la plus importante prévue par le présent projet est que le Tribunal fédéral des assurances (TFA) de Lucerne sera partiellement intégré au Tribunal fédéral de Lausanne. Il n'y aura qu'un seul et unique Tribunal fédéral, dont le siège sera à Lausanne même si une ou deux cours siégeront à Lucerne. Le présent projet escompte que la juridiction des assurances sociales restera prioritairement à Lucerne. Le libre passage entre les cours du Tribunal fédéral sera en principe possible, si bien qu'un juge pourra passer de Lucerne à Lausanne ou vice-versa sans nouvelle élection. Il faudra cependant tenir compte des compétences des juges lorsque ceux-ci sont attribués aux cours. Ainsi, le choix de juges spécialisés sera garanti dans tous les domaines juridiques. La loi sur le Tribunal fédéral donne l'ordre de grandeur de la cour plénière, soit entre 35 et 45 juges. L'Assemblée fédérale en fixera le nombre exact dans une ordonnance. Par rapport à la situation actuelle, le Tribunal fédéral bénéficiera d'une autonomie accrue en matière d'organisation. Il fixera lui-même le type et le nombre de ses cours.
La révision totale de l'organisation judiciaire fédérale entraîne des coûts supplémentaires en raison de la création du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral; selon une étude économique, ces coûts devraient se situer entre 10,2 et 16,6 millions de francs par année. La plus grande part en est imputable aux tâches juridictionnelles supplémentaires dévolues au Tribunal pénal fédéral sur la base du projet « efficacité » adopté par le parlement. A cela s'ajoutent les coûts uniques nécessaires à l'instauration des deux nouveaux tribunaux, qui ne peuvent pas encore être chiffrés.

La révision totale comprend formellement trois nouvelles lois, soit la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF), la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF) et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF). La loi sur le Tribunal fédéral remplacera l'actuelle loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ). Elle régira la procédure et l'organisation du Tribunal fédéral et réunira l'ensemble des moyens de droit qui permettent d'aboutir devant le tribunal suprême. La loi sur le Tribunal pénal fédéral et la loi sur le Tribunal administratif fédéral sont deux nouveaux actes législatifs régissant l'organisation et les compétences des deux tribunaux inférieurs de la Confédération qui sont à créer. Enfin, le projet contient un arrêté fédéral qui prévoit l'entrée en vigueur simultanée de la réforme de la justice dans la Constitution fédérale et de la loi sur le Tribunal fédéral.

Message additionnel du 28 septembre 2001
En adoptant, le 28 février 2001, le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Conseil fédéral a soumis à l'approbation du Parlement les bases légales permettant de créer un Tribunal pénal fédéral et un Tribunal administratif fédéral. Le Tribunal pénal fédéral statuera en première instance sur les infractions qui relèvent de la juridiction de la Confédération en vertu de la loi. Quant au Tribunal administratif fédéral, il est l'autorité de première instance destinée à remplacer les commissions de recours et les services des recours de la Confédération. Le siège de chacun des deux tribunaux doit être fixé dans la loi sur le Tribunal pénal fédéral, d'une part, et dans loi sur le Tribunal administratif fédéral, d'autre part. En raison des retards qu'ont accusés les travaux d'évaluation des différentes localisations possibles, le Conseil fédéral a, toutefois, été contraint de laisser en suspens la question des sièges lorsqu'il a adopté le message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale. Le message additionnel vise à combler cette lacune. Dans son choix du lieu d'implantation des nouveaux tribunaux, le Conseil fédéral s'est laissé guider par l'idée selon laquelle il fallait, pour que ceux-ci jouissent de la réputation d'autorités indépendantes, qu'ils aient leur siège à l'extérieur de Berne, à une distance appropriée du Ministère public de la Confédération et de l'administration centrale. Il a donc inclus dans son évaluation les cantons qui, en raison de leur situation géographique ainsi qu'à la lumière d'autres critères, pouvaient entrer en ligne de compte pour l'accueil des nouveaux tribunaux. Pour arrêter son choix final des lieux d'implantation, le Conseil fédéral a pris en compte différents critères. En ce qui concerne le Tribunal pénal fédéral, ce sont surtout des aspects pratiques qui ont pesé dans la décision : compte tenu des contacts fréquents et réitérés que ce tribunal devra avoir avec les procureurs fédéraux ayant leur lieu de travail à Berne ainsi qu'avec les autres personnes appelées à participer aux procédures pénales, le Conseil fédéral a choisi de l'implanter à Aarau en raison de la situation géographique centrale de cette localité. Un élément a été déterminant dans le choix du siège du Tribunal administratif fédéral: le fait que, pour débuter son activité dans de bonnes conditions, il lui est indispensable de pouvoir reprendre une partie du personnel des commissions de recours et des services des recours sis dans les agglomérations de Berne et de Lausanne. En outre, le Conseil fédéral a pris en considération le fait que les chances de recrutement d'une cinquantaine voire soixantaine de juristes francophones ainsi que de 10 à 15 juristes italophones par le Tribunal administratif fédéral seraient mieux assurées, également à moyen terme, si ce tribunal avait son siège à proximité de la frontière des langues. Telles sont les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral a porté son choix sur Fribourg.

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 16 novembre 2001
Dans le cadre du traitement du projet de loi sur le Tribunal pénal fédéral, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a examiné de manière approfondie la question de la surveillance des tribunaux fédéraux et celle de la préparation de l'élection des juges fédéraux.
Le Tribunal pénal fédéral comprendra 15 à 35 postes de juges et le Tribunal administratif fédéral 50 à 70 postes de juges. L'engagement à temps partiel étant possible, il faudra compter avec plus de 100 titulaires de charge; leur élection (réélection) et la surveillance représentent déjà du point du vue purement quantitatif une charge considérable.
Dans le message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, il est proposé que le Conseil fédéral soit compétent pour élire les juges du Tribunal pénal fédéral (et ceux du Tribunal administratif fédéral). Les deux tribunaux sont soumis uniquement à la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.
La CAJ-E a en revanche décidé que les juges du Tribunal pénal fédéral (et du Tribunal administratif fédéral) sont élus par l'Assemblée fédérale. Celle-ci exerce aussi la haute surveillance. Lors de l'exécution de cette tâche, l'Assemblée fédérale doit être assistée par un Conseil de la magistrature à instituer. La CAJ-E a adopté le projet de loi modifié à l'unanimité.

Rapport additionnel de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 23 mai 2002
D'après le message du 28 février 2001 relatif à la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale (FF 2001 4000), le statut juridique des juges du Tribunal pénal fédéral (et du Tribunal administratif fédéral) est régi par la législation sur le personnel de la Confédération. Demeure toutefois réservée l'indépendance judiciaire (c'est-à-dire en particulier la nomination pour une période de fonction et l'exclusion du salaire en fonction des prestations). Le Conseil des Etats a en revanche décidé, le 6 décembre 2001, que les juges du Tribunal pénal fédéral – en tant qu'agents publics élus par l'Assemblée fédérale – ne doivent pas être soumis à la législation sur le personnel, mais à un statut qui leur soit propre. Par conséquent, l'Assemblée fédérale doit édicter l'ordonnance correspondante.

Message additionnel du 25 août 2004
Par son message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, le Conseil fédéral a présenté au Parlement les bases légales en vue de la création d'un Tribunal pénal fédéral et d'un Tribunal administratif fédéral. Le Tribunal pénal fédéral a entamé ses activités le 1er avril 2004. Il connaît des affaires pénales relevant de la juridiction fédérale ainsi que des plaintes contre les actes ou omissions du juge d'instruction fédéral. Le Tribunal administratif fédéral remplacera lui en tant que tribunal de première instance, les actuels commissions et services de recours de la Confédération. En l'état de la planification, il devrait entamer ses activités dans le courant de l'année 2007. La loi sur le Tribunal administratif fédéral, qui est actuellement examinée par le Conseil national (second conseil), est une loi prévue pour le long terme. Or, conçue pour un tribunal déjà établi et en activité, elle n'est pas de nature à mettre en place cette nouvelle institution. Durant la phase de mise en place, différentes décisions devront être prises concernant l'organisation du tribunal. Or, selon le régime ordinaire de compétences qu'instituera la loi sur le Tribunal administratif fédéral, ces décisions seront du ressort de la cour plénière ou d'un autre organe du tribunal désigné par la cour plénière dans l'ordonnance sur l'organisation du tribunal. Avant qu'elle ne puisse entamer ses activités, la nouvelle instance devra, par exemple, recruter son personnel juridique et administratif, édicter différentes ordonnances et prendre une multitude d'autres décisions d'ordre administratif. Pour que ces décisions puissent être prises, et pour que le tribunal puisse entrer en fonction dans les délais prévus, il convient de le doter, durant la phase de mise en place, d'un collège de direction restreint. Ce collège doit avoir, avec la direction du projet Nouveaux Tribunaux fédéraux, la compétence de prendre les décisions nécessaires en matière d'organisation. L'objectif de la loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif fédéral est de fournir la base légale qui permettra de désigner ce collège de direction (direction provisoire du tribunal) et de préciser les compétences qui seront les siennes.
Par ailleurs, le projet contient les dispositions nécessaires pour que l'Assemblée fédérale puisse procéder à temps à l'élection des juges. A cet effet, le Parlement doit également adopter une ordonnance sur les postes de juge, qui précise le nombre exact de postes de juge dans la fourchette de 50 à 70 que la loi prévoit. Enfin, pour que le Parlement puisse élire ces juges, il faut que la base constitutionnelle permettant la création du Tribunal administratif fédéral (art. 191a, al. 2, Cst.-Réforme de la justice) entre en vigueur.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF)

23.09.2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05.10.2004	CN	Divergences.
08.03.2005	CE	Divergences.
06.06.2005	CN	Divergences.
08.06.2005	CE	Adhésion.
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (184:0)

Projet 2
Loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF)

06.12.2001	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.09.2002	CN	Divergences.
24.09.2002	CE	Divergences.
30.09.2002	CN	Adhésion.

04.10.2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
04.10.2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (181:1)

Projet 3
Loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)
22.09.2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
06.10.2004 CN Divergences.
08.03.2005 CE Divergences.
06.06.2005 CN Adhésion.
17.06.2005 CE La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005 CN La loi est adoptée en votation finale. (185:0)

Projet 4
Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur de la réforme de la justice du 12 mars 2000
06.12.2001 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.09.2002 CN Divergences.
24.09.2002 CE Adhésion.

Projet 5
Loi fédérale sur le Conseil de la magistrature (LCM)
06.12.2001 CE Renvoi à la commission
19.03.2002 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17.09.2002 CN Divergences.
02.12.2002 CE Divergences.
10.12.2002 CN Divergences.
11.12.2002 CE Adhésion.
13.12.2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
13.12.2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (161:0)

Projet 6
Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation et les tâches de l'organe consultatif de la commission judiciaire (OOCCJ)
19.03.2002 CE Décision conforme au projet de la commission.
17.09.2002 CN L'entrée en matière est rejetée.
02.12.2002 CE L'entrée en matière est rejetée.

Projet 7
Loi fédérale sur le siège du Tribunal pénal fédéral et celui du Tribunal administratif fédéral
19.03.2002 CE Décision modifiant le projet de la commission.
13.06.2002 CN Divergences.
19.06.2002 CE Divergences.
20.06.2002 CN Adhésion.
21.06.2002 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:1)
21.06.2002 CN La loi est adoptée en votation finale. (143:8)

Projet 8
Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral (Ordonnance sur les juges)
05.06.2002 CE Décision conforme au projet de la Commission.
17.09.2002 CN Divergences.
02.12.2002 CE Divergences.
10.12.2002 CN Adhésion.
13.12.2002 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0)
13.12.2002 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (164:0)

Projet 9
Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur intégrale de la réforme de la justice du 12 mars 2000 (projet de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats, du 2 septembre 2003)

23.09.2003	CE	Décision conforme au projet de la commission.
06.10.2004	CN	Divergences.
08.03.2005	CE	Adhésion.

Projet 10
Loi fédérale concernant la mise en place du Tribunal administratif

14.12.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.03.2005	CN	Adhésion.
18.03.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
18.03.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

Projet 11
Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative aux postes de juge près le Tribunal administratif fédéral (Ordonnance sur les postes de juge)

14.12.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.03.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (183:0)

Projet 12
Arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur partielle de la réforme de la justice du 12 mars 2000

14.12.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.03.2005	CN	Adhésion.

La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats avait arrêté l'ordre suivant pour l'examen du message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale : d'abord le projet de loi sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF); ensuite les projets de loi sur le Tribunal fédéral et sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF). Lors de l'examen de la LTPF, la Commission des affaires juridiques avait opté, à l'unanimité de ses membres, pour la création d'un conseil de la magistrature et élaboré un projet de loi distinct en vue de l'instauration de cette institution.

Projet 1 (Loi sur le Tribunal fédéral)

Le **Conseil des États** s'est penché à la session d'automne 2003 sur la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral; cette loi vise essentiellement à décharger le Tribunal fédéral, notamment en en limitant l'accès et en renforçant les instances juridiques inférieures.
Le rapporteur de la commission Rolf Schweiger (RL, ZG) a ouvert le débat en présentant les grandes lignes du projet de réforme. Depuis 1970, 30 juges exercent leur fonction à titre principal au Tribunal fédéral. Or, le nombre d'affaires étant passé depuis cette date d'environ 2000 à 5000, il a fallu engager 30 juges suppléants et toujours plus de greffiers (ils sont actuellement 92). Au Tribunal fédéral des assurances, le nombre d'affaires est passé de quelque 800 en 1970 à plus de 2000 aujourd'hui pour 9 à 11 juges titulaires. Le problème principal du système juridique fédéral réside dans la surcharge des tribunaux : on compte actuellement 2,5 fois plus d'affaires qu'en 1970 pour un même nombre de juges. Étant donné que l'augmentation du nombre de juges risquerait de nuire à l'application uniforme du droit, il convient plutôt, à l'image d'autres États fédéraux, de ne confier au Tribunal fédéral qu'un nombre limité de dossiers représentatifs. Il a ainsi été prévu de fixer certaines restrictions : pour les affaires de droit civil, la valeur litigieuse minimale passera de 8000 à 40 000 francs. En matière de droit public, il sera établi une liste des domaines pour lesquels les décisions ne pourront en principe pas faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Toutefois, afin de ne pas exclure radicalement ces domaines du recours au Tribunal fédéral, il a été décidé que ce dernier pourrait toujours intervenir pour les affaires qui soulèvent une question juridique de principe. Le Tribunal fédéral pourrait donc encore être contraint de juger certaines affaires de portée mineure. La solution grâce à laquelle la majorité de la commission espère limiter fortement le nombre d'affaires jugées par le Tribunal fédéral est toutefois très controversée : d'une part, à cause de la définition d'une valeur litigieuse minimale et, d'autre part, car le recours au Tribunal fédéral ne sera plus garanti

dans tous les cas pour les affaires de violation d'un droit constitutionnel. Rolf Schweiger (RL, ZG) a toutefois rappelé que le projet de la Commission des affaires juridiques visait avant tout à décharger le Tribunal fédéral : l'extension des compétences juridiques des cantons et la redéfinition au niveau fédéral de la juridiction en matière administrative devraient constituer les nouveaux piliers des voies de droit.
Au cours du débat d'entrée en matière, les contre-mesures proposées ont suscité peu d'enthousiasme, bien que Jean Studer (S, NE) et Carlo Schmid (C, AI) aient tous deux mis en garde contre la limitation de l'accès au Tribunal fédéral et rappelé l'échec des projets précédents. Pour sa part, la conseillère fédérale Ruth Metzler a exhorté le conseil à centrer les débats sur les deux points essentiels, à savoir le recours unifié et la restriction modérée de l'accès au Tribunal fédéral.
Les principales décisions prises au cours de la discussion par article sont les suivantes :
Art. 1, nombre de juges : par 23 voix contre 10, le conseil a décidé que le Tribunal fédéral se composerait désormais de « 40 à 50 » juges.
Art. 4, siège : par 20 voix contre 10, le conseil a décidé d'une intégration partielle du Tribunal fédéral des assurances (Lucerne) dans le Tribunal fédéral (Lausanne).
Art. 25, devoir d'information : le conseil a suivi par 19 voix contre 5 la majorité, qui proposait que les décisions soient rendues accessibles au public « en principe de manière anonymisée ».
Art. 37, mandataires : le conseil a rejeté par 16 voix contre 14 la proposition de la majorité de la commission autorisant d'autres mandataires que les avocats (par ex. des experts fiscaux) à intervenir devant le Tribunal fédéral pour les affaires de droit fiscal et celles relatives à des cotisations du droit des assurances sociales.
Art. 70, valeur litigieuse minimale : l'augmentation de la valeur litigieuse minimale à 40 000 francs n'a soulevé aucune objection, mais son introduction a été limitée à la demande d'une minorité : quelle que soit la valeur litigieuse, un recours devant le Tribunal fédéral sera recevable, non seulement si la contestation soulève une question juridique de principe, mais aussi s'il est manifeste que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel. Une minorité emmenée par Jean Studer (S, NE) a par ailleurs proposé de fixer la valeur litigieuse minimale à 20 000 francs pour les litiges relevant du droit du travail et du droit du bail, mais cette proposition a été rejetée par 24 voix contre 9.
Art. 78, recours en matière de droit public : par 22 voix contre 16 et contre l'avis de la conseillère fédérale Ruth Metzler, le conseil s'est prononcé en faveur de la proposition de la majorité visant à exclure du recours au Tribunal fédéral les décisions relatives à la naturalisation ordinaire ; c'est donc aux tribunaux cantonaux qu'il incombera de se prononcer sur les recours contre le rejet d'une demande de naturalisation. Le Conseil des États s'était également prononcé en ce sens lors de la révision du droit de la nationalité. S'agissant des règles d'exception, le conseil s'est par ailleurs rallié à une minorité emmenée par Toni Dettling (RL, SZ) : il pourra être fait recours au Tribunal fédéral s'il est manifeste que la décision attaquée repose sur la violation d'un droit constitutionnel. Carlo Schmid (C, AI) voulait pour sa part empêcher tout recours au Tribunal fédéral pour l'ensemble des décisions relatives à la naturalisation ordinaire ; il a motivé son intervention en déclarant que les droits communaux ancestraux devaient être respectés et non pas examinés froidement par décision juridique.
Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a approuvé la loi par 23 voix contre 8.
Au **Conseil national**, Anita Thanei (S, ZH), porte-parole de la commission, a rappelé que le projet du Conseil des États avait essuyé des critiques de la part de la commission et qu'il avait aussi été clairement rejeté par les juges fédéraux. Christoph Blocher, chef du Département de justice et police, avait alors mis sur pied un groupe de travail qui avait pu présenter un nouveau projet peu de temps après. Ce dernier a été accueilli favorablement par la commission et n'a subi que des modifications mineures, a conclu la porte-parole de la commission. Les porte-parole des groupes ont annoncé leur soutien au nouveau projet, soulignant qu'il s'agissait d'un consensus qu'il fallait éviter de compromettre par des décisions divergentes.
Au cours de la discussion par article, le Conseil national s'est rallié aux nouvelles propositions du Conseil fédéral, prenant les décisions suivantes :
Art. 1, nombre de juges : le Tribunal fédéral se compose de 35 à 45 juges ordinaires.
Art. 4, siège : le Conseil national s'est rallié sans débat à la décision du Conseil des États.
Art. 25, devoir d'information : le Conseil national s'est rallié sans débat à la décision du Conseil des États, aux termes de laquelle « les décisions doivent en principe être rendues accessibles au public de manière anonymisée ».
Art. 37, mandataires : le Conseil national a approuvé une proposition PierreTriponez (RL, BE) visant à limiter le monopole des avocats aux affaires civiles et pénales.

Art. 61, frais judiciaires : par 104 voix contre 62, le conseil a rejeté une proposition de minorité présentée par la gauche, qui visait à maintenir le principe de la gratuité pour les affaires concernant le droit des assurances sociales, les discriminations salariales et le droit du travail, pour autant que la valeur litigieuse ne dépassât pas 30 000 francs.
Art. 70, valeur litigieuse minimale : le compromis présenté par la commission pour cette question capitale n'a pas été contesté. La valeur litigieuse minimale s'élèvera désormais à 15 000 francs pour les affaires relevant du droit du travail ou du droit du bail, à 30 000 francs dans les autres cas.
Art. 78, al. 1, recours de droit public : une minorité composée de la gauche et des libéraux a vainement combattu l'irrecevabilité des recours contre un refus de naturalisation. Christoph Blocher, chef du Département de justice et police, a relevé avec plusieurs intervenants que, pour un tel cas, l'art. 105a de la loi concernée prévoyait un recours constitutionnel subsidiaire pour violation des dispositions interdisant l'arbitraire et la discrimination. Par 87 voix contre 66, le conseil a suivi la majorité de la commission.
Art. 92, motifs de recours : la gauche a souligné qu'il était essentiel que la nouvelle loi octroie au Tribunal fédéral le pouvoir d'examiner les recours en matière d'assurances sociales. Pour éviter que la loi ne soit attaquée, le conseil a approuvé par 138 voix contre 16 le compromis préparé par sa commission.
Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé le projet de loi par 126 voix contre 1.
Le **Conseil des États** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil national, d'une part, et des nouvelles propositions d'amendement du Conseil fédéral, d'autre part. Il a ainsi supprimé par 20 voix contre 12 la divergence portant sur l'art. 37, al. 1 (mandataires), contre l'avis de la majorité de la commission. S'agissant des voies de droit en matière d'entraide pénale internationale, le conseil s'est rallié par 22 voix contre 16 à l'avis de la majorité de la commission, qui avait proposé l'adoption des nouvelles propositions d'amendement du Conseil fédéral. Ainsi, aux termes de l'art. 39, un recours est recevable s'il s'agit d'un cas particulièrement important au sens de l'art. 78a (extradition, saisie, transfert d'objets ou de valeurs ou transmission de renseignements concernant le domaine secret).
S'agissant de la valeur litigieuse minimale permettant de saisir le Tribunal fédéral (art. 70), la Chambre haute s'est rallié à la Chambre basse.
Le Conseil des États a cependant introduit une nouvelle divergence sur les voies de recours contre les décisions en matière d'aménagement du territoire et de droit à la construction (art. 78) : écartant l'idée d'un recours unifié telle que proposée par le Conseil fédéral, il a décidé par 23 voix contre 12 de maintenir la procédure actuelle, qui prévoit la possibilité d'un recours de droit public et d'un recours de droit administratif. Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, avait expliqué en vain que le statu quo nuisait principalement aux promoteurs immobiliers et que l'introduction d'un droit de recours unifié constituait l'un des pans essentiels de la révision.
Le **Conseil national** a suivi la quasi-totalité des décisions du Conseil des Etats. La seule divergence restante a porté sur l'art. 78 al. 1 let. Ipraebis: suivant l'avis de la majorité de sa commission, le Conseil national a maintenu le recours unifié en matière d'aménagement du territoire et de droit à la construction.
Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au Conseil national.

Projet 3 (Loi sur le Tribunal administratif fédéral)

Au **Conseil des États**, Rolf Schweiger (RL, ZG) a présenté les grandes lignes de la loi sur le Tribunal administratif fédéral, expliquant que celle-ci améliorait la protection juridique en permettant aux justiciables de s'adresser à un tribunal indépendant pour toutes les questions relevant du domaine de compétences de l'administration fédérale. Ce tribunal aura principalement pour tâche de juger les litiges de droit public relevant de la compétence de l'administration fédérale, c'est-à-dire qu'il constituera une instance de recours contre les décisions des instances fédérales et qu'il jugera certaines plaintes concernant l'administration fédérale. Le Tribunal administratif fédéral remplacera ainsi à la fois la Commission fédérale de recours et d'arbitrage et les services de recours des départements. Il siègera à Saint-Gall et comptera environ 50 juges et 200 employés. Cette nouvelle instance devra juger quelque 14 000 affaires par an.
Le Conseil des États a décidé de remplacer la dénomination « Tribunal administratif fédéral » par « Tribunal administratif » dans l'ensemble de la loi. Avec l'art. 9a, le conseil a ajouté une disposition autorisant l'Assemblée fédérale à révoquer un juge dans certaines circonstances. À l'art. 26, al. 2, une minorité de la commission souhaitait que les décisions du tribunal soient en principe rendues accessibles au public, mais le conseil s'est rallié par 23 voix contre 9 à la majorité de la commission, qui a proposé que les décisions soient publiées «en principe de manière anonymisée ». Cela signifie

que les noms pourront être communiqués dans certaines circonstances. À l'art. 36 (délibération), Hans Hess (RL, OW) voulait imposer en règle générale le principe de la délibération, mais le conseil a rejeté sa proposition par 22 voix contre 11, préférant suivre l'avis de la commission : sauf exceptions, le Tribunal administratif statuera donc par voie de circulation. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des États a approuvé par 33 voix contre 0 la nouvelle loi et les 132 modifications d'acte qu'elle entraîne.
Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Au vote sur le titre, le conseil a décidé par 75 voix contre 71 de maintenir la proposition du Conseil fédéral, suivant l'avis de la majorité de sa commission.
Les propositions de Erwin Jutzet (S, FR) visant, pour l'une, à fixer le nombre de juges non dans la loi mais dans l'ordonnance d'application, pour l'autre, à maintenir la Commission de recours en matière d'asile comme instance de recours, ont ravivé les débats sur le siège du tribunal. Par 140 voix contre 21, le Conseil national a rejeté ces deux propositions. À l'art. 26, al. 2, le Conseil national s'est rallié à la décision de la Chambre haute. À l'art. 36 (délibération), le Conseil national a adopté par 87 voix contre 53 la proposition de la majorité de sa commission, aux termes de laquelle le tribunal statue en règle générale par voie de circulation. Une minorité de gauche avait demandé qu'il délibère en audience si des débats ont eu lieu.
Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 141 voix contre 1.
Le **Conseil des États** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil national, ne maintenant que quelques rares divergences. Celles-ci ont été éliminées lors de la session suivante, le **Conseil national** ayant suivi les décisions du Conseil des Etats.

Projets 2, 4 et 5

Le **Conseil des Etats** a traité les projets 2, 4 et 5 lors de la session d'hiver 2001. Rejetant en bloc la proposition de confier l'élection des nouveaux juges au Conseil fédéral, la commission chargée de l'examen préalable a élaboré une proposition de remplacement sous forme de loi indépendante. Selon cette solution, la nomination des juges devrait être, comme pour le Tribunal fédéral, du ressort de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies); toutefois, cette tâche devrait être facilitée par la création d'un conseil de la magistrature élu par l'Assemblée fédérale et composé de spécialistes hautement qualifiés. Ce conseil serait chargé de mettre au concours les postes vacants, d'étudier les dossiers de candidature et de faire des propositions à la Commission parlementaire d'élection des juges. Il apporterait en outre son soutien au Parlement pour la haute surveillance des tribunaux fédéraux. Le Conseil fédéral a approuvé cette solution au motif que la préparation d'une élection par une commission extraparlementaire d'experts garantirait une sélection précise des candidats. Cependant, cette proposition a été combattue par Carlo Schmid (C, AI), qui a déposé une proposition de renvoi pour qu'il soit renoncé à la création d'un conseil de la magistrature : selon lui, s'il est logique que l'élection et la surveillance des juges des nouveaux tribunaux soient également assurées par l'Assemblée fédérale, cette tâche ne requiert pas la création d'une commission spécialisée, mais plutôt la nomination d'un secrétariat permanent à la tête de la Commission parlementaire d'élection des juges. Carlo Schmid a justifié sa position en expliquant que, du fait de sa composition (spécialistes hautement qualifiés) et de sa légitimation particulière (élection par l'Assemblée fédérale), un conseil de la magistrature ne serait pas, en pratique, un simple organe auxiliaire du Parlement, mais plutôt une puissante institution indépendante. La critique de Carlo Schmid s'est imposée par 22 voix contre 18, et la commission chargée de l'examen préalable a été priée d'élaborer un projet visant à renforcer la Commission parlementaire d'élection des juges. Lors de l'examen de la création du tribunal pénal fédéral, le Conseil des Etats a suivi la plupart des propositions du gouvernement (sauf celle concernant l'organe chargé de l'élection et de la haute surveillance). A l'issue du vote sur l'ensemble, les projets 2 et 4 ont été adoptés à l'unanimité.

Projet 2
Le **Conseil national** a également approuvé la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral. Quelques divergences minimes ont été éliminées à la session d'automne 2002, permettant aux votes finaux d'avoir lieu durant cette même session.

Projet 4
Les **deux Conseils** ont approuvé l'arrêté fédéral sur l'entrée en vigueur de la réforme de la justice.
Projets 5 et 6
Le 19 mars 2002, le **Conseil des Etats** s'est penché une nouvelle fois sur le projet 5 qui avait été renvoyé devant la commission. Cette dernière a alors proposé d'instituer, dans la loi sur les rapports

entre les conseils, une commission judiciaire, en tant que commission de l'Assemblée fédérale (Chambres réunies). Cette commission, composée de 12 membres du Conseil national et de 5 membres du Conseil des Etats, serait chargée de mettre au concours public les postes vacants de juges et de soumettre des propositions à l'Assemblée fédérale pour l'élection et la révocation des juges des tribunaux fédéraux. Elle serait secondée dans ses travaux par un organe consultatif, institué par le biais d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale. Celui-ci serait chargé d'établir, à l'intention de la commission judiciaire, un rapport d'évaluation des candidatures déposées pour le tribunal pénal fédéral (et plus tard aussi pour le tribunal administratif fédéral). La nouvelle commission et l'organe consultatif seraient dotés d'un secrétariat commun. Le Conseil a approuvé ces propositions de la commission.
Le **Conseil national** a approuvé la création d'une commission parlementaire mais a refusé provisoirement d'entrer en matière sur la création d'un organe consultatif extraparlementaire. Il a souhaité que soit d'abord réglé le problème de la haute surveillance sur les tribunaux fédéraux, qui a été abordé dans un rapport soumis par la Commission de gestion du Conseil des Etats le 28 juin 2002. Suite à sa décision concernant l'organe consultatif, le Conseil a refusé d'entrer en matière sur l'ordonnance correspondante (projet 6).
Au **Conseil des Etats**, la question soumise à discussion portait sur la haute surveillance exercée sur les tribunaux fédéraux. La majorité de la commission a proposé de confier la haute surveillance à la commission judiciaire nouvellement créée. Se prévalant de considérations de principe, une minorité, représentée par Hansruedi Stadler (C, UR), entendait laisser cette fonction entre les mains de la Commission de gestion (CdG). Il s'agirait, à ses yeux, de séparer la préparation de l'élection des juges et la haute surveillance sur les tribunaux, donc de distinguer les questions relatives au personnel de celles qui touchent aux institutions. La Chambre s'est prononcée, par 19 voix contre 18, en faveur de la minorité. Quant à l'organe consultatif, le Conseil des Etats a cédé; il a néanmoins retenu dans un art. 54ter, sous forme de phrase potestative, que l'Assemblée fédérale pourrait créer un conseil consultatif par voie d'ordonnance. Quant au projet 6, s'alignant sur le Conseil national, le Conseil des Etats a décidé de ne pas entrer en matière.
Le **Conseil national** n'a pas rouvert le débat sur la haute surveillance; il a rejeté la proposition – introduite par la Chambre haute – sur un organe consultatif.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision.

Projet 7
Les discussions concernant l'emplacement des deux nouveaux tribunaux ont été particulièrement vives. Dans son message additionnel du 28 septembre 2001 (voir ci-dessus), le Conseil fédéral s'était prononcé en faveur de Fribourg et d'Aarau pour accueillir respectivement le Tribunal fédéral administratif et le Tribunal pénal fédéral. La commission du Conseil des Etats s'est ralliée à cette décision. Cependant, le **Conseil des Etats** s'est opposé, contre toute attente, à ces propositions ; à l'issue de longues discussions, davantage axées sur le politique régionale et le fédéralisme que sur les conséquences financières de cette décision, la Chambre haute a opté pour St-Gall et Bellinzone. S'agissant du Tribunal pénal fédéral, le choix a été imposée par une minorité emmenée par Dick Marty (RL, TI) avec un score de 26 voix contre 15. En ce qui concerne le siège du Tribunal administratif fédéral, ce sont les arguments défendus par la minorité Hermann Bürgi (V, TG) qui ont trouvé le plus grand écho. Le Conseil a finalement voté pour St-Gall par 26 voix contre 15.
Ces débats passionnés se sont poursuivis au **Conseil national**. A la demande d'une minorité Fabio Abate (RL, TI), la Chambre basse a accordé le siège du Tribunal pénal fédéral au Tessin par le score sans appel de 123 voix contre 61. S'agissant du Tribunal administratif fédéral, la minorité plaidant en faveur de St-Gall n'a pas réussi à s'imposer : le vote s'étant soldé par une égalité (92 voix contre 92), la présidente Liliane Maury Pasquier (S, GE) a dû intervenir et s'est prononcée en faveur de Fribourg.
Cependant, le **Conseil des Etats** a continué à soutenir St Gall par 27 voix contre 16. A la suite de ce nouveau vote, le **Conseil national** a également approuvé ce choix, contre la volonté d'une forte minorité (95 voix contre 84).

Projet 8
Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet déposé par la Commission des affaires juridiques (cf. rapport complémentaire du 23 mai 2002). Bien que du même avis, le **Conseil national** a biffé les art. 10 à 13 concernant le temps de travail, les vacances et les congés des juges. Le rapporteur de la commission Anita Thanei (S, ZH) a expliqué que la commission n'avait pas apprécié ces dispositions minutieuses, en particulier la fixation de la semaine de 42 heures. La commission du National a souhaité introduire des divergences afin que le Conseil des Etats puisse trouver une autre solution.

Le **Conseil des Etats** a encore proposé de nouvelles solutions, que le **Conseil national** a approuvées.

Projet 9
Le **Conseil des États** a adopté le projet sans débat.
Le **Conseil national** a introduit une petite divergence d'ordre rédactionnel à l'art. 1.
Celle-ci a été adoptée sans discussion par le **Conseil des Etats**.

Projets 10, 11 et 12
Les deux Chambres ont adopté les trois projets sans discussion et sans opposition.

06.016 Ordonnance sur les juges. Modification

Message du 1er février 2006 portant modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral (Ordonnance sur les juges) (FF 2006 2115)

Situation initiale

L'ordonnance sur les juges règle les rapports de travail et le traitement des juges du Tribunal pénal fédéral et du Tribunal administratif fédéral. Elle prévoit qu'au 1er janvier de chaque année, le traitement des juges augmente de 3 % du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe 33, jusqu'à ce qu'il atteigne ce montant maximum.
Le traitement initial des juges est fixé par la Commission judiciaire (CJ). Lors de la préparation de l'élection des juges du Tribunal administratif fédéral, la CJ a décidé de fixer le traitement initial de ceux-ci en se fondant sur le seul critère de l'âge. Elle a, en outre, fixé une échelle des traitements selon laquelle le traitement des juges augmente, pour chaque année d'âge, de 2 240 francs, ce qui correspond à une augmentation annuelle de 1,107 % du montant maximum de l'échelon d'évaluation A de la classe 33.
Suite à la fixation des traitements initiaux et à l'élection des juges par l'Assemblée fédérale, le président de la Commission judiciaire a invité le Département fédéral de justice et police à soumettre au Parlement un projet prévoyant une adaptation de l'augmentation annuelle des traitements au système adopté par la CJ pour fixer les traitements initiaux.
Par le présent message, le Conseil fédéral répond à la demande de la Commission judiciaire. Il propose une modification de l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance du 13 décembre 2002 sur les juges, qui ramènera l'augmentation annuelle du traitement de 3 à 1,2 % du montant maximal de l'échelon d'évaluation A de la classe 33. Cette modification permettra d'éliminer les divergences nées de l'adoption, par la Commission judiciaire, du système de traitements.
Outre la diminution du taux de l'augmentation des traitements, le Conseil fédéral propose de compléter la réglementation concernant les allocations présidentielles et les allocations versées aux membres de la Commission administrative. Cette modification vise à prendre en compte les derniers développements intervenus dans l'organisation du Tribunal administratif fédéral.

Délibérations

09.06.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.09.2006	CN	Adhésion.
06.10.2006	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0)
06.10.2006	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (186:0)

Les deux conseils ont adopté le projet à l'unanimité et sans discussion.

06.023 Organisation judiciaire fédérale. Révision totale. Mise à jour

Message du 1er mars 2006 relatif à la loi concernant la mise à jour de la révision totale de l'organisation judicaire fédérale (FF 2006 2969)
Prise de position du Tribunal fédéral : 10.02.06 (FF 2006 2985)

Situation initiale

Le 17 juin 2005, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (LTF; FF 2005 3829) et la loi fédérale sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF; FF 2005 3875). Le délai

référendaire, pour ces deux lois, a expiré, sans être utilisé, le 6 octobre 2005. Le 4 octobre 2002, le Parlement avait déjà adopté la loi fédérale sur le Tribunal pénal fédéral (LTPF; RS 173.71). La LTF et la LTAF prévoient que l'Assemblée fédérale règle, par voie d'ordonnance, certaines questions laissées ouvertes au niveau de la loi. En font partie la détermination de l'effectif des juges ainsi que la fixation des indemnités journalières des juges suppléants du Tribunal fédéral. Dans le cadre des travaux préparatoires de ces ordonnances, le Tribunal fédéral a signalé au Département fédéral de justice et police que les durées de fonction des juges du Tribunal fédéral de Lausanne et du Tribunal fédéral des assurances (TAF) de Lucerne se terminent à des moments différents et qu'il serait judicieux d'en coordonner la fin. Pour répondre à cette demande légitime, la LTF doit être complétée par une disposition transitoire. Un autre point qui demande à être réglé au niveau de la loi est celui des compétences des trois tribunaux de la Confédération en matière de gestion des immeubles et de l'acquisition de biens et de services. Bien que la loi octroie aux tribunaux la compétence de régler eux-mêmes leur organisation – pour le Tribunal fédéral, ce principe est même inscrit dans la Constitution – il a toujours été reconnu que la mise à disposition et l'administration des bâtiments abritant ces instances entrent dans les attributions du Département fédéral des finances (DFF). Le droit des tribunaux de s'organiser librement doit ainsi être complété par une mention de la compétence du DFF sur ce point.
Enfin, la présente révision offre l'occasion de préciser les règles statuées dans la LTF concernant les dispositions d'exécution des cantons. L'objectif est de mieux coordonner les délais de transition avec l'introduction, qui s'effectue en parallèle, du code de procédure pénale suisse et du code de procédure civile suisse, et de clarifier la portée de ces dispositions d'exécution concernant la garantie de l'accès au juge.
Dans son avis, le Tribunal fédéral a fait part de son opposition à l'art. 25a proposé, aux termes duquel le Département fédéral des finances met à la disposition du Tribunal fédéral les bâtiments utilisés par celui-ci, les gère et les entretient. Le Tribunal fédéral considère que cet article n'est matériellement pas nécessaire et émet des doutes quant à sa constitutionnalité.

Délibérations

09.06.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (192:0)

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans débat.
Au **Conseil national**, une minorité de la commission a repris à son compte la critique émise par le Tribunal fédéral au sujet de l'art. 25a et a proposé la suppression de ce dernier. La proposition de cette minorité a été rejetée par 106 voix contre 55.

06.034 Loi sur la procédure pénale. Modification

Message du 3 mai 2006 relatif à une modification de la loi fédérale sur la procédure pénale (Indemnisation des frais extraordinaires occasionnés aux organes cantonaux par l'accomplissement de tâches de police judiciaire de la Confédération) (FF 2006 4043)

Situation initiale

La mise en oeuvre du projet «Efficacité» a fait ressortir que l'accomplissement de tâches de police judiciaire de la Confédération mettait nettement plus à contribution que par le passé les organes des polices cantonales. Lors de la mise en place de la police judiciaire fédérale, on a renoncé à la doter de certains moyens, qu'il s'agisse de ressources humaines ou de moyens auxiliaires (par exemple des unités chargées d'assurer la sécurité lors de perquisitions, des unités d'intervention pour les arrestations, des chiens dressés pour rechercher des stupéfiants ou des explosifs). Cette situation a occasionné aux cantons des frais extraordinaires non négligeables; il n'est, pour l'instant, pas possible à la Confédération de les indemniser suffisamment, à défaut d'une base légale formelle. L'actuelle loi fédérale du 15 juin 1934 sur la procédure pénale (PPF) ne prévoit en effet une indemnisation des cantons que dans deux cas : les frais extraordinaires occasionnés par des recherches sont indemnisés en cas de suspension de la procédure par l'autorité fédérale (art. 106, al. 2, PPF); les frais extraordinaires occasionnés par la procédure d'investigations ou l'instruction sont remboursés aux cantons lorsque la procédure a été déléguée aux autorités cantonales par le Ministère public de la Confédération (art. 257 PPF). Il en découle que l'intervention d'organes cantonaux lors d'une partie

des procédures conduites par la Confédération n'est pas indemnisée ou, plutôt, qu'au moment où les cantons fournissent les prestations requises par la Confédération ils ne sont pas sûrs de bénéficier ultérieurement d'une indemnisation, par exemple en cas de suspension ultérieure de la procédure.
La réglementation proposée vise à permettre à la Confédération d'indemniser les cantons pour les frais extraordinaires que leur occasionne l'accomplissement par leurs organes de tâches de police judiciaire de la Confédération, et ce quelles que soient l'issue matérielle et la durée de la procédure.

Délibérations

28.09.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
23.03.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (194:0)

Le projet de loi n'a pas été discuté. Les deux conseils l'ont approuvé sans opposition.

06.068 Loi sur le Tribunal fédéral et loi sur le Tribunal administratif fédéral. Ordonnance

Message du 6 septembre 2006 relatif à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'adaptation d'actes législatifs aux dispositions de la loi sur le Tribunal fédéral et de la loi sur le Tribunal administratif fédéral (FF 2006 7351)

Situation initiale

L'adoption de la loi sur le Tribunal fédéral et de la loi sur le Tribunal administratif fédéral a entraîné la révision de 164 autres actes législatifs au total. Or on sait, par expérience, que, dans le cadre d'une réforme d'une telle ampleur, il est pratiquement impossible de recenser la totalité des dispositions législatives devant être modifiées. Aussi le législateur a-t-il habilité l'Assemblée fédérale à adapter par une ordonnance les dispositions de lois fédérales contraires aux deux lois susmentionnées, qui n'ont pas été formellement modifiées par celles-ci. Le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale contient les dernières adaptations indispensables du droit en vigueur aux dispositions de la loi sur le Tribunal fédéral et de la loi sur le Tribunal administratif fédéral. Ces adaptations peuvent être classées en deux catégories : d'une part, les modifications dont la nécessité n'est apparue qu'après l'adoption de ces deux lois et d'autre part, les modifications d'actes législatifs nouveaux ou révisés que le Parlement a édicté après ou peu avant l'adoption de la réforme de l'organisation judiciaire fédérale.

Délibérations

06.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.12.2006	CN	Adhésion.
20.12.2006	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (29:0)
20.12.2006	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (192:0)

Les deux conseils ont adopté le projet à l'unanimité. Seul un membre du Conseil des Etats a souhaité prendre la parole : Thomas Pfisterer (RL, AG), qui a jugé la procédure problématique.

06.104 Juges ordinaires et juges suppléants du Tribunal fédéral. Ordonnance

Message du 8 décembre 2006 relatif à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant les indemnités journalières des juges suppléants du Tribunal fédéral et les indemnités de déplacement des juges ordinaires et des juges suppléants du Tribunal fédéral (FF 189)

Situation initiale

La loi sur le Tribunal fédéral (LTF) entrera en vigueur le 1er janvier 2007, date à laquelle l'actuelle loi fédérale d'organisation judiciaire sera purement et simplement abrogée. Or celle-ci habilitait le Conseil fédéral à fixer par voie d'ordonnance le montant des indemnités journalières des juges suppléants ainsi que des indemnités de déplacement des juges ordinaires et des juges suppléants du Tribunal fédéral.
Cette compétence appartient désormais à l'Assemblée fédérale, en vertu de la loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats. Cette loi

oblige donc le Parlement à édicter une nouvelle ordonnance concernant les indemnités journalières des juges suppléants du Tribunal fédéral et les indemnités de déplacement des juges (ordinaires et suppléants) dudit Tribunal.
A la différence des juges ordinaires qui siègent à Lausanne, les juges suppléants ne sont pas liés à la Confédération par des rapports de service permanents. C'est la raison pour laquelle ils ont, jusqu'à présent, été rémunérés sous la forme d'indemnités journalières et d'indemnités forfaitaires calculées à l'heure. Force est de supputer qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la LTF, les services des juges suppléants seront moins sollicités qu'auparavant. Le projet d'ordonnance qui vous est soumis prévoit une modique augmentation de leur indemnité journalière et de leur indemnité horaire.
De surcroît, il y a lieu de revoir la réglementation concernant les indemnités de déplacement des juges fédéraux. Le régime actuel qui établit une distinction entre les juges ordinaires et les juges suppléants apparaît dépassé. Il s'agit donc désormais de permettre à tous les juges du Tribunal fédéral de se faire rembourser leurs frais de déplacement selon un tarif forfaitaire. Ils continueront d'avoir, en outre, droit au remboursement du prix du voyage en 1ère classe par les moyens de transport public.

Délibérations

05.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (43:0)
23.03.2007	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (165:20)

Les deux conseils ont adopté l'ordonnance.

06.400 Initiative parlementaire (CAJ-CE). Nombre de juges au Tribunal fédéral. Ordonnance de l'Assemblée fédérale

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-CE) : 21.02.06 (FF 2006 3347)
Avis du Tribunal fédéral/TFA : 09.03.06 (FF 2006 3385)
Avis du Conseil fédéral : 17.03.06 (FF 2006 3377)

Situation initiale

La loi fédérale sur le Tribunal fédéral dispose que le Tribunal fédéral sur les deux sites de Lausanne et Lucerne, se compose de 35 à 45 juges ordinaires et que le nombre des juges suppléants n'excède pas les deux tiers de celui des juges ordinaires. Elle prévoit par ailleurs que le nombre exact des juges soit fixé dans une ordonnance de l'Assemblée fédérale. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) a été chargée par le Bureau du Conseil des Etats d'élaborer cet acte. Au total aujourd'hui, 41 juges ordinaires et 41 juges suppléants travaillent auprès du Tribunal fédéral et du Tribunal fédéral des assurances. La commission propose de fixer à titre provisoire, soit jusqu'en 2011, le nombre des juges ordinaires à 38 et le nombre des juges suppléants à 19.
La disposition sur le nombre de juges ordinaires (art. 1, al. 1) a fait l'objet de deux propositions de minorité. La minorité I emmenée par Dick Marty (RL. TI) préconise le maintien du nombre de juges ordinaires à 41. La minorité II emmenée par Hans Hess (RL OW) propose de fixer le nombre de juges ordinaires à 35.
Une comparaison de l'activité du Tribunal fédéral sur deux périodes et la probable baisse de la charge de travail résultant de la nouvelle loi plaident pour une réduction du nombre des juges. Toutefois, comme tous les effets de la révision de l'organisation judiciaire fédérale sur la charge de travail – dans un sens comme dans l'autre – ne sont pas quantifiables à l'heure actuelle, il faudra procéder à un nouvel examen du nombre de juges en 2011.
Jusqu'à la fin de la période de fonction actuelle (fin 2008), les postes de juges vacants auprès du Tribunal fédéral ne seront pas pourvus. Si le Tribunal fédéral devait compter à fin 2008 plus de 38 juges ordinaires et 19 juges suppléants, l'Assemblée fédérale devrait réduire leur nombre dans le cadre du renouvellement intégral des juges pour la période de fonction allant de 2009 à 2014. Le nombre définitif des juges ne peut être fixé que sur la base d'une analyse détaillée des coûts et de l'organisation du Tribunal fédéral. Aussi la présente ordonnance fait-elle obligation au Tribunal fédéral de mettre en place une procédure de contrôle de gestion qui permette de connaître précisément sa charge de travail.

Prise de position du Tribunal fédéral du 9 mars 2006
Dans sa prise de position le Tribunal fédéral est persuadé que seule la proposition de la minorité I de la Commission prend en compte la nécessité d'une jurisprudence d'une qualité irréprochable de la Cour suprême. La réglementation détaillée en matière de contrôle de gestion et de rapport contenue dans l'art. 2 du projet d'ordonnance constitue une atteinte au noyau dur de cette autonomie administrative et au principe d'indépendance de la justice.
En conséquence, le Tribunal fédéral prie le Conseil des Etats:
a. de suivre la proposition de la minorité I pour fixer le nombre de juges du Tribunal fédéral à l'art. 1 de l'ordonnance et
b. de prévoir à l'art. 2 un contrôle de gestion et un rapport dans le cadre de la haute surveillance de l'Assemblée fédérale.

Prise de position du Conseil fédéral du 17 mars 2006
Le Conseil fédéral a corrigé l'estimation de la commission et propose de fixer à 36,02 le nombre de postes de juges. Le Conseil fédéral propose de supprimer la deuxième exception de l'art. 3 qui consacre le principe selon lequel le nombre de juges fixé par l'art. 1 de l'ordonnance doit être atteint en ne repourvoyant pas les postes devenus vacants. Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas possible qu'en cas de départ d'un juge, aucun des 40 (respectivement 39 ou 38) restants ne soit en mesure de combler la perte de compétences ainsi créée.

Délibérations

23-03-2006	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
08-06-2006	CN	Divergences.
09-06-2006	CE	Divergences.
13-06-2006	CN	Adhésion.
23-06-2006	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (35:7)
23-06-2006	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (111:80)

Au **Conseil des États**, le projet a donné lieu à un débat long et animé. Par 32 voix contre 10, le conseil a rejeté une proposition de renvoi de Dick Marty (RL, TI), qui voulait charger la commission d'exiger des données supplémentaires et de trouver une solution consensuelle avec le Tribunal fédéral. Au cours de la discussion par article, c'est finalement la proposition de la majorité de la Commission des affaires juridiques qui s'est imposée : le nombre de juges ordinaires a été fixé à 38, et le nombre de juges suppléants, à 19.
Le **Conseil national** a lui aussi débattu intensément du projet. Par 91 voix contre 87, la minorité I de la commission a finalement réussi à imposer sa position : le Tribunal fédéral sera composé de 38 juges ordinaires. Par contre, la question du contrôle de gestion est demeurée en suspens, le Conseil national ayant choisi de biffer les détails de la procédure qui étaient prévus à l'art. 2.
Ne voulant pas se rallier totalement au Conseil national sur la question du contrôle de gestion, le **Conseil des États** a décidé, sur proposition de sa commission, d'adopter la formulation suivante : « Le Tribunal fédéral établit une procédure de contrôle de gestion qui constitue une base à l'intention du Parlement pour la haute surveillance et pour la détermination du nombre de juges. »
Le **Conseil national** a finalement approuvé cette solution.

Droit pénal

00.419 Initiative parlementaire (Vermot Ruth-Gaby). Protection contre la violence dans la famille et dans le couple

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 21.02.01
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 18.08.05 (FF 2005 6437)
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 23.06.03
Avis du Conseil fédéral : 09.11.05 (FF 2005 6461)

Situation initiale

L'initiative parlementaire vise à assurer la protection des victimes de violences domestiques par l'expulsion immédiate du domicile des personnes violentes et l'interdiction de le réintégrer pendant une période déterminée. Le Conseil national a décidé en juin 2001 de donner suite à cette initiative.
Sur la base de cette décision, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a élaboré une proposition de modification du Code civil (CC). Le projet prévoit de compléter les dispositions relatives à la protection de la personnalité (art. 28 ss CC) par des mesures générales contre la violence, les menaces ou le harcèlement ainsi que par des mesures spécifiques à la violence domestique. Sont ainsi visées les violences domestiques, mais également d'autres formes de violence comme la poursuite et le harcèlement obsessionnels d'une personne («stalking» en anglais).
Les mesures qui peuvent être requises du juge sont en particulier l'interdiction pour l'auteur d'approcher un certain périmètre autour du logement de la victime ou l'interdiction de fréquenter certains lieux ou de prendre contact avec la victime. Lorsque la victime et l'auteur vivent dans le même logement, le juge peut également faire expulser celui-ci du logement pour une durée déterminée. Une indemnité appropriée peut être fixée pour l'utilisation exclusive du logement. Le juge peut également attribuer les droits et les obligations qui résultent du contrat de bail à la victime, avec l'accord du bailleur.
Le projet prévoit pour les cantons l'obligation de désigner un service pouvant décider de l'expulsion immédiate d'une personne du logement commun en cas de crise. Les cantons devront également veiller à ce qu'il existe des centres de consultation auxquels les victimes et les auteurs d'actes de violence, de menaces ou de harcèlement peuvent s'adresser.
Une minorité de la commission emmenée par Anne-Catherine Menétrey-Savary (V, VD) a proposé l'ajout de deux alinéas supplémentaires :
Art. 28b al. 3bis Lorsque la victime est étrangère et que son statut légal dépend decelui de son conjoint, une autorisation de séjour lui est accordée, au moins pendant la période d'éloignement.
Art. 28b al 4bis Les cantons prévoient une procédure simple, rapide et gratuite.
Dans son avis, le Conseil fédéral a exprimé son soutien au projet. Il a rejeté les deux propositions de la minorité, et a exprimé des réserves concernant la création de centres de consultation (art. 28b al.5).

Délibérations

07-06-2001	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
03-10-2003	CN	Le délai imparti pour présenter un projet allant dans le sens de l'initiative est prorogé jusqu'à la session d'automne 2005.
15-12-2005	CN	Décision conforme au projet de la commission.
22-03-2006	CE	Divergences.
13.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (187:1)
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Le **Conseil national** a approuvé le projet par 119 voix contre 26 et a rejeté les deux propositions de la minorité. S'agissant de l'art.28b al.3bis, une majorité a partagé l'avis du conseiller fédéral Christoph Blocher selon lequel cette question doit être réglée par le droit des étrangers et a été prise en compte dans le cadre de la révision de celui-ci.
Le **Conseil des Etats** a décidé à l'unanimité d'adhérer à la décision du Conseil national. Par 27 voix contre 12, le conseil a toutefois biffé l'alinéa 5 de l'art. 28b concernant les centres de consultation au motif que cette mesure empiète sur les compétences des cantons et ne respecte pas le principe de la compensation financière.
Le **Conseil national** s'est rallié à cette décision.

02.035 Transfèrement des personnes condamnées. Modification de la loi sur l'entraide pénale

Message du 1er mai 2002 relatif au Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées et à une modification de la loi sur l'entraide pénale internationale (FF 2002 4036)

Situation initiale

La Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées (STE no 112, RS 0.343, ci-après «Convention sur le transfèrement ») est entrée en

vigueur le 1er juillet 1985 (pour la Suisse, elle est en vigueur depuis le 1er mai 1988). Elle a pour objet le transfèrement dans leur pays d'origine des ressortissants étrangers condamnés afin qu'ils y purgent une peine ou une mesure privative de liberté. La Convention sur le transfèrement sert avant tout un but humanitaire et a pour objectif de favoriser la réinsertion sociale des personnes condamnées.
L'expérience acquise au fil des années dans l'application de la Convention sur le transfèrement a montré qu'il existait en pratique des situations qui échappent à son champ d'application et appellent néanmoins une réglementation. C'est pour combler ces lacunes que le Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement (STE no 167, ci-après «Protocole additionnel») a vu le jour. Le Protocole additionnel, dérogeant à la Convention sur le transfèrement, donne aux Etats contractants, dans les deux cas exposés ci-dessous, la possibilité de convenir qu'une personne étrangère condamnée purgera sa peine dans son pays d'origine sans que le consentement de cette dernière soit requis :

- la personne condamnée s'évade dans son pays d'origine, se soustrayant ainsi à l'exécution de la sanction dans l'Etat de condamnation (art. 2);
- après avoir purgé sa peine, la personne condamnée devrait de toutes façons quitter l'Etat de condamnation (par exemple, en raison d'une mesure de renvoi ou d'expulsion prononcée à son encontre par la police des étrangers; art. 3).

D'une part, le Protocole additionnel vise à permettre aux Etats contractants une coopération efficace, de sorte à faire triompher le droit. D'autre part, la mise en œuvre du Protocole additionnel devrait avoir pour effet, à terme, de réduire le pourcentage élevé de détenus étrangers. A titre accessoire, cet instrument pourrait être de nature à dissuader les étrangers qui ne résident pas habituellement en Suisse d'y commettre des actes délictueux (phénomène appelé aussi «tourisme criminel » dans le jargon populaire), dans la mesure où ceux-ci devront s'attendre à être transférés, même contre leur volonté, dans leur pays d'origine afin d'y purger leur peine ou à purger celle-ci même s'ils tentent d'y échapper en se réfugiant dans leur pays d'origine.
Le Protocole additionnel est entré en vigueur le 1er juin 2000. La Suisse l'a signé le 9 juillet 2001. La mise en œuvre de cet instrument international est régie par les dispositions pertinentes de la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1), qui devra être adaptée aux nouvelles possibilités, ainsi que par les lois cantonales d'application. L'art. 101 EIMP sera complété par un al. 2 afin de transposer dans le droit national la nouvelle possibilité statuée à l'art. 3 du Protocole additionnel de transférer la personne condamnée à son Etat d'origine sans qu'elle y ait consenti. Cette adjonction vise à assurer la sécurité du droit et à instaurer la transparence. Un nouvel alinéa est également ajouté à l'art. 25 EIMP. Il s'agit de donner à chaque personne condamnée la faculté d'attaquer une demande de transfèrement au sens du nouvel al. 2 de l'art. 101 EIMP, par la voie du recours de droit administratif. Cette adjonction répond à la nécessité de respecter la garantie générale de l'accès au juge instaurée par le nouvel art. 29a de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101). L'art. 29a Cst. fait partie des nouvelles dispositions relatives à la «réforme de la justice» qui ont été adoptées par le Parlement le 8 octobre 1999 et acceptées par le peuple et les cantons le 12 mars 2000; cet article entrera en vigueur à la même date que la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (FF 1999 7831, 2000 2814 et 2001 4414).

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées

02-10-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03-12-2003	CN	Adhésion.
19-12-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
19-12-2003	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (166:0)

Projet 2
Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP)

02-10-2003	CE	L'entrée en matière est rejetée.
03-12-2003	CN	L'entrée en matière est rejetée.

La commission du **Conseil des États** a légèrement modifié le projet d'arrêté fédéral du Conseil fédéral. Le conseil a adopté à l'unanimité le projet de sa commission, et a décidé, sans débat, de ne pas entrer en matière sur le deuxième projet.

Le **Conseil national** s'est rallié en tous points aux décisions du conseil prioritaire.

03.025 Entraide judiciaire en matière pénale. Deuxième protocole additionnel à la Convention européenne

Message du 26 mars 2003 relatif au Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (FF 2003 2873)

Situation initiale

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 du Conseil de l'Europe est entrée en vigueur le 12 juin 1962 (le 20 mars 1967 pour la Suisse). En 1978, cette Convention a été complétée par un premier Protocole additionnel, qui autorise l'entraide judiciaire pour les infractions fiscales. La Suisse, le Liechtenstein et six autres Etats n'ont pas ratifié ce Protocole additionnel.
La Convention de 1959 ne satisfait plus entièrement aux exigences qu'imposent les formes modernes de la criminalité. La globalisation des marchés et l'évolution des technologies exerçant également leurs effets sur la criminalité internationale, il s'agit d'adapter les instruments de l'entraide judiciaire à des circonstances nouvelles. Pour que les Etats puissent agir efficacement contre la criminalité internationale, ils doivent pouvoir s'appuyer sur des dispositions d'entraide judiciaire simples à appliquer et correspondant aux nouvelles exigences de la pratique.
Telles sont les raisons qui ont amené le Conseil de l'Europe à élaborer un Deuxième Protocole additionnel, tenant compte, dans une large mesure, des normes d'entraide judiciaire adoptées entre-temps au niveau de l'Union européenne. Ces normes se trouvent dans la Convention d'entraide judiciaire de l'UE, du 29 mai 2000, et dans la Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen. Un grand nombre des dispositions du Deuxième Protocole additionnel qui constituent des innovations par rapport à la Convention de 1959 s'inspirent ainsi des normes de ces deux conventions (par exemple l'audition par vidéoconférence ou par conférence téléphonique, la transmission spontanée d'informations, la restitution des produits de l'infraction, l'observation transfrontalière, la livraison surveillée, les enquêtes discrètes, les équipes communes d'enquête ou la responsabilité pénale et civile des fonctionnaires).
D'un point de vue matériel, le Deuxième Protocole ne modifie en rien la substance de la Convention de 1959. Les déclarations et les réserves conservent leur validité, à moins qu'elles ne soient retirées. Grâce à cette clause, la Suisse pourra continuer à lier l'octroi de l'entraide judiciaire aux principes de la double punissabilité et de la spécialité.
La Suisse a signé ce Deuxième Protocole additionnel, à l'élaboration duquel elle a activement participé, le 15 février 2002. A ce jour, en comptant la Suisse, 21 Etats ont signé ce Protocole, qui pourra entrer en vigueur aussi tôt que trois pays l'auront ratifié. L'adhésion à ce nouvel instrument ne constitue pas une véritable innovation pour la Suisse, car la plupart des dispositions qu'il contient se trouvent déjà dans des accords bilatéraux passés avec les Etats voisins, ou dans la loi du 20 mars 1981 sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).
La Convention de l'UE et le Deuxième Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe forment une base moderne pour l'entraide judiciaire en matière pénale en Europe.

Délibérations

03-12-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03-03-2004	CE	Adhésion.
19-03-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (140:54)
19-03-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)

Le **Conseil national** a adopté sans en débattre la proposition du Conseil fédéral et la modification rédactionnelle apportée par la commission au sujet du référendum facultatif. Au vote sur l'ensemble, le projet a été plébiscité par 137 voix contre un seul refus.
Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition et a adhéré à l'unanimité, avec 39 voix, à la décision du Conseil national.
Au vote final, une opposition s'est encore manifestée au **Conseil national**. La grande majorité du groupe de l'Union démocratique du centre a rejeté l'arrêté.

04.053 Entraide judiciaire en matière pénale. Accord avec les Philippines

Message du 1er septembre 2004 relatif au Traité d'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les Philippines (FF 2004 4559)

Situation initiale

Aujourd'hui l'efficacité de la lutte contre la criminalité passe de plus en plus par la collaboration internationale. Dans le cadre des relations avec les Philippines, la volonté première de la Suisse était de pouvoir, à l'avenir, lutter plus efficacement contre les auteurs d'infractions telles que l'exploitation sexuelle des enfants, la traite des femmes et des enfants, le trafic de stupéfiants, la corruption, la criminalité économique et le terrorisme.
Le traité établit une base légale internationale permettant aux deux Etats de collaborer 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 aux Philippines que sur la base de la loi sur l'entraide pénale internationale (EIMP; RS 351.1).
Diverses dispositions ont été intégrées dans le traité pour 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. Par ailleurs, le traité souligne l'importance qu'il convient d'attacher à la protection des droits de l'homme en prévoyant un motif supplémentaire permettant explicitement de refuser l'entraide en cas de violation de ceux-ci.

Délibérations

14.12.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.06.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (184:0)

Les deux conseils ont approuvé le projet sans discussion.

05.030 Norme pénale relative à la traite d'êtres humains (droits de l'enfant). Modification

Message du 11 mars 2005 portant approbation du Protocole facultatif du 25 mai 2000 se rapportant à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants sur la modification correspondante de la norme pénale relative à la traite d'êtres humains (FF 2005 2639)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales le Protocole facultatif du 25 mai 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.
Le Protocole facultatif complète la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), plus précisément ses art. 34 et 35, et poursuit la réalisation de ses buts. Pièce maîtresse du Protocole, l'art. 3 pose les exigences minimales auxquelles doivent satisfaire les législations pénales nationales. En outre, le Protocole facultatif contient des dispositions ayant trait notamment à la compétence, à l'aide aux victimes, au droit d'extradition, à la coopération internationale et à la nécessité d'agir sur le plan politique en matière de vente d'enfants, de prostitution et de pornographie impliquant des enfants.
L'ordre juridique suisse satisfait dans l'ensemble aux exigences du Protocole facultatif. La traite d'êtres humains constitue la seule exception. Aux termes de l'art. 196 CP, seule est punissable la traite d'êtres humains en vue de l'exploitation sexuelle de la victime. Le Protocole facultatif exige toutefois que soit pénalement répréhensible la vente d'enfants aux fins d'exploitation sexuelle, de trafic commercial d'organes et de travail forcé. Afin de remplir les obligations du Protocole facultatif concernant la traite d'êtres humains, le Conseil fédéral propose la révision de l'art. 196 CP (traite d'êtres humains), dont les dispositions se retrouveront désormais à l'art. 182 P-CP. S'agissant de l'exigence du Protocole facultatif de punir également l'activité d'intermédiaire d'une adoption moyennant un profit matériel indu, la Suisse l'a remplie par l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2003, de la loi d'application relative à la Convention de La Haye sur l'adoption.

Le Protocole facultatif a déjà été ratifié par 85 Etats (octobre 2004). La Suisse, qui a notablement contribué à son élaboration, a signé le Protocole facultatif le 7 septembre 2000. Sa ratification revêt une grande importance pour notre pays, compte tenu de la politique qu'il mène dans le domaine des droits de l'homme.

Délibérations

13.12.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (192:0)
24.03.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)

Le **Conseil national** a adopté le projet à l'unanimité avec une légère modification. Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national à l'unanimité et sans discussion.

05.060 CP et CPM. Correctifs en matière de sanctions et casier judiciaire

Message du 29 juin 2005 relatif à la modification du code pénal dans sa version du 13 décembre 2002 et du code pénal militaire dans sa version du 21 mars 2003 (FF 2005 4425)

Situation initiale

Les Chambres fédérales ont adopté, le 13 décembre 2002, une vaste modification de la partie générale du code pénal et, le 21 mars 2003, une modification, en grande partie analogue, du code pénal militaire. Le Conseil fédéral n'a pas encore mis ces modifications en vigueur, avant tout pour laisser aux cantons le temps de procéder aux préparatifs nécessaires.
Par la suite, des voix se sont élevées, principalement dans les milieux de la poursuite pénale et de l'exécution des peines, pour critiquer certaines dispositions du code pénal révisé et pour exiger qu'elles soient modifiées. Le chef du Département fédéral de justice et police (DFJP) a ordonné un examen approfondi de ces demandes. Cette entreprise est à l'origine du présent projet de loi proposant la modification de quelques dispositions du code pénal révisé et – lorsque des dispositions analogues y figurent – du code pénal militaire.
Le nouveau système de peines et de mesures reste largement inchangé. Les corrections proposées ici peuvent être réparties en deux séries:
- L'une a trait à des modifications ponctuelles dans les domaines des peines (art. 42, al. 4, nCP), de l'exécution des peines et des mesures (art. 90 et 91 nCP), ainsi que des dispositions régissant le casier judiciaire (art. 369, al. 4 et 6, ch. 3 des dispositions transitoires).
- L'autre série concerne des modifications d'une plus grande portée des dispositions régissant les mesures et, en particulier, la nouvelle forme de l'internement. Les points centraux sont ici l'extension de la liste des infractions pouvant donner lieu à un internement (art. 64, al. 1, nCP) et la nouvelle disposition sur la possibilité d'ordonner un internement a posteriori (art. 65 nCP).

Délibérations

14.12.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.03.2006	CN	Divergences.
22.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (34:9)
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (129:64)

Au **Conseil des États**, le président de la commission, Rolf Schweiger (RL, ZG), a tout d'abord explicité les conditions dans lesquelles le projet allait être débattu. Selon lui, les correctifs apportés par le projet revêtent une grande importance, l'application des mesures prévues dans la révision de la partie générale du Code pénal ayant montré que le texte adopté comportait des lacunes. Il a toutefois précisé que ce projet n'avait rien à voir avec l'initiative sur l'internement et qu'il devait être traité si possible rapidement afin que la révision de la partie générale du code pénal puisse entrer en vigueur le 1er janvier 2007. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a, quant à lui, insisté sur les graves lacunes présentées par la législation telle qu'elle a été adoptée et sur le fait qu'elles mettent en péril la sécurité publique. L'entrée en matière a ensuite été votée sans opposition. Lors de la discussion par article, les débats ont principalement porté sur l'art. 65, al. 2 qui prévoit que « si, pendant l'exécution de la peine privative de liberté, il s'avère, sur la base de faits ou de moyens de preuve nouveaux, qu'un condamné remplit les conditions de l'internement, et que ces conditions étaient déjà remplies au

moment du jugement sans que le juge ait pu en avoir connaissance, le juge peut ordonner l'internement ultérieurement. » Fortement critiquée par une minorité du conseil, cette disposition n'en a pas moins été adoptée par 21 voix contre 11. Finalement, le Conseil des Etats a adopté le projet par 23 voix contre 9 lors du vote sur l'ensemble.
Au **Conseil national**, Marianne Huguenin (-, VD) a tout d'abord proposé, dans une motion d'ordre, de retirer cet objet de l'ordre du jour afin qu'il puisse être traité en même temps que l'objet 05.081 qui porte sur les dispositions d'application de l'initiative sur l'internement, proposition rejetée par 118 voix contre 18. Plusieurs propositions de la minorité ont ensuite été rejetées par une majorité de droite. Tout comme au Conseil des États, c'est sur l'art. 65, al. 2 qu'ont principalement porté les débats au sein du Conseil national. Andreas Hämmerle (S, GR) a déposé une demande d'abrogation de cet article, arguant qu'un internement décidé ultérieurement par le juge serait contraire aux principes d'un État de droit et constituerait une violation de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Sa proposition a été rejetée par 107 voix contre 56. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 102 voix contre 63.
Le **Conseil des Etats** s'est par la suite rallié à l'avis du Conseil national sur les deux points de divergence restants.

05.078 Loi sur l'aide aux victimes d'infractions. Révision totale

Message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) (FF 2005 6683)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions est en vigueur depuis le 1er janvier 1993. Elle s'appuie sur une disposition constitutionnelle adoptée en 1984 en votation populaire sur la base d'un contre-projet à une initiative. La loi a fait l'objet de plusieurs évaluations durant les années 1993 à 1998. Les résultats de cette évaluation ont montré que l'aide aux victimes correspond à un véritable besoin et que la loi a dans l'ensemble fait ses preuves. Les dépenses des cantons pour l'aide aux victimes s'élèvent aujourd'hui à environ 30 millions de francs par année.
L'évaluation a également montré la nécessité de réviser la loi :
- celle-ci pose en effet de nombreux problèmes d'interprétation;
- certains points sont réglés de manière lacunaire ou incohérente;
- des questions importantes ne sont inscrites qu'au niveau de l'ordonnance d'application, alors qu'elles devraient figurer dans la loi;
- les cantons souhaitent pouvoir mieux maîtriser les coûts résultant du développement pris par la réparation morale, qui était à l'origine conçue comme une prestation subsidiaire, extraordinaire et dont l'octroi s'est généralisé suite à la jurisprudence du Tribunal fédéral;
- le délai fixé pour le dépôt d'une demande d'indemnisation et de réparation morale est problématique, car trop bref;
- les différentes prestations de l'aide aux victimes ne sont pas suffisamment délimitées entre elles et se recoupent en partie;
- en outre, les charges ne sont pas réparties équitablement entre les cantons.

La loi actuelle repose sur les trois piliers que sont les conseils, les prestations financières et la protection particulière de la victime dans la procédure pénale; cette conception est maintenue.
Il est toutefois prévu de transférer ultérieurement, dans le futur code de procédure pénale suisse, le volet consacré aux droits de la victime dans le procès pénal. Le projet de révision se présente sous la forme d'une révision totale et se caractérise par les éléments suivants:
- il réaffirme le caractère subsidiaire de l'aide aux victimes, déjà présent dans la loi actuelle;
- il améliore la structure et la lisibilité de la loi, définit les notions importantes, supprime certaines incohérences et comble les lacunes constatées par la pratique;
- il maintient le principe du libre choix du centre de consultation;
- il délimite plus nettement l'aide à plus long terme fournie par les centres de consultation de l'indemnisation, dont les prestations se recouvrent en partie actuellement. L'aide à plus long terme est accordée jusqu'à ce que l'état de santé de la victime soit stationnaire et que les autres conséquences de l'infraction soient dans toute la mesure du possible supprimées ou compensées; l'indemnité couvre quant à elle le dommage subi après que l'état de la victime est devenu stationnaire, y compris le préjudice ménager s'il se traduit par des coûts réels;
- il privilégie l'aide fournie par l'intermédiaire des centres de consultation par rapport aux autres prestations (cercle des ayants droit plus large pour la prise en charge intégrale des coûts de l'aide

à plus long terme fournie par un tiers que pour la couverture intégrale du dommage dans le cadre de l'indemnisation; lors d'une infraction à l'étranger, octroi des prestations des centres de consultation, mais absence d'indemnisation et de réparation morale);
- il plafonne la réparation morale. Le Conseil fédéral propose de fixer le montant maximum de la réparation morale à 70 000 francs pour la victime directe et à 35 000 francs pour les proches;
- il supprime tout droit à une indemnisation et à une réparation morale, lors d'une infraction à l'étranger; les victimes et leurs proches domiciliés en Suisse auront en revanche droit aux prestations fournies par les centres de consultation;
- il prévoit un délai plus long pour le dépôt d'une demande d'indemnisation et de réparation morale; le délai général passe de deux à cinq ans, avec un délai plus étendu pour les mineurs victimes d'infractions graves à l'intégrité physique ou sexuelle;
- il unifie les conditions auxquelles le montant de l'indemnité et de la réparation morale peut être réduit, selon le comportement de la victime ou du proche et prévoit la possibilité de supprimer les prestations, ce que ne fait pas le droit actuel;
- il confère au Conseil fédéral la compétence de définir, en l'absence de réglementation intercantonale, les montants qui doivent être versés au canton fournissant les prestations d'aide immédiate et d'aide à plus long terme lorsque le bénéficiaire est domicilié dans un autre canton.

Délibérations

22.06.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.03.2007	CE	Civergences.
15.03.2007	CN	Divergences.
21.03.2007	CE	Adhésion.
23.03.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (126:66)
23.03.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:1)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été controversée. Toutefois, estimant que le projet entraînait une dégradation de la situation des victimes d'infractions, les rapporteurs du groupe socialiste et des Verts ont conditionné leur approbation à l'issue de la discussion par article. Au cours de cette dernière, différentes propositions de minorité déposées par le camp rose-vert ont ensuite été rejetées.
À l'art. 3, le conseil s'est rallié par 109 voix contre 66 au projet du Conseil fédéral, qui prévoit qu'aucune indemnité ni réparation morale ne soit accordée si l'infraction a été commise à l'étranger. En revanche, il a décidé, sur proposition de sa commission, de biffer l'art. 8, al. 1, selon lequel les cantons doivent faire connaître l'existence de l'aide aux victimes. Enfin, à l'art. 23, al. 2, il a suivi le Conseil fédéral et décidé, par 97 voix contre 56, que le montant de la réparation morale ne pouvait excéder 70 000 francs pour la victime, et 35 000 francs pour un proche. Le projet de loi a été adopté au vote sur l'ensemble par 103 voix contre 56.
Par 32 voix contre 9, le **Conseil des États** a suivi le Conseil national sur l'art. 3. S'agissant de l'art. 8, al. 1, il s'est rallié à la proposition du Conseil fédéral grâce à la voix prépondérante de son président, se prononçant en faveur d'un devoir d'information imposé aux cantons. Par contre, à l'art. 23, al. 2, il a approuvé la décision du Conseil national par 26 voix contre 8. Au vote sur l'ensemble, la Chambre haute a approuvé le projet par 31 voix contre 0, et 3 abstentions.
Le **Conseil national** a maintenu sa position sur l'art. 8, al. 1, et obtenu finalement le ralliement du **Conseil des États**.

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'article 123a de la Constitution fédérale sur l'internement à vie pour les délinquants jugés très dangereux) (FF 2005 869).

Situation initiale

Le 8 février 2004, le peuple et les cantons ont accepté «l'initiative sur l'internement» et, partant, le nouvel art. 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'art. 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 coeur 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.

Délibérations

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.

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 œuvre 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 retourne donc à la commission, qui est chargée de le mettre en œuvre.

05.092 Procédure pénale. Unification

Message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale (FF 2006 1057)

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 (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 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.

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 en votation finale. (35:0)
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (175:11)

Projet 2
Loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs (Procédure pénale applicable aux mineurs, PPMin)

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 États** 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 États, 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 États** 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.

06.102 CP. Norme pénale sur le délit d'initié. Modification

Message du 8 décembre 2006 concernant la modification du code pénal suisse (abrogation de l'art. 161 ch. 3 CP) (FF 2007 413)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose de supprimer le ch. 3 de l'art. 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'art. 161, ch. 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'art. 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'art. 161 CP a été unanimement saluée par les participants à la consultation.

Délibérations

18.06.07 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral

Au **Conseil des Etats**, le projet du Conseil fédéral a été adopté par 30 voix sans abstention.

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

Point de la situation
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.

Délibérations

26.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

Droit de la nationalité

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

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 18.11.03
Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 27.10.05 (FF 2005 6495)
Avis du Conseil fédéral : 02.12.05 (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 présent 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-E 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.
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.
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.

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.
L'élimination des divergences se poursuivra au Conseil des Etats lors de la prochaine législature.

06.086 Pour des naturalisations démocratiques. Initiative populaire

Message du 25 octobre 2006 relatif à l'initiative populaire fédérale « pour des naturalisations démocratiques » (FF 2006 8481)

Situation initiale

Suite à une décision de son assemblée des délégués, l'Union démocratique du centre (UDC) a lancé, le 13 septembre 2003, l'initiative populaire fédérale intitulée «pour des naturalisations démocratiques».
Présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'initiative populaire comprend les revendications suivantes :

- Les communes doivent pouvoir décider de manière autonome quel organe accorde le droit de cité communal;
- La décision prise par l'organe désigné sera définitive, c'est-à-dire qu'elle ne pourra pas être examinée par une autre instance.

A cet effet, l'initiative populaire exige qu'un quatrième alinéa soit ajouté à l'actuel art. 38 de la Constitution fédérale.
Les auteurs de l'initiative aspirent à un retour à la situation juridique antérieure aux deux arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003. Partant de l'idée qu'une décision portant sur une demande de naturalisation n'est pas seulement un acte politique, mais aussi un acte de mise en oeuvre du droit, le Tribunal fédéral avait en effet, à l'époque, dans un premier arrêt, annulé la décision d'une commune de ne pas naturaliser un étranger pour cause de discrimination. Dans un deuxième arrêt, il avait déclaré que le principe de la naturalisation par les urnes était contraire à la Constitution. Cette nouvelle pratique du Tribunal fédéral a entraîné une forte réduction du nombre des procédures de naturalisation possibles. Suite à ces arrêts, plus aucune décision de naturalisation n'a été prise en Suisse par la voie des urnes. La jurisprudence du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003 a suscité un vif intérêt, marqué par le dépôt de plusieurs interventions parlementaires portant sur ces questions de naturalisation. Ainsi, le 3 octobre 2003, le conseiller aux Etats Thomas Pfisterer (RL, AG) déposait une initiative parlementaire conçue en termes généraux portant modification de la loi sur la nationalité (voir objet 03.454). Compte tenu de la présente initiative populaire, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) a décidé d'élaborer dans les meilleurs délais une proposition de loi qui pourrait faire office, le cas échéant, de contreprojet. Le 27 octobre 2005, elle a définitivement adopté le projet d'acte et le projet de rapport, à soumettre au plénum. Dans son avis du 2 décembre 2005, le Conseil fédéral a approuvé le projet de la CIP-CE. Le Conseil fédéral a ainsi voulu souligner que, à l'instar du Tribunal fédéral, il ne considère pas la décision de naturalisation comme un acte politique mais comme un acte d'application du droit. Cette position concorde avec la nouvelle conception du droit qui sous-tend les arrêts du Tribunal fédéral du 9 juillet 2003. Auparavant, il ressortait prioritairement de la doctrine et de la pratique que la naturalisation était un acte politique ne nécessitant pas de motivation et n'étant pas susceptible de recours, faute de voies de droit. C'est pourquoi, en fonction des législations cantonales, les communes pouvaient alors décider, dans une large mesure de leur propre chef, de l'octroi ou non de la naturalisation. En 2003, lorsqu'il a changé la pratique, qui a été maintes fois confirmée depuis, le Tribunal fédéral a qualifié la naturalisation d'acte d'application du droit et a déclaré que, notamment les décisions de naturalisation par la voie des urnes, étaient incompatibles avec les principes de l'Etat de droit, tels qu'ils sont définis par la nouvelle conception du droit. Le projet de la CIP-CE avait en revanche défendu une position médiane concernant la nature juridique des naturalisations puisqu'il voyait dans l'acte de naturalisation des aspects à la fois d'un acte politique et d'un acte d'application du droit. Par conséquent, la naturalisation par la voie des urnes a été qualifiée, à certaines conditions, de légale.
Le Conseil fédéral estime que le projet de loi du 27 octobre 2005 de la CIP-CE présente l'avantage, quant au contenu, de s'inscrire dans la droite ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral et, partant, d'être conforme à la Constitution. De plus, les principales propositions de modification de la loi ont été largement approuvées lors de la procédure de consultation menée auprès des cantons, des partis politiques et d'autres organisations concernées.
Les auteurs de l'initiative populaire sont d'avis que, lorsqu'une question majeure est politiquement controversée, il est préférable que ce soit le législateur qui tranche, plutôt que de laisser au Tribunal fédéral le soin d'interpréter la Constitution. La réforme visée de la Constitution doit habiliter les communes à déterminer elles-mêmes la procédure à suivre et l'organe chargé d'accorder la naturalisation.

Cependant, le projet constitutionnel n'est pas à même de lever les contradictions qui sont apparues entre, d'une part, la naturalisation par le peuple et, d'autre part, les principes de l'Etat de droit. Si l'initiative populaire était adoptée, les procédures deviendraient obsolètes dans de nombreux cantons. Enfin, la suppression de règles de l'Etat de droit, s'agissant de l'octroi du droit de cité communal, pourrait être à l'origine de nouveaux conflits avec le droit international. Vu que l'initiative populaire «pour des naturalisations démocratiques» vise à enfreindre les principes de l'Etat de droit et de restreindre les compétences cantonales en accordant aux communes une autonomie absolue, le Conseil fédéral vous propose de la rejeter. Si les Chambres fédérales opposent le projet de loi du Conseil des Etats concernant l'initiative parlementaire 03.454 comme contre-projet indirect, au niveau de la loi, à l'initiative populaire, le Conseil fédéral soutiendra cette démarche.

Délibérations

07.06.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (127:67)
05.10.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (34:7)

Au **Conseil national**, l'ombre de l'arrêt de 2003 du Tribunal fédéral jugeant la naturalisation par les urnes incompatibles avec l'Etat de droit a plané sur les débats d'entrée en matière sur cette initiative populaire et sur l'initiative parlementaire Pfisterer (voir objet 03.454). La discussion a porté essentiellement sur la nature juridique de la naturalisation. Pour le groupe UDC, la naturalisation est une décision politique et par conséquent, elle ne peut donc être motivée ou contestée par un droit de recours. Le camp rose-vert et la majorité des parlementaires radicaux et démocrates-chrétiens ont, au contraire, souligné la prééminence de l'Etat de droit et des droits fondamentaux sur la souveraineté populaire, ce qui implique l'exclusion de l'arbitraire et de la discrimination. Pour Hans-Jürg Fehr (S, SH), l'individu doit pouvoir se défendre contre l'Etat et donc recourir contre une décision.
Pour Luc Recordon (G, VD) si l'initiative était acceptée, elle ne pourrait être appliquée sans enfreindre des obligations internationales majeures de la Suisse. Cette initiative est donc invalide. La proposition de minorité, emmenée par Louis Schelbert (G, LU), déclarant l'initiative irrecevable a été rejetée par 132 voix contre 49, dont 21 socialistes.
Suivant le Conseil fédéral et une minorité de sa commission et contre l'avis de la majorité de cette même commission, la Chambre basse a, par 117 voix contre 63, proposé au peuple de rejeter l'initiative populaire.
Suite à cette décision une majorité du Conseil, soutenue par le conseiller fédéral Christoph Blocher, est entré en matière sur l'initiative parlementaire de Thomas Pfisterer, et l'a renvoyée en commission, par 103 voix contre 74, pour l'examen de détail.
Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil national, recommandant ainsi le rejet de l'initiative. Seul Maximilian Reimann (V, AG) – minoritaire au sein de la commission – s'est prononcé en faveur du caractère politique, et non administratif, de la naturalisation. Pour sa part, Hansheiri Inderkum (C, UR) a estimé que la naturalisation était à la fois une décision démocratique et un acte administratif, dans la mesure où elle concernait le statut même de l'individu. Il a en outre souhaité qu'il soit précisé, dans l'initiative parlementaire Thomas Pfisterer, que la naturalisation ne constitue aucunement un droit.
Par 28 voix contre 7, la Chambre haute a recommandé au peuple de rejeter l'initiative.
L'arrêté fédéral a été adopté par 127 voix contre 67 au **Conseil national**, et par 34 voix contre 7 au **Conseil des Etats**.

Egalité des droits

02.090 Partenariat enregistré entre personnes du même sexe. Loi fédérale

Message du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (FF 2003 1192)

Situation initiale

Le projet de loi propose de créer le partenariat enregistré, nouvelle institution juridique qui permettra à deux personnes du même sexe n'ayant pas de lien de parenté de donner un cadre juridique à leur relation de couple.
Le partenariat est enregistré devant l'officier de l'état civil. Il atteste l'engagement des partenaires à mener une vie de couple et à assumer l'un envers l'autre les droits et les devoirs découlant du partenariat enregistré. Ainsi, les partenaires se doivent l'un à l'autre assistance et respect. Ils contribuent, chacun selon ses facultés, à l'entretien de la communauté. Ils prennent ensemble les décisions relatives à leur demeure commune. Par ailleurs, le projet de loi règle la représentation de la communauté et la responsabilité solidaire pour les dettes qui ont été conclues en représentation de la communauté. Chaque partenaire a le devoir de renseigner l'autre sur ses revenus, ses biens et ses dettes, et peut, en cas de conflit quant à certaines questions importantes pour la communauté, recourir au juge.
Comme le veut la réglementation moderne du nom, l'enregistrement du partenariat reste sans effet sur le nom légal. Les deux partenaires ont toutefois la liberté d'utiliser au quotidien le nom de l'autre ou un double nom. Le droit de cité cantonal et communal n'est pas modifié. Si l'un des deux partenaires est de nationalité étrangère, il peut, selon le droit fédéral, demander sa naturalisation après cinq ans de résidence en Suisse dans la mesure où le partenariat est enregistré depuis trois ans au moins.
S'agissant de leurs rapports patrimoniaux, les partenaires enregistrés sont soumis à un régime qui correspond matériellement à celui de la séparation de biens du droit matrimonial. Ils peuvent toutefois convenir, par acte authentique, d'une réglementation patrimoniale pour le cas de la dissolution de leur partenariat enregistré, et notamment prévoir de procéder à la dissolution selon les dispositions du droit matrimonial concernant la participation aux acquêts.
En ce qui concerne le droit successoral, le droit des assurances sociales, la prévoyance professionnelle et le droit fiscal, les partenaires enregistrés ont le même statut que les couples mariés. Le partenaire survivant a droit à une rente de survivant aux mêmes conditions qu'un veuf. S'agissant du droit des étrangers, les partenaires étrangers sont soumis aux mêmes règles que des conjoints étrangers. Lorsqu'un partenaire enregistré a des enfants d'une précédente union, l'autre est tenu de l'assister de façon appropriée dans l'accomplissement de son obligation d'entretien et dans l'exercice de l'autorité parentale et de le représenter lorsque les circonstances l'exigent. L'adoption d'un enfant et le recours à la procréation médicalement assistée sont interdits.
Le partenariat enregistré est dissous par le décès de l'un des partenaires ou par un jugement. Les partenaires peuvent demander la dissolution par une requête commune. Mais il est aussi possible à l'un des partenaires de demander la dissolution s'ils ont vécu séparés pendant un an au moins. Comme en cas de divorce, les prestations de sortie de la prévoyance professionnelle acquises pendant la durée de la vie commune sont partagées entre les partenaires. Un partenaire peut exiger une contribution d'entretien, mais à des conditions plus restrictives qu'en droit du divorce. Par ailleurs, le juge peut attribuer à l'un des partenaires le logement commun.
D'autres lois sont modifiées en annexe à la loi sur le partenariat enregistré. Un nouveau chapitre doit notamment être ajouté à la loi fédérale sur le droit international privé. Le partenariat enregistré sera un motif d'incompatibilité et de récusation de membres des pouvoirs publics, ou donnera le droit de refuser de témoigner à l'instar du mariage – ces dispositions étant étendues du même coup aux personnes menant de fait une vie de couple. La conclusion simultanée de partenariats est interdite au même titre que la polygamie.

Délibérations

03-12-2003	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03-06-2004	CE	Divergences.
10-06-2004	CN	Adhésion.
18-06-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (112:51)
18-06-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:5)

Au **Conseil national,** le projet de loi qui avait été bien accepté en commission, a rencontré la résistance du camp conservateur. Le groupe UDC et Christian Waber (E, BE) demandaient de ne pas entrer en matière. Maurice Chévrier (C, VS) souhaitait un renvoi à la commission avec, pour mandat, la mise sur pied d'une base légale permettant la conclusion d'un contrat de partenariat sous la forme authentique. Le Conseil a refusé par 126 voix contre 55 la proposition de non entrée en matière et s'est déclaré contre le renvoi à la commission par 117 voix contre 62.

Les débats en commission, ainsi qu'au plenum, ont porté essentiellement sur deux questions : celle du statut des partenaires étrangers et celle de l'adoption et de la procréation médicalement assistée.
La commission, dans son ensemble, était favorable à l'idée d'accorder aux couples homosexuels le même statut qu'aux couples mariés dans le domaine du droit des étrangers. Mais elle s'est heurtée à la révision en cours de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Or, dans son projet de partenariat homosexuel, le Conseil fédéral a anticipé cette révision, notamment à l'art. 6 concernant la vérification par l'officier d'état civil que la procédure engagée ne vise pas à éluder les règles sur l'admission et le séjour des étrangers.
Pour être certain que la situation des homosexuels soit calquée sur celle des couples hétérosexuels, il semblait préférable à la commission de proposer de biffer les al. 2 et 3 à l'art. 6 du projet de loi relatifs à la problématique de l'immigration. Au contraire, Christian Waber (E, BE) souhaitait adhérer au projet du Conseil fédéral. C'est par 114 voix contre 63 que la proposition de la commission l'a emporté.
À l'art. 9 al.1, la proposition de la commission de biffer la let. c – également liée à la question du séjour et de l'établissement des étrangers – a été acceptée par 97 voix contre 80 en faveur de Christian Waber qui appelait à suivre le projet du Conseil fédéral.
Ce n'est que lors du vote sur l'art. 27 al. 1 concernant les enfants du partenaire que Christian Waber est parvenu à ses fins en obtenant du Conseil la précision suivante à la disposition : « Les droits des parents sont garantis dans tous les cas.»
En ce qui concerne la question de l'interdiction de l'adoption et de la fécondation in vitro, art. 28 de la présente loi, la commission a, après une longue discussion, tranché dans sa majorité pour la version du Conseil fédéral. Deux minorités cependant abondaient dans le sens de laisser une certaine ouverture dans ce domaine. La minorité I Vreni Hubmann (S, ZH), proposait simplement de biffer l'article et de renvoyer aux dispositions générales du code civil sur l'adoption. La minorité II Anne-Catherine Ménetrey-Savary (G, VD) offrait la possibilité d'adoption des enfants du partenaire dans des conditions restrictives. Les propositions des deux minorités ont été rejetées et la Chambre basse a décidé d'adhérer au projet du Conseil fédéral.
Au vote sur l'ensemble, la proposition a été adoptée par 118 voix contre 50. Christian Waber (E, BE) a signalé que le Parti évangélique populaire (PEV) lancerait un référendum.
La commission du **Conseil des Etats** s'est prononcée en faveur du projet du Conseil fédéral mais souhaitait néanmoins apporter quelques modifications de nature technique. Simon Epiney (C, VS) a proposé un renvoi à la commission avec mandat de présenter un projet répondant aux attentes minimales des personnes de même sexe. En vue de prévenir l'aboutissement d'un référendum, il désirait faire adopter une formule moins ambitieuse du partenariat enregistré qu'il juge trop calqué sur l'institution du mariage. Il a donc plaidé en faveur d'une reconnaissance progressive. Sa proposition a été rejetée par 25 voix contre 11.
Au code civil, la commission a proposé de modifier les art. 95 et 105 afin de supprimer l'empêchement du mariage en cas de lien de parenté. La modification voulue par le Conseil des Etats a été contestée en vain par Helen Leumann-Würsch (RL, LU) qui craignait que cette mesure n'agite davantage la menace référendaire. La proposition de la commission a été suivie par 16 voix contre 11.
Le Conseil des Etats a donc adopté une version très proche de celle du Conseil national. Au vote sur l'ensemble, le projet a été accueilli par une adhésion unanime de 25 voix.
Enfin, la commission du **Conseil national** a proposé d'éliminer les dernières divergences en acceptant toutes les décisions du Conseil des Etats. La seule vraie nouveauté introduite dans ce projet par le Conseil des Etats réside donc dans la retouche de l'art. 95 du code civil levant l'interdiction du mariage et du partenariat enregistré pour cause de lien de parenté. La motion Claude Janiak (S, BL) (02.3479), à l'origine de cette décision, a été adoptée par les deux conseils. Tous les changements ont été acceptés.

Avant la votation final au **Conseil national**, Ruedi Aeschbacher (E, ZH) a annoncé au nom du groupe E (Parti évangélique populaire et Union démocratique fédérale) le lancement d'un référendum.

Le projet a été accepté en votation populaire le 5 juin 2005 par 58,0 % des votants.

03.071 Loi sur l'égalité (procédure de conciliation). Modification

Message du 5 novembre 2003 concernant une modification de la loi sur l'égalité (procédure de conciliation) (FF 2003 7135)

Situation initiale

Le but du projet est d'instaurer une procédure efficace contre les discriminations fondées sur le sexe envers le personnel de la Confédération. Le projet prévoit à cet effet l'institution d'une commission de conciliation. La loi sur l'égalité (LEg; RS 151.1) impose une procédure de conciliation dans les rapports de droit privé (art. 11 LEg). C'est pourquoi chaque canton a institué un office de conciliation; dans la moitié des cantons environ, cet office est ouvert également au personnel cantonal régi par des rapports de travail de droit public. La solution en vigueur pour le personnel fédéral est différente. Les employées et employés fédéraux ont la possibilité d'exiger un avis au cours de la procédure de recours. Cet avis est donné par la commission spécialisée instituée à l'art. 13, al. 3, de la loi sur l'égalité. Or, la procédure de préavis pose plusieurs problèmes, le principal étant qu'il faut commencer par engager une procédure de recours avant de pouvoir saisir la commission spécialisée. Cela constitue un obstacle important car les procédures de recours sont lourdes et longues. Comparativement, la procédure devant les offices de conciliation cantonaux est beaucoup plus efficace. C'est la raison pour laquelle il convient de mettre en place une solution comparable pour le personnel de la Confédération. En contrepartie, l'actuelle commission spécialisée sera supprimée. L'institution d'une commission de conciliation pour le personnel de la Confédération nécessite une révision de l'art. 13, al. 3, de la loi sur l'égalité.

Délibérations

02-06-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29-09-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (129:49)

Cet objet n'a suscité aucun débat au sein du **Conseil des Etats**. L'entrée en matière a été décidée sans opposition et le projet du Conseil fédéral a été suivi par 22 voix contre un avis négatif.
Le **Conseil national** a également approuvé le projet sans discussion avec 103 voix contre 15.

Sécurité intérieure, Protection de l'Etat

01.064 Partage des valeurs patrimoniales confisquées. Loi fédérale

Message du 24 octobre 2001 concernant la loi sur le partage des valeurs patrimoniales confisquées (FF 2002 423)

Situation initiale

Depuis les années quatre-vingt-dix, la mainmise sur les profits du crime, par la confiscation et son corollaire, la répression du blanchiment d'argent, s'est révélée l'un des instruments les plus efficaces de la lutte contre la criminalité. Afin d'encourager une collaboration devenue indispensable entre les Etats, les institutions internationales (Nations Unies, Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, Conseil de l'Europe) ont proposé l'élaboration de principes en matière de partage des valeurs confisquées. En prévoyant expressément la possibilité du partage, entre Etats, des valeurs patrimoniales confisquées et, à certaines conditions, leur restitution, le Conseil fédéral entend notamment créer une base légale pour la conclusion de conventions internationales de partage et montrer la volonté de la Suisse de participer activement à la lutte internationale contre la criminalité. Comme la Suisse est un Etat fédératif, il importe de régler le partage des valeurs patrimoniales confisquées, sur le plan interne, entre la Confédération et les cantons. Entré en vigueur en 1942, alors que la criminalité était essentiellement intracantonale, l'art. 381 code pénal (CP) attribue le produit de la confiscation à la collectivité qui l'a prononcée. Or, actuellement, les crimes portent souvent sur des montants considérables et ne respectent plus les frontières politiques. La poursuite pénale est devenue une tâche commune, qui nécessite la collaboration des autorités cantonales et fédérales et qui entraîne des frais importants (notamment du fait de l'augmentation du nombre des affaires pénales et de leur complexité). L'attribution des valeurs confisquées à la seule collectivité qui a ordonné la confiscation peut conduire à des solutions inéquitables, car souvent d'autres collectivités ont aussi contribué au succès de la procédure. La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a donc déposé une motion, acceptée par le Parlement, qui oblige le Conseil fédéral à présenter, pour l'ensemble du domaine de la poursuite pénale, une réglementation générale sur le partage des valeurs confisquées lorsque plusieurs collectivités ont participé à la procédure pénale.

Par des règles de partage d'une application simple, le projet de loi sur le partage des valeurs confisquées établit entre les collectivités participant à la procédure pénale une certaine équité, qui devrait désamorcer les conflits de compétence en matière de confiscation. Selon le système proposé, la collectivité (le canton ou la Confédération) qui a dirigé l'enquête et prononcé la confiscation recevra 5/10 des valeurs confisquées, puisqu'elle aura assumé la plus grande part du travail. Les cantons où se trouvent ces valeurs en obtiendront 2/10, car ils auront collaboré à la procédure principale et souvent dû mener les enquêtes sur les intermédiaires financiers. Enfin, la Confédération recevra, dans tous les cas, les 3/10 restants pour le soutien général qu'elle aura apporté aux cantons dans la lutte contre la criminalité (entraide judiciaire internationale, offices centraux pour la lutte contre le crime organisé international, banques de données) et en raison des coûts supplémentaires entraînés par ses nouvelles compétences de poursuite en matière de crime organisé et de criminalité économique.
Différentes voix (voir notamment la motion Alex Heim (C, SO) et l'initiative parlementaire Jost Gross(S, TG)) se sont fait entendre pour que l'argent confisqué provenant de la drogue soit utilisé pour aider les toxicomanes (prévention de la toxicomanie et thérapies) et les pays producteurs des plantes à drogue (développement de cultures de substitution), lesquels sont les premières victimes du trafic de stupéfiants. Le Conseil fédéral estime cependant préférable de laisser les cantons libres de disposer des valeurs leur revenant et d'établir, s'ils le veulent, des règles spéciales comme en ont déjà édictées les cantons de Vaud, de Genève et de Fribourg.

Délibérations

17-06-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-12-2003	CN	Divergences.
09-12-2003	CE	Divergences.
15-12-2003	CN	Divergences.
03-03-2004	CE	Divergences.
08-03-2004	CN	Adhésion
19-03-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
19-03-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (168:11)

Au **Conseil des Etats**, une minorité socialiste souhaitait que le montant attribué à la Confédération selon l'art. 5 soit affecté à la lutte contre la production de stupéfiants et contre l'exploitation sexuelle des enfants dans les pays en voie de développement. Cette proposition a été rejetée par 29 voix contre 5.
À l'issue du vote sur l'ensemble, la Chambre des cantons a accepté à l'unanimité le projet du Conseil fédéral, s'opposant ainsi à l'affectation prédéterminée des valeurs patrimoniales confisquées.
Les débats au **Conseil national** ont porté principalement sur l'article 5 de la nouvelle loi sur les valeurs patrimoniales confisquées. La question était de savoir s'il fallait s'en tenir à la clé de répartition proposée par le Conseil fédéral et adoptée par le Conseil des Etats, comme le souhaitait la minorité I Ulrich Siegrist (V, AG), ou s'il fallait plutôt opter pour la création de fonds spéciaux (proposition de la majorité de la commission).
Finalement c'est la proposition de la minorité II Doris Leuthard (C, AG), faisant figure de compromis qui l'a emporté. Elle renonce à la création de fonds spéciaux, mais elle prévoit néanmoins une affectation en obligeant les cantons à employer une partie des fonds qui leur reviennent pour la prévention et le traitement des toxicomanies (al. 5). Elle prévoit également que la Confédération emploie une partie des fonds qui lui reviennent pour la réalisation de projets dans les pays visés par les coopérations suisses au développement et aux pays de l'Est pratiquant la culture de plantes psychotropes (al. 6).
Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** n'a pas accepté la nouvelle teneur de l'article 5 proposée par la Chambre basse bien qu'une minorité de la commission y était favorable. Il a décidé de s'en tenir à sa première décision par 28 voix contre 11.
Au **Conseil national**, la commission a finalement accepté par 6 voix contre 4 de se rallier à la proposition de compromis de la minorité II Doris Leuthard (C, AG). L'ensemble du conseil s'est également montré de cet avis et a maintenu la divergence.
A l'occasion de son troisième passage devant le **Conseil des Etats**, l'objet n'a, une fois encore, pas pu être liquidé. Face à une minorité de gauche qui soutenait la décision du Conseil national, la majorité de la commission a proposé le maintien des deux divergences, l'affectation des différentes recettes étant, à travers le budget, de la compétence et de l'autonomie du Parlement. La voix de la majorité a largement remporté le vote par 32 voix contre 5.

C'est finalement au sein du **Conseil national** que les divergences ont été réduites. La proposition de la majorité – adhérer à la proposition du Conseil des Etats concernant les al. 5 et 6 de l'art. 5 – a été suivie au détriment de la voix de la minorité qui s'exprimait en faveur d'un renforcement général de la prévention et de la thérapie visant l'abstinence.

4. Politique étrangère

Vue d'ensemble

Généralités

85.019	Utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Accord avec l'Egypte
02.076	Gestion civile des conflits et promotion des droits de l'homme. Crédit-cadre (CPE)
02.077	Promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Loi (CPE)
02.091	Promotion civile de la paix. Crédit-cadre (CPE)
03.031	FIPOI. Aides financières (CPE)
03.036	Coopération monétaire internationale. Nouvelle base légale (CPE)
03.037	Traités internationaux conclus en 2002. Rapport (CPE)
03.040	Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement (CPE)
03.056	République fédérale du Nigéria. Accord en matière d'immigration (CIP)
03.062	Procédure d'extradition. Accord avec la République française (CAJ)
03.459	Iv.pa. CIP-CE. Application à titre provisoire de traités internationaux (CIP)
04.023	Traités internationaux conclus en l'an 2003. Rapport (CPE)
04.026	Institut pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA). Adhésion (CPE)
04.037	Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2004 (CPE)
05.029	CEDH. Procédure de recours (CAJ)
05.039	Traités internationaux conclus en 2004. Rapport (CPE)
05.042	Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2005 (CPE)
05.074	Criminalité transnationale organisée et protocoles additionnels contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants. Convention des Nations Unies (CAJ)
05.076	Assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave. Accord avec la Principauté de Liechtenstein (CPE)
05.077	FIPOI. Aides financières (CPE)
05.088	Loi applicable au trust. Convention de La Haye (CAJ)
06.010	Conventions de Genève de 1949. Signe distinctif additionnel (CPE)
06.039	Traités internationaux conclus en 2005. Rapport (CPE)
06.054	Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2006 (CPE)
06.061	Politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme 2003-2007. Rapport (CPE)
06.074	Loi sur l'Etat hôte (CPE)
06.076	Circulation des personnes. Accord bilatéral avec l'Algérie (CPE)
06.095	Aide humanitaire internationale. Continuation (CPE)
06.099	Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Poursuite (CPE)
07.029	Convention de la Haye sur la protection des enfants. Enlèvements d'enfants (CAJ)
07.036	Traités internationaux conclus en 2006. Rapport (CPE)
07.040	Exposition universelle 2010 à Shanghai (CSEC)

07.050 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2007 (CPE)

07.051 Mesures de promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Prolongation (CPE)

Rapports de la Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie)

04.007 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2002/2003

05.007 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2004

06.007 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2005

Rapport de la Délégation auprès de l'Union interparlementaire

04.042 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2003 (CPE)

05.005 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2004 (CPE)

06.013 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2005 (CPE)

07.014 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2006 (CPE)

Rapport sur les activités des délégations non permanentes

05.021 Activités des délégations non permanentes. Rapport
06.033 Activités des délégations non permanentes. Rapport

Généralités

85.019 Utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Accord avec l'Egypte

Message et projet d'arrêté du 1er mai 1985 (FF II, 49) concernant l'accord de coopération entre la Suisse et l'Egypte relatif aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

Situation initiale

L'accord établit le cadre de droit international public pour la coopération nucléaire entre les organismes publics et privés des deux parties contractantes. Ces dernières s'engagent à élargir et à encourager la coopération dans le domaine nucléaire entre les organismes publics et privés des deux États. Elles s'engagent en outre à utiliser les biens nucléaires échangés exclusivement à des fins pacifiques et non explosives, de faire vérifier cette utilisation par l'agence internationale de l'énergie atomique, de ne réexporter les biens qu'aux mêmes conditions et, certains d'entre eux, qu'avec le consentement de l'État livreur initial, et enfin de garantir la protection physique de ces biens.
Le 14 novembre 1985, la Commission pour l'énergie du Conseil national de l'époque, a décidé d'entrer en matière et d'approuver l'accord. Après l'accident du réacteur qui s'est produit à Tchernobyl le 26 avril 1986, l'objet a été retiré de l'ordre du jour du Conseil national et n'a pas été repris. Etant donné que les conditions se sont considérablement modifiées depuis cette date, il doit être permis de reprendre le dossier au début.

Délibérations

15-12-2003 CE Le conseil décide de ne pas entrer en matière.
16-12-2003 CN Le conseil décide de ne pas entrer en matière.

Les deux conseils ont décidé sans discussion de ne pas entrer en matière.

02.076 Gestion civile des conflits et promotion des droits de l'homme. Crédit-cadre

Message du 23 octobre 2002 concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme (FF 2002 7395)

Situation initiale

Le projet de loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme prévoit que les ressources financières destinées à financer les mesures déployées dans ces deux domaines seront allouées sous forme de crédits-cadres pluriannuels. Par le message, le Conseil fédéral propose le premier de ces crédits-cadres, d'un montant de 240 millions de francs et courant sur quatre ans au moins à compter du 1er janvier 2004. La gestion civile des conflits et la promotion des droits de l'homme sont au cœur de la politique extérieure de la Suisse. Dans son rapport de politique extérieure 2000, le Conseil fédéral affirme qu'il «veut fournir une contribution essentielle et bien visible à la prévention de conflits armés». Il y annonce en même temps qu'il entend «conduire une politique humanitaire suisse indépendante et disposant d'un profil marqué» et renforcer par des «mesures appropriées ses efforts en vue du respect et de la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit».
Le Conseil fédéral a défini des objectifs et des principes ainsi que des domaines d'action concrets dans lesquels la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) déploiera son action sur ces deux plans dans les quatre années qui viennent. Pour améliorer la qualité et l'efficacité des contributions suisses, elle enrichira d'autre part ses connaissances et ses savoir-faire sur un certain nombre de questions.
Les ressources financières actuelles ne suffisent plus pour répondre convenablement à la demande sans cesse croissante de contributions suisses à la gestion civile des conflits et à la promotion des droits de l'homme. Elles ne peuvent en outre être utilisées à ce jour que dans le cadre d'engagements d'une année, ce qui s'est révélé irréalisable. En effet, il apparaît que pour être efficace, une action doit couvrir au moins le moyen terme. Le crédit-cadre permettra de s'engager dans des actions s'étalant sur plusieurs années.
La Direction politique du DFAE a compétence pour agir dans ces deux domaines. Elle travaille étroitement avec d'autres services fédéraux – notamment la Direction du développement et de la coopération (DDC) –, des organisations internationales, des organisations non étatiques ainsi que des partenaires du monde de la science et de l'économie.

Délibérations

20-03-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
30-09-2003	CE	Divergences.
16-12-2003	CN	Divergences.
17-12-2003	CE	Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière, en faisant valoir que le projet visait exclusivement à augmenter les crédits alloués à la promotion de la paix et à les soustraire au contrôle du Parlement en utilisant l'instrument du crédit-cadre – une mesure à ses yeux irresponsable du point de vue budgétaire, d'autant que l'expérience a démontré qu'il n'est point besoin d'une loi pour assurer la promotion de la paix. Une majorité importante du conseil a cependant considéré que l'état du monde, et le conflit irakien plus particulièrement, mettaient en évidence de façon tragique la nécessité de promouvoir la paix et la justice, comme l'ont également souligné les porte-parole de la commission avant de proposer d'approuver le projet présenté par le Conseil fédéral. Le conseil a finalement décidé par 111 voix contre 24 d'entrer en matière. Au cours de la discussion par article, une minorité Ruedi Baumann (G, BE) a proposé de relever le crédit-cadre de 40 millions pour le faire passer à 280 millions de francs, en faisant valoir que la différence permettrait à la Suisse de renforcer son action en matière de déminage et par là de mieux prévenir les mutilations. Inversement, Theophil Pfister (V, SG) a proposé de ramener ledit crédit-cadre à 140 millions de francs, en indiquant que la guerre d'Irak, loin de rendre nécessaire un renforcement des mesures de promotion de la paix, devait amener la Suisse à se concentrer sur sa compétence première, à savoir l'aide humanitaire. Les groupes radical et démocrate-chrétien ont pour leur part appuyé le projet du Conseil fédéral, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey rappelant que le crédit proposé de 240 millions de francs constituait pour la Suisse un seuil minimal si elle voulait

conserver sa crédibilité. Après avoir rejeté à une nette majorité et la proposition de la minorité Baumann et la proposition Pfister, le conseil a approuvé le crédit-cadre proposé par 120 voix contre 27 dans le cadre du vote sur l'ensemble.
Au **Conseil des États**, la commission a proposé à une courte majorité de ramener le crédit-cadre à 175 millions de francs, son président, Maximilian Reimann (V, AG), faisant valoir que le renforcement proposé de la promotion civile de la paix était difficilement compatible avec la situation précaire des finances fédérales. Dick Marty (RL, TI) a déposé pour sa part une proposition de minorité visant à se rallier à la décision du Conseil national, arguant que, en comparaison des 130 millions de francs que l'armée suisse dépensait chaque année uniquement en achats de munitions, le crédit proposé 240 millions de francs n'avait rien d'excessif. Une minorité emmenée par Peter Briner (RL, SH) a finalement proposé une solution de compromis consistant à ramener le crédit concerné à 200 millions de francs, ce qui à ses yeux permettait de donner un gage aux tenants de l'orthodoxie budgétaire sans mettre en péril la stratégie prévue en matière de promotion civile de la paix. À quoi la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a rétorqué que le crédit de 240 millions de francs – qu'elle proposait d'approuver – était conforme au programme d'allègement, et que le DFAE avait procédé ailleurs à des coupes en contrepartie. La Chambre haute s'est finalement ralliée à la minorité Peter Briner (RL, SH) par 27 voix contre 10, fixant à 200 millions de francs le montant du crédit concerné. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, elle a voté le projet d'arrêté fédéral par 24 voix contre 3.
Au cours de l'élimination des divergences au **Conseil national**, la majorité de la commission a maintenu la décision d'approuver un crédit de 240 millions de francs, tandis qu'une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) proposait d'approuver la version du Conseil des États. Vreni Müller-Hemmi (S, ZH) a proposé d'abaisser le montant du crédit à 220 millions de francs si le conseil devait s'opposer à l'avis de la majorité de la commission. Au cours d'un premier vote, le conseil a suivi la minorité Schlüer par 92 voix contre 85 avant d'approuver, à l'issue du second vote, la proposition subsidiaire Müller-Hemmi par 116 voix contre 61.
Le **Conseil des États** s'est rallié à l'unanimité à la décision du Conseil national.

02.077 Promotion civile de la paix et renforcement des droits de l'homme. Loi

Message du 23 octobre 2002 concernant la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (FF 2002 7063)

Situation initiale

Depuis plusieurs décennies, la Confédération s'investit dans la promotion de la paix et le renforcement des droits de l'homme. Ces deux champs d'activité sont d'ailleurs inscrits dans la Constitution fédérale, dont l'art. 54, al. 2, prévoit expressément l'engagement de la Confédération en faveur du respect des droits de l'homme, de la démocratie et de la coexistence pacifique des peuples. Dans son rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 comme dans son rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral fait siens ces objectifs constitutionnels en désignant le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix d'une part, la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit d'autre part, comme deux de ses cinq objectifs de politique extérieure. Par le message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet de loi destiné à servir de base légale formelle sur laquelle la Confédération puisse fonder son engagement en faveur de la promotion de la paix et du renforcement des droits de l'homme. Cet acte normatif n'ouvre donc pas à la Confédération des champs d'activité nouveaux dans le secteur de la politique extérieure, mais répond simplement à l'exigence de ceux qui, depuis le milieu des années 90, demandent un examen de la pratique en ce qui concerne l'octroi d'aides financières dans ce domaine. Conscient de la diversité des bases légales sur lesquelles ces aides financières ont été fondées jusqu'à présent, le Conseil fédéral a décidé de donner des bases légales formelles au financement des principaux champs d'activité de la Confédération en matière de politique extérieure.
Le projet de loi qui est l'objet du message porte sur les mesures prises par la Confédération en matière de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme. Ces mesures font partie de la politique extérieure de la Suisse. Sont exclues du champ d'application de la loi d'une part les mesures des cantons et des communes et d'autre part les mesures relevant de la coopération internationale au développement et de l'aide humanitaire, les mesures de coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est ainsi que les mesures militaires de promotion de la paix. La promotion civile de la paix au sens du projet de loi se distingue clairement de la notion de «politique de paix». Celle-ci est en effet beaucoup plus vaste puisqu'elle comprend l'ensemble des mesures visant à promouvoir la paix

de manière directe ou indirecte. Au vu du nombre des autorités et organismes impliqués et au vu des interactions avec d'autres domaines de la politique, notre but n'était donc pas de régir l'ensemble de la politique de paix de la Suisse, mais uniquement l'une de ses facettes, à savoir la promotion civile de la paix.
Parallèlement à ses demandes de crédits-cadres fondées sur la loi qui est l'objet du message, le Conseil fédéral rendra compte aux Chambres fédérales de l'évaluation des mesures qu'il aura prises. A cette occasion, il définira et expliquera aussi en détail les objectifs fixés dans les domaines de la promotion civile de la paix et du renforcement des droits de l'homme.

Délibérations

20-03-2003	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
30-09-2003	CE	Divergences.
16-12-2003	CN	Divergences.
17-12-2003	CE	Adhésion.
19-12-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale.
19-12-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale.

Concernant le débat d'entrée en matière au **Conseil national**, voir l'objet 02.076. Malgré le dépôt, ici aussi, d'une proposition de minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) visant à refuser l'entrée en matière, le conseil a voté celle-ci par 116 voix contre 20. Au cours de la discussion par article, Ulrich Schlüer (V, ZH) a déposé à nouveau une triple proposition de minorité, visant à faire en sorte que les activités de promotion de la paix soient confiées à des organismes autres que les ONG et à supprimer le comité d'experts prévu. Christian Grobet (S, GE) a proposé pour sa part la création à Genève d'un institut universitaire spécialisé en droit humanitaire. Les autres groupes se sont toutefois opposés à la fois à la proposition de minorité et la proposition Grobet. Les porte-parole de la commission ont fait valoir que la Confédération devait continuer à disposer de la possibilité d'allouer des aides financières à des associations privées, et qu'il existait des situations dans lesquelles seules les ONG avaient accès à certaines populations. Le Conseil a rejeté à une forte majorité tant la proposition de minorité que la proposition Grobet. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, la projet a été approuvé par 107 voix contre 24.
Le **Conseil des États** a examiné simultanément le présent objet 02.077 et l'objet 02.076. Au cours de la discussion par article, la Chambre haute a adopté par 16 voix contre 15 une proposition de minorité Christiane Brunner (S, GE) visant à favoriser le partenariat avec des institutions de recherche et de formation en droit international humanitaire. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, le projet de loi a été voté par 32 voix contre 0.
Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu, par 96 voix contre 73, sa décision d'accorder au Conseil fédéral le droit de créer des associations et des fondations dans le domaine de la promotion de la paix. S'agissant de la promotion du partenariat avec des institutions de recherche et de formation en droit international humanitaire, le Conseil national s'est rallié à l'avis de la Chambre haute. Par 114 voix contre 60, le Conseil national a par ailleurs maintenu la possibilité de déléguer des tâches d'exécution en matière de politique de paix. S'agissant de la commission consultative et de la présentation d'un rapport annuel, c'est avec la voix prépondérante de son président que la Chambre basse a suivi la minorité Schlüer (V, ZH), et donc le Conseil des États.
Sur les points divergents restants, le **Conseil des États** s'est rallié aux décisions du Conseil national.

02.091 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre

Message du 9 décembre 2002 concernant l'ouverture d'un crédit-cadre pour des mesures relatives à la promotion civile de la paix au DDPS (FF 2003 561)

Situation initiale

La promotion de la paix se fonde sur l'art. 2, al. 4, de la Constitution (Cst.) et, est précisée en tant que tâche stratégique dans le rapport sur la politique de sécurité (RAPOLSEC 2000). Différentes contributions du Département des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie (DFE) font partie des moyens que la Confédération engage à cet effet. Cependant, outre des moyens militaires (principalement la participation à des engagements de soutien à la paix), le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) engage également des moyens civils en faveur de la promotion de la paix.

Les moyens du DDPS destinés à la promotion civile de la paix se concentraient jusqu'à présent sur trois centres, à Genève, et d'un programme de promotion du libre flux des informations importantes en matière de politique de sécurité. Il s'agit du Centre de politique de sécurité – Genève, du Centre international de déminage humanitaire – Genève, du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève et de l'«International relations and Security Network» à l'EPF de Zürich. Par ailleurs, différentes activités civiles dans le cadre du Partenariat pour la paix, ainsi que des programmes bilatéraux ou multilatéraux de coopération et d'appui, sont également entrepris ou soutenus.
Le message propose l'ouverture d'un crédit-cadre de 180 millions de francs pour la période de 2004 à 2007. Celui-ci est destiné à financer les mesures de promotion civile de la paix au DDPS. Il s'agit de poursuivre et de consolider les activités actuelles et de les compléter par le projet «Maison de la Paix». Ce dernier consiste à réunir géographiquement les trois centres et à mettre à disposition des locaux pour d'autres institutions qui exercent des activités dans des domaines similaires. L'intention du projet est d'accroître la force de rayonnement de ces institutions, de réduire les coûts au moyen d'une infrastructure commune, d'intensifier les contacts et la collaboration avec d'autres institutions, à Genève, et de renforcer la Genève internationale.
Le crédit-cadre ne propose pas une augmentation substantielle des moyens pour la promotion civile de la paix. Il s'agit essentiellement de passer de crédits annuels à un crédit-cadre prévu pour plusieurs années en raison de l'évolution de la situation juridique: approbation de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme selon laquelle les moyens destinés à de telles mesures sont accordés sous la forme d'un crédit-cadre prévu pour plusieurs années. Le budget 2003 prévoit 43,125 millions de francs pour les mesures envisagées. Les moyens proposés pour 2004 à 2006 correspondent à la planification financière actuelle. Pour la durée totale du crédit-cadre, la moyenne annuelle est de 45 millions de francs.

Délibérations

20-03-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-10-2003	CE	Divergences.
16-12-2003	CN	Adhésion.

Au **Conseil national** une proposition de minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) visant à ne pas entrer en matière sur le projet a été déposée. Le député a estimé illogique le financement des trois centres genevois à la fois par le DFAE et le DDPS alors qu'il serait au contraire normal que les compétences concernées soient dévolues à un seul département. Pour le conseiller fédéral Samuel Schmid ce partage des compétences se justifie pleinement dans la mesure où politique de paix et politique de sécurité sont indissociables. Après avoir accepté l'entrée en matière par 122 voix contre 13, le Conseil a approuvé le crédit-cadre par 122 voix contre 10 dans le cadre du vote sur l'ensemble.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière a été acquise sans opposition. Contrairement au Conseil national, la Chambre haute a décidé de confier au Conseil fédéral, plutôt qu'au DDPS, la compétence de déterminer l'utilisation qui serait faite du crédit concerné. Dans le cadre du vote sur l'ensemble, le projet d'arrêté fédéral a été adopté à l'unanimité.
Le **Conseil national** a suivi, sans discussion, la Chambre basse, lors de l'élimination des dernières divergences.

03.031 FIPOI. Aides financières

Message du 16 avril 2003 relatif à l'octroi d'un prêt à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) destiné au financement d'un nouveau bâtiment pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) à Genève (FF 2003 3033)

Situation initiale

La Suisse jouit d'une longue tradition dans l'accueil d'organisations et de conférences internationales. Le rôle que joue notre pays en tant qu'Etat hôte lui offre une plate-forme unique et précieuse pour sa politique extérieure. A la suite de l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU), la politique d'accueil suisse a encore gagné en importance.
Les facilités que la Confédération peut 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. La possibilité est ainsi offerte à des organisations intergouvernementales qui

envisagent de construire un nouveau bâtiment de souscrire un prêt de la Confédération remboursable en 50 ans sans intérêt. Il s'agit d'une forme particulière de promotion du site genevois, qui permet de renforcer l'implantation à Genève des organisations internationales reconnues qui y sont établies.
Par le message, le Conseil fédéral invite les Chambres fédérales à approuver l'octroi d'un crédit d'engagement destiné à un prêt de même montant dans le cadre de la politique d'accueil de la Suisse. Le prêt doit servir au financement de la construction d'un nouveau bâtiment en faveur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), deux institutions de renom sises à Genève qui œuvrent dans le domaine de la politique internationale en matière de santé. La FIPOI doit accompagner le projet de construction et conseiller le maître d'œuvre lors de sa réalisation. L'octroi du crédit d'engagement destiné au prêt engendrera une charge financière pour la Confédération d'un montant de 59,8 millions de francs.

Délibérations

16-09-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-12-2003 CE Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé le projet sans opposition.

03.036 Coopération monétaire internationale. Nouvelle base légale

Message du 21 mai 2003 relatif à la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (Loi sur l'aide monétaire, LAMO) (FF 2003 4306)

Situation initiale

Le Conseil fédéral entend créer avec la loi fédérale sur l'aide monétaire internationale une base légale claire et exhaustive régissant les engagements financiers que la Suisse contracte au titre de la coopération monétaire internationale. Bien que l'essentiel de la coopération monétaire de la Suisse s'élabore au sein du Fonds monétaire international (FMI), la Suisse conclut également des accords bilatéraux en la matière. Or la réglementation en vigueur, soit l'arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (arrêté sur l'aide monétaire), ne prévoit une collaboration sur le plan international qu'en cas de graves perturbations qui pourraient affecter les relations monétaires. Elle ne répond donc qu'en partie aux mesures de coopération monétaire telles que la Suisse les appliquent.
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 la place financière suisse à l'étranger, la Suisse est très attachée à la stabilité du système financier et monétaire international. Les actions d'aide coordonnées à l'échelon international lui offrent une excellente occasion de contribuer à la stabilité dudit système. La Suisse a reçu maint appel dans le passé à se joindre à des programmes de financement internationaux. Ces actions peuvent être rangées en trois grandes catégories: la participation à des aides financières visant à éliminer des perturbations sérieuses des relations financières et monétaires internationales (aide systémique), la participation à des fonds fiduciaires spéciaux du FMI finançant des crédits à taux réduit en faveur d'Etats à faible revenu, ainsi que l'octroi de crédits à des pays avec lesquels la Suisse collabore de manière particulièrement étroite (p. ex. les pays membres du groupe de vote de la Suisse au sein du FMI et de la Banque mondiale). L'arrêté sur l'aide monétaire s'applique aux situations pouvant présenter un risque systémique. Or, il n'existe pas encore de base légale satisfaisante pour définir la participation de la Suisse à des actions d'aide monétaire relevant des deux autres catégories, pour lesquelles il fallait invoquer la compétence constitutionnelle du Conseil fédéral en matière d'affaires étrangères.
Le projet vise à régler les diverses catégories d'aide financière dans une seule et même loi. Il n'implique aucune extension des tâches et des dépenses mais regroupe les pratiques en vigueur. L'aide monétaire devrait y gagner en efficacité, en transparence et en clarté, ce qui est préférable à la situation actuelle qui requiert du Parlement des décisions au cas par cas. Les tâches administratives en seront d'autant allégées.
Concrètement, le financement des cautionnements ou crédits accordés dans le cadre de la coopération monétaire bi- ou multilatérale fera l'objet d'un crédit-cadre, alors que la participation à des fonds spéciaux du FMI nécessitera, comme par le passé, l'ouverture de crédits d'engagement spéciaux.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'aide monétaire internationale (Loi sur l'aide monétaire, LAMO)

29-09-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-12-2003	CN	Adhésion.
19-03-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
19-03-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (137:52)

Projet 2
Arrêté fédéral sur l'aide monétaire internationale (Arrêté sur l'aide monétaire, AAM)

29-09-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral
17-12-2003	CN	Divergences.
02-03-2004	CE	Divergences.
11-03-2004	CN	Divergences.
18-03-2004	CE	Adhésion.

L'entrée en matière sur les deux projets n'a pas été contestée par le **Conseil des Etats**. Une proposition de la commission demandant un rapport annuel du Conseil fédéral sur l'utilisation des fonds a été approuvée sans discussion. Au vote d'ensemble, les deux projets ont été adoptés à l'unanimité.
Au **Conseil national**, Ulrich Schlüer (V, ZH), a proposé, au nom d'une minorité de la commission soutenue par le groupe UDC, de ne pas entrer en matière. Ulrich Schlüer a invoqué, à l'appui de sa requête, le danger de voir disparaître une partie des fonds que la Suisse a engagés. Sa proposition de non entrée en matière, comprise comme un signal pour que la Suisse quitte la « structure d'endettement » internationale, a été nettement rejetée, par 115 voix contre 37.
Dans l'examen par article, le projet 1 n'a pas été contesté. Le 2e projet, en revanche, a fait l'objet de deux propositions d'amendement déposées par une minorité de la commission (regroupant plusieurs groupes) menée par Remo Gysin (S, BS) : tandis que la proposition de réduire l'enveloppe de 500 millions de francs pour la ramener à 2 000 millions de francs n'a été rejetée que de justesse (82 voix contre 78), la 2e proposition – visant à limiter la durée du crédit à 5 ans – a été acceptée par 95 voix contre 57.
Le **Conseil des États** s'est opposé à la limitation de la durée du crédit, estimant que celle-ci allait à l'encontre du concept de « fonds de roulement ». Le **Conseil national** a cependant maintenu sa position et le **Conseil des États** a fini par s'y rallier, afin de liquider l'objet.

03.037 Traités internationaux conclus en 2002. Rapport

Rapport du 21 mai 2003 sur les traités internationaux conclus en l'an 2002 (FF 2003 3611)

Situation initiale

Selon l'art. 47bis b, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), entré en vigueur le 1er janvier 2000, le Conseil fédéral présente chaque année à l'Assemblée fédérale un rapport sur les traités 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 2002.
Chaque accord, bilatéral ou multilatéral, pour lequel la Suisse a exprimé son consentement définitif à être liée durant l'année précédente – à savoir par signature sans réserve de ratification, ratification, approbation ou adhésion – fait l'objet d'un compte rendu succinct. Les traités soumis à l'approbation des Chambres fédérales par la voie d'un message ne sont pas visés par l'art. 47bis b, al. 5, de la loi sur les rapports entre les conseils et, par conséquent, ne sont pas pris en considération dans le rapport.
Les comptes rendus des accords 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 rend compte des traités conclus durant l'année 2002 en fonction du domaine de compétence matérielle de chaque département et des offices ou services qui leur sont rattachés.

Délibérations

09-03-2004	CN	Pris acte du rapport.
01-06-2004	CE	Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** a pris acte du rapport. Toutefois, en adoptant par 144 voix contre 8 une motion de la Commission de politique extérieure, il a proposé de soumettre à l'approbation du Parlement le traité conclu le 4 septembre 2002 entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et les Etats-Unis. Baptisé « Operative Working Arrangement » (OWA), ce traité porte sur les relations entre la Suisse et les États-Unis en matière de lutte contre le terrorisme. Une minorité emmenée par Boris Banga (S, SO) a demandé que les traités suivants soient soumis au Parlement selon la procédure d'approbation ordinaire : les deux « Memoranda of Understanding » conclus respectivement avec la Grande-Bretagne et l'Italie pour la coopération en matière d'armement, et un « Agreement » signé avec l'Ukraine. Cette motion a cependant été rejetée par 90 voix contre 64.
Le **Conseil des États** a lui aussi pris acte du rapport, mais a rejeté la motion du Conseil national visant l'approbation de l'« Operative Working Arrangement » par le Parlement. Pour justifier ce rejet, le rapporteur de la commission a expliqué que la commission s'était déjà penchée de près sur ce traité peu après sa conclusion et qu'elle l'avait jugé globalement positif ; il a en outre indiqué que la délégation des Commissions de gestion s'informerait régulièrement de la mise en œuvre du traité.

03.040 Coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement

Message du 28 mai 2003 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 2003 4155)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'approuver un crédit de programme de 4 400 millions de francs pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement. Le message rend également compte de l'utilisation du neuvième crédit de programme en faveur des pays en développement, qui avait été approuvé le 16 juin 1999.
La coopération technique et l'aide financière sont les deux principaux instruments de la Confédération pour appuyer les efforts des pays en développement dans le Sud. Les mesures mises en œuvre et décrites dans le message représentent près des deux tiers de l'aide publique au développement de la Suisse. Les moyens financiers pour mener ces activités sont toujours prévus pour plusieurs années et font l'objet de demandes appropriées dans le cadre du budget annuel. Le montant du crédit demandé, 4 400 millions de francs, correspond à la volonté réaffirmée à plusieurs reprises par le Conseil fédéral d'augmenter l'aide publique au développement de la Suisse pour la faire passer à 0,4 % du revenu national brut jusqu'en 2010. Il tient également compte du frein à l'endettement et de la stratégie d'assainissement des finances fédérales. Le volume du crédit a été déterminé d'une part sur la base des défis et des risques auxquels nous devons faire face pour défendre nos intérêts et, d'autre part, en fonction des moyens nécessaires pour permettre à la Suisse de poursuivre une coopération au développement orientée vers le long terme, dans un souci de continuité, de stabilité et de qualité. Enfin, une telle coopération au développement, clairement définie et dotée de moyens suffisants, répond aux attentes que les pays en développement, mais aussi les autres pays donateurs, adressent au pays prospère qu'est la Suisse.
La coopération suisse fait partie intégrante des efforts internationaux pour réduire la pauvreté. Le mouvement lancé à l'échelle planétaire pour résoudre les problèmes mondiaux possède désormais un cadre concret: les Objectifs du Millénaire pour le développement (Millennium Development Goals), adoptés à l'unanimité lors du Sommet du Millénaire de l'Assemblée générale de l'ONU, en septembre 2000. Ces objectifs visent avant tout à éliminer l'extrême pauvreté et la faim (objectif n° 1), mais la communauté internationale entend aussi réaliser d'autre progrès: assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/sida et d'autres maladies épidémiques, garantir l'exploitation durable des ressources naturelles ainsi que mettre en place un partenariat mondial pour le développement incluant notamment l'économie privée. Deux autres rencontres décisives – la Conférence internationale sur le financement du développement, réunie à Monterrey (Mexique) en 2002, et le Sommet mondial sur le développement durable, qui s'est tenu à Johannesburg (Afrique du Sud), également en 2002 – ont donné un nouvel élan à la future coopération internationale.
Dans le message, le Conseil fédéral explique comment la Suisse entend contribuer à réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement en s'appuyant sur ses propres instruments, à savoir la coopération technique et l'aide financière. Dans ces domaines, la Suisse déploie ses activités d'une part au travers de la coopération bilatérale avec des pays dits partenaires et, d'autre part, dans le cadre multilatéral.

La coopération au développement bilatérale de la Suisse vise, aux niveaux national et régional, à créer les bases d'un développement durable et à promouvoir l'autonomie. Cette coopération est conçue à long terme et répond au principe de subsidiarité. Actuellement, la Direction du développement et de la coopération (DDC) est engagée dans dix-sept pays prioritaires (parfois aussi au-delà de leurs frontières) en Asie, en Afrique, en Amérique latine et dans le bassin méditerranéen, et six programmes spéciaux sont en cours. Selon le pays et la situation qui y règne, la DDC œuvre dans les secteurs suivants: bonne «gouvernance », développement social, prévention des conflits, exploitation durable des ressources naturelles ainsi que création d'emplois et de revenus. À ces secteurs, il convient d'ajouter les thèmes transversaux que sont la promotion de l'égalité entre homme et femme ou la protection de l'environnement. Menées dans le cadre de programmes s'étendant sur plusieurs années, les différentes activités sont planifiées et réalisées en collaboration avec des partenaires locaux.

Délibérations

16-09-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-12-2003	CE	Divergences.
18-12-2003	CN	Adhésion.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Une minorité de la commission conduite par Ulrich Fischer (RL, AG) a toutefois proposé un crédit de programme de 4 milliards de francs, correspondant au crédit de programme actuel, tandis qu'une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a même proposé de le limiter à 3 milliards de francs. Ulrich Fischer (RL, AG) a certes loué la qualité du travail de la Direction du développement et de la coopération (DDC), mais n'en a pas moins précisé que l'état des finances fédérales ne permettait pas d'accorder au Conseil fédéral l'augmentation demandée. Ulrich Schlüer (V, ZH) n'a pas souhaité que la coopération au développement bilatérale soit soumise à des coupes budgétaires; par contre, il a estimé que ces dernières étaient nécessaires dans le domaine de la coopération au développement multilatérale, concernant notamment les organisations internationales opérant dans le cadre de l'ONU ou de la Banque mondiale. Au nom du groupe PDC, Kathy Riklin (C, ZH) a proposé de se rallier à la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission, afin que l'aide au développement puisse s'élever à 0,4 % du revenu national d'ici à 2010. Ruedi Baumann (G, BE) a rappelé que les dépenses militaires des pays industriels occidentaux étaient dix fois plus importantes que celles qu'ils consacraient à l'aide au développement. Au nom des socialistes, Remo Gysin (S, BS) a également défendu la proposition du Conseil fédéral, en indiquant qu'une réduction de l'aide au développement risquait de décrédibiliser la Suisse. Le rapporteur de la commission, Remo Galli (C, BE), a souligné que dans le cadre du programme d'allégement budgétaire, le Conseil fédéral avait réduit les crédits de la DDC de 281 millions de francs pour les trois années à venir et réalisé des économies de 360 millions de francs au total en ce qui concerne l'aide à l'étranger. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a assuré que le crédit de programme demandé respectait à la fois l'objectif de 0,4 % et le programme d'allégement du Conseil fédéral. Afin d'atteindre cet objectif de 0,4 %, la Confédération devrait cependant augmenter chaque année de plus de 7 % les budgets annuels consacrés à l'aide au développement : les versements annuels prévus par le crédit de programme ne correspondent en effet qu'à une augmentation de 3 %. Les deux propositions de minorité ont été rejetées par le Conseil national, qui a adopté l'arrêté fédéral par 109 voix contre 23 lors du vote sur l'ensemble.
Au **Conseil des États,** la majorité de la commission a évalué le crédit de programme à l'aune de la situation actuelle des finances fédérales. Par rapport au crédit de programme 1999-2003, le montant proposé par le Conseil fédéral pour la période 2004-2007 correspondrait à une augmentation de 10 %. Le rapporteur Maximilian Reimann (V, AG) a expliqué que la commission jugeait ce chiffre beaucoup trop élevé et qu'elle proposait donc de limiter le crédit à 4,2 milliards de francs, ce qui permettrait tout de même à la DDC de disposer de moyens financiers supérieurs à ceux reçus au cours de la période précédente. Une minorité de la commission emmenée par Christiane Brunner (S, GE) a proposé de suivre la proposition du Conseil national et du Conseil fédéral, estimant que seul le montant total du crédit prévu donnerait à la DDC la marge de manœuvre dont elle a besoin pour mettre en œuvre des programmes dont l'efficacité et la nécessité sont reconnus. Par 27 voix contre 10, le Conseil des États s'est rallié à la proposition de la majorité de la commission.
Au cours de l'élimination des divergences au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil des États (crédit de 4,2 milliards de francs), tandis qu'une minorité emmenée par Jean-Claude Rennwald (S, JU) a proposé de s'en tenir à la décision première

(4,4 millards de francs). Par 94 voix contre 73, le conseil a finalement suivi la majorité, se ralliant ainsi à la décision du Conseil des États.

03.056 République fédérale du Nigéria. Accord en matière d'immigration

Message du 10 septembre 2003 concernant l'accord bilatéral en matière d'immigration avec le Nigéria (FF 2003 5879)

Situation initiale

Les demandes d'asile déposées par des citoyens du Nigéria oscillaient entre 122 et 289 entre 1996 et 2001 ; elles sont passées à 1062 au 31 décembre 2002. Dans le même temps, les personnes tenues de quitter la Suisse passaient de 85 à 572. Au cours de la même période, le nombre de personnes sans pièce d'identité au moment où elles ont déposé une demande d'asile en Suisse ou qui, contrôlées par les autorités, n'ont pas été en mesure de présenter de tels documents a augmenté. Les autorités nigérianes ont communiqué à plusieurs reprises au Département fédéral de justice et police (DFJP) qu'elles ne coopéreraient avec les autorités suisses compétentes en matière de renvoi qu'après la conclusion d'un accord de réadmission sur le modèle de ceux passés par le Nigéria avec l'Italie, l'Espagne ou encore l'Irlande. Le Nigéria est le premier Etat du continent africain avec lequel la Suisse a négocié un accord en matière d'immigration (accord de réadmission). Il s'agit d'un accord important, passé avec un des Etats d'Afrique sub-saharienne les plus peuplés (environ 130 millions d'habitants) et dont les ressortissants représentent à eux seul un peu plus de 15 % de l'ensemble des ressortissants des Etats d'Afrique. Cet accord s'inscrit dans la politique du Conseil fédéral visant à conclure des accords de réadmission avec les Etats tiers. Après les traités conclus avec quasiment l'ensemble des Etats européens, puis avec des Etats comme le Sri Lanka, Hong Kong, les Philippines ou le Kirghizstan, l'accord avec le Nigéria marque une étape supplémentaire, logique et cohérente, de cette politique.
L'accord reprend les principes d'autres accords de réadmission conclus entre la Suisse et certains Etats européens. Il diffère en ce sens qu'il prévoit une clause programme visant à apporter un soutien dans le cadre de la coopération recherchée avec le Nigéria. En outre, la transmission de données, telle que prévue par l'art. IV, par. 5, nécessite une base légale ne pouvant être donnée que par l'approbation de l'accord par les Chambres fédérales.

Délibérations

06-05-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22-09-2004 CE Adhésion.

Les deux conseils ont approuvés l'accord sans opposition.

03.062 Procédure d'extradition. Accord avec la République française

Message du 19 septembre 2003 concernant l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 (FF 2003 6495)

Situation initiale

La coopération judiciaire internationale en matière pénale, dont l'extradition revêt l'une des formes, joue un rôle toujours plus important dans la lutte contre la criminalité nationale et internationale. Entre la Suisse et la France, la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 régit cette matière en établissant des principes généraux.
L'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 simplifie et accélère les procédures d'extradition avec la France. En effet, il tend à ce que la durée de la procédure d'extradition puisse être raccourcie lorsque la personne concernée fournit son consentement et que l'Etat requis donne son accord. Il vise à faciliter l'application de la Convention ainsi qu'à en compléter les dispositions pour couvrir de manière plus adéquate les cas dans lesquels les personnes recherchées à des fins d'extradition consentent à leur remise. Cet Accord fournit de la sorte une nouvelle forme de coopération jouant, dans la pratique, un rôle déterminant. L'Accord ne nécessite aucune modification du droit interne suisse applicable, car cette forme de coopération est déjà prévue en droit suisse, et il est largement calqué sur la Convention

relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats membres de l'Union européenne (UE) du 10 mars 1995. De plus, l'Accord s'inscrit dans la politique du Conseil fédéral visant à renforcer les mécanismes existants de coopération judiciaire en matière pénale en Europe.

Délibérations

15-06-2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral
22-09-2004	CE	Adhésion.
08-10-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (181:1)
08-10-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)

Les deux conseils ont approuvés l'accord sans opposition.

03.459 Initiative parlementaire (CIP-CE). Application à titre provisoire de traités internationaux

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-CE) : 18.11.03 (FF 2004 703)
Avis du Conseil fédéral : 18.02.04 (FF 2004 939)

Situation initiale

La nouvelle Constitution fédérale (Cst.) de 1999 a adapté aux besoins de notre époque les compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral en matière de politique extérieure et les a définies de manière plus claire que l'ancienne Cst. Aux termes de l'ancienne et de la nouvelle Cst., l'Assemblée fédérale est compétente en matière d'approbation de traités internationaux. Dans la pratique, toutefois, le Conseil fédéral s'appuyait sur le droit coutumier, sous l'ancienne Cst., pour conclure lui-même, c'est-à-dire sans approbation parlementaire, un grand nombre de traités internationaux. Conformément à la nouvelle Cst., cette compétence ne vaut que si elle est attribuée au Conseil fédéral par une loi ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale.
La sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse exige parfois d'agir vite. Si une urgence particulière l'exigeait, le Conseil fédéral s'est jusqu'à présent appuyé sur le droit coutumier pour s'approprier la compétence d'appliquer à titre provisoire un traité devant être soumis à approbation. Jusqu'à présent, ni la nouvelle Cst. ni la législation d'exécution n'ont réglé cette question. Or, le cas concret de l'application à titre provisoire de l'accord aérien avec l'Allemagne, qui, ultérieurement, n'a pas été approuvé par le Parlement, a soulevé la question de savoir s'il existait un besoin d'action sur le plan de la législation.
Les conditions devant être remplies pour qu'un traité puisse être appliqué à titre provisoire doivent être définies, conformément à la pratique exercée jusqu'à présent, dans le nouvel art. 7b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA): «sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière».
L'absence de participation parlementaire en matière d'application à titre provisoire des traités internationaux peut, comme le montre l'exemple de l'accord aérien évoqué plus haut, entraîner de graves inconvénients: l'application à titre provisoire d'un traité international par le Conseil fédéral place le Parlement, lors de l'éventuelle approbation ultérieure du traité, devant une alternative peu satisfaisante, à savoir:
- soit il accepte les faits accomplis et, partant, il peut être amené à renoncer, contre son gré, à l'exercice de sa compétence,
- soit il supprime rapidement un droit qui a déjà été appliqué, ce qui peut entraîner des incertitudes sur le plan juridique et entacher la crédibilité de la Suisse en matière de politique extérieure.

Délibérations

03-03-2004	CE	Décision conforme au projet de la commission.
20-09-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (141:42)

Au **Conseil des États**, l'entrée en matière sur le projet n'a pas été contestée. À l'origine, c'est-à-dire lorsqu'il avait adopté l'initiative, le Conseil des États voulait interdire au Conseil fédéral de faire entrer en vigueur les traités internationaux à titre provisoire. Le président de la Commission des institutions politiques, Franz Wicki (C, LU) a toutefois rappelé qu'il fallait parfois être en mesure d'agir rapidement

pour sauvegarder des intérêts essentiels du pays. En tel cas, a-t-il souligné, l'application à titre provisoire d'un traité international par le Conseil fédéral était adéquate et nécessaire. Au nom de la majorité de la commission, il a donc proposé que le Conseil fédéral soit simplement tenu de consulter le Parlement : ainsi, le gouvernement conserverait la compétence de faire entrer en vigueur les traités internationaux avant leur ratification, pour autant que des intérêts essentiels de la Suisse soient en jeu et appellent une réponse immédiate ; cependant, cette application à titre provisoire prendrait fin au bout de six mois si, dans l'intervalle, le Conseil fédéral ne soumettait pas le traité au Parlement pour approbation. Une minorité de la commission emmenée par Erika Forster (RL, SG) a proposé que le Parlement puisse également se prononcer à l'application provisoire d'un traité. Cette idée a été accueillie plutôt fraîchement par la plupart des députés, parce que la procédure proposée laissait en suspens de nombreuses questions juridiques et politiques. Prenant acte de ces critiques, la minorité a retiré sa proposition. Par la suite, le chef du DFJP, Christoph Blocher, a plaidé sans succès pour le rejet de la procédure de consultation en matière de traités internationaux telle que proposée par la majorité de la commission : le conseil a en effet suivi l'avis de la majorité de la commission par 31 voix contre 0, avant d'approuver le projet au vote sur l'ensemble par 30 voix contre 1.
Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Hans Fehr (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, arguant qu'il n'y avait aucune raison d'appliquer les traités internationaux à titre provisoire et que le projet constituait une hérésie institutionnelle. Rejetant ce point de vue, la majorité de la commission a proposé d'entrer en matière et d'adopter la version du Conseil des États. Par 116 voix contre 37, le Conseil national a décidé d'entrer en matière, puis, lors de la discussion par article, il s'est rallié en tous points à l'avis de la majorité de la commission, et donc à la version du Conseil des États. C'est en vain que le chef du DFJP a plaidé au nom du Conseil fédéral pour l'adoption d'une formule plus souple : le Conseil des États, et avec lui la majorité de la commission du Conseil national, voulait en effet que le Conseil fédéral ne puisse appliquer les traités internationaux à titre provisoire que si la situation était urgente et que des intérêts essentiels étaient en jeu, tandis qu'une minorité de la commission du Conseil national proposait que le Conseil fédéral puisse agir si une seule de ces conditions était réunie. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 110 voix contre 39.

04.023 Traités internationaux conclus en l'an 2003. Rapport

Rapport du 18 mai 2004 sur les traités internationaux conclus en l'an 2003 (FF 2004 3115)

Délibérations

30-09-2004 CN Pris acte du rapport.
07-03-2005 CE Pris acte du rapport.

04.026 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Adhésion de la Suisse

Message du 26 mai 2004 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Institut pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) (FF 2004 3477)

Situation initiale

La plupart des pays pauvres du Sud n'ont pas de tradition démocratique en matière de gestion des affaires publiques. Or, il ne saurait exister de développement durable sans de solides bases démocratiques. C'est pourquoi l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) s'attache à promouvoir une démocratie durable dans bon nombre de pays et apporte son soutien à la consolidation des processus électoraux requis à cet effet.
A ce jour, la Suisse a soutenu les activités d'International IDEA en qualité d'observatrice.
Par le message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver l'adhésion de la Suisse à cette organisation internationale basée à Stockholm. L'acquisition du statut de membre d'International IDEA n'entraîne pas de charges supplémentaires pour la Confédération. Le message décrit le profil et les objectifs d'International IDEA, et expose les motifs parlant en faveur d'une adhésion de la Suisse. L'annexe contient le texte intégral de l'accord du 27 février 1995 instituant l'Institut International IDEA.

Délibérations

30-09-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

07-03-2005 CE Adhésion.
18-03-2005 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (132:42)
18-03-2005 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (39:0)

Au **Conseil national**, une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que l'adhésion à cet institut provoquerait une multiplication des missions d'observation d'élections et, partant, des frais supplémentaires pour le contribuable. Micheline Calmy-Rey, conseillère fédérale, a toutefois précisé que le fait de devenir membre de cet institut n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. En tant qu'observateur depuis 1995, la Suisse soutient cet institut à hauteur de 1 million de francs par an. Si elle en devient membre, la Suisse pourra participer activement aux travaux du conseil d'International IDEA et prendre directement part aux décisions concernant l'activité et les orientations de cette organisation. L'entrée en matière a été votée par 103 voix contre 35. Lors du vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 99 voix contre 31.
Au **Conseil des États**, Maximilian Reimann (V, AG) a proposé de ne pas entrer en matière. À ses yeux, la promotion de la démocratie et l'assistance électorale font déjà partie des activités du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'ONU : il estime donc inutile que la Suisse adhère encore à une organisation de plus. Le conseil a finalement décidé d'entrer en matière par 27 voix contre 2 et c'est sur le même score qu'il a approuvé l'adhésion à International IDEA lors du vote sur l'ensemble.

04.037 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2004

Rapport du 7 juin 2004 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2004 3671)

Situation initiale

Ce deuxième rapport du Conseil fédéral au Parlement sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse présente les expériences faites par la Suisse en tant qu'Etat membre de l'ONU au cours de la période de mars 2003 à mars 2004. En réponse à une demande du Parlement, il comporte un chapitre spécifique consacré à la réforme des Nations Unies. L'intervention armée contre l'Irak, lancée par une coalition d'Etats sans autorisation du Conseil de sécurité, a suscité un intense débat en Suisse comme dans le reste du monde sur le rôle et l'utilité de l'ONU. Si l'ONU n'a pas été en mesure d'empêcher la guerre en Irak, elle ne s'est pas non plus laissé instrumentaliser et les membres de la coalition ont dû rapidement reconnaître la nécessité de se tourner à nouveau vers l'ONU pour qu'elle les aide dans leurs efforts de sécurisation et de reconstruction de l'Irak et pour trouver une légitimation au processus de transition politique vers un gouvernement irakien souverain et démocratique. Conséquence de la crise irakienne, une impulsion nouvelle a été donnée au débat sur les réformes à entreprendre pour permettre à l'ONU et aux autres organisations multilatérales de répondre aux défis contemporains. L'encouragement aux efforts de réforme constitue une des principales priorités de la Suisse durant la 58e session de l'Assemblée générale, qui a débuté le 16 septembre 2003. La Suisse soutient, par des contributions concrètes, les travaux en cours sur les nouveaux enjeux en matière de sécurité et le renforcement de la capacité d'agir sur le plan multilatéral. Elle appuie aussi la revitalisation de l'Assemblée générale, la réforme de la Commission des droits de l'homme ainsi qu'une meilleure participation de la société civile aux travaux de l'ONU. A cet égard, l'accueil réussi, sur sol suisse, du Sommet mondial sur la société de l'information a marqué un progrès dans la participation des organisations non gouvernementales aux travaux de l'ONU et un succès de la politique d'Etat hôte de la Confédération.
La Suisse s'est engagée également en faveur du suivi et de la mise en oeuvre des Objectifs du Millénaire. Bien que ces objectifs aient été adoptés il y a trois ans par consensus, leur mise en oeuvre a pris du retard et se heurte à des fortes divisions entre les Etats membres, notamment sur les questions de financement. En réponse à une demande du Parlement, le Conseil fédéral présentera en 2005 un rapport spécifique sur les objectifs de développement du Millénaire.

Délibérations

30-09-2004 CN Pris acte du rapport
07-10-2004 CE Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

05.029 CEDH. Procédure de recours

Message concernant la ratification du Protocole n°14 du 13 mai 2004 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention (FF 2005 1989)

Situation initiale

La situation de la Cour européenne des droits de l'homme est aujourd'hui alarmante. Fin 2004, près de 80 000 requêtes étaient pendantes. 39 000 requêtes ont été introduites en 2003 et 45 000 en 2004 et la Cour s'attend à recevoir près de 52 000 nouvelles requêtes en 2005.
Les deux principales sources de l'avalanche des requêtes qui arrivent à Strasbourg sont, d'une part, les dizaines de milliers de requêtes déclarées irrecevables (plus de 90 % des requêtes) et, d'autre part, les requêtes qui sont, elles, au contraire, manifestement bien fondées, tout particulièrement les requêtes répétitives, à savoir des centaines, voire des milliers de requêtes qui portent sur le même objet (par ex. la longueur des procédures judiciaires nationales). Pour ces deux catégories de requêtes, le Protocole n°14 propose d'adopter des procédures simplifiées. Pour les requêtes déclarées irrecevables, un nouveau système de filtrage est prévu : un juge seul, assisté de rapporteurs, pourra déclarer une requête irrecevable. De surcroît, un nouveau critère de recevabilité permettra à la Cour de rejeter des requêtes de peu d'importance, sauf si le respect des droits de l'homme exige leur examen au fond et à condition qu'elles aient déjà été soumises, au niveau national, à l'examen d'un tribunal. Quant aux requêtes manifestement bien fondées, les comités de trois juges pourront, dans le cadre d'une procédure sommaire, rendre à l'unanimité un arrêt constatant la violation de la Convention lorsque l'affaire peut être tranchée sur la base d'une jurisprudence bien établie de la Cour. D'autres mesures sont prévues, telle la possibilité pour le Comité des Ministres de demander à la Cour l'interprétation d'un arrêt et d'introduire une procédure devant la Cour contre un Etat qui refuserait de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel il est partie. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe se voit pour sa part reconnaître un droit de tierce intervention devant la Cour. Quant aux juges, ils seront désormais élus pour un mandat unique de neuf ans. Enfin, le Protocole n°14 prévoit expressément la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. La Suisse s'est particulièrement investie dans les négociations intergouvernementales qui ont abouti à l'élaboration du Protocole n°14 puisque, d'une part, elle a eu le privilège de les présider et que, d'autre part, elle est, avec l'Allemagne, à la base de deux des innovations essentielles de cette réforme.
Le Comité des Ministres a adopté ce nouveau Protocole le 13 mai 2004. Il a été ouvert à la signature et signé par la Suisse le jour même. Le Comité des Ministres a demandé aux Etats parties de tout mettre en oeuvre pour signer et ratifier cet instrument afin qu'il entre en vigueur au plus tard deux ans après son ouverture à la signature.

Délibérations

06.10.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (185:0)
16.12.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral sans discussion et sans opposition.

05.039 Traités internationaux conclus en 2004. Rapport

Rapport du 18 mai 2005 sur les traités internationaux conclus en l'an 2004 (FF 2005 3129)

Délibérations

29-09-2005	CN	Pris acte du rapport.
15-12-2005	CE	Pris acte du rapport.

05.042 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2005

Rapport 2005, du 18 mai 2005, sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2005 3697)

Situation initiale

Le Conseil fédéral concentre le rapport sur les relations avec l'Organisation des Nations Unies et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse sur trois thèmes majeurs. Ceux-ci portent, premièrement, sur l'état de mise en oeuvre du processus de réformes de l'Organisation, notamment en matière de paix et de sécurité. Le Secrétaire général de l'ONU a présenté en mars 2005 un important rapport dans lequel il formule des propositions pour renforcer l'action multilatérale dans le cadre des Nations Unies. Il y souligne l'interdépendance entre le développement, la sécurité et les droits humains et appelle les Etats membres à réaffirmer une stratégie d'action collective. Les mesures de réformes ambitieuses présentées portent entre autres sur la création de nouveaux organes et notamment sur la mise en place d'un Conseil des droits de l'homme, qui succéderait à l'actuelle Commission des droits de l'homme à Genève. La Suisse soutient activement cette proposition qui se fonde sur une des initiatives présentées par notre pays pour assurer un renforcement du système institutionnel de promotion des droits humains au sein des Nations Unies. Le rapport rend compte, deuxièmement, de la préparation de la réunion de haut niveau au cours de laquelle, au début de la 60e session de l'Assemblée générale, les Etats membres examineront – cinq ans après l'adoption, en automne 2000, de la Déclaration du Millénaire – l'état de réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et devraient adopter, dans le cadre d'une déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement, un plan pour la concrétisation des réformes de l'ONU et la réalisation de ces objectifs dans les délais prévus, soit d'ici à 2015. L'ensemble des mesures proposées à ce titre par le Secrétaire général comporte, pour le volet relatif au développement, un appel pressant adressé tant aux pays développés qu'aux pays en développement, à tenir les engagements pris en 2002 à l'occasion de la conférence de Monterrey sur le financement du développement. Des propositions nouvelles sont également formulées. Le Conseil fédéral réaffirme sa volonté que la Suisse prenne toute sa part, à la mesure de ses moyens, aux efforts engagés. Le Conseil fédéral présente, troisièmement, quelques-uns des principaux enjeux et défis pour les organisations internationales en Suisse et pour la politique d'accueil de notre pays. Le processus de réformes en cours a des répercussions sur les activités de l'ONU et des organisations internationales à Genève. Aussi la Suisse est-elle attentive à ce que les réformes ne se fassent pas au détriment de la Genève internationale.
Attaché à la qualité du dispositif d'accueil qu'il offre pour les organisations internationales, notre pays entend assumer pleinement, par ailleurs, ses responsabilités en ce qui concerne la sécurité de ces organisations et de leur personnel sur sol suisse.
Dans les conclusions du rapport, le Conseil fédéral formule les priorités qui seront les siennes, compte tenu des intérêts de notre pays et des objectifs de notre politique étrangère, dans les préparatifs actuels et au cours de la 60e session de l'Assemblée générale de l'ONU.

Délibérations

26-09-2005 CE Pris acte du rapport.
29-09-2005 CN Pris acte du rapport.

Au **Conseil des États**, le rapporteur de la commission, Peter Briner (RL, SH) a expliqué que le rapport a été largement approuvé par la commission. Les membres ont néanmoins débattu de la hausse d'environ 8 % de la contribution que la Suisse doit verser à l'ONU et de l'implication accrue des organisations de la société civile et du secteur privé dans les travaux de l'ONU. Dans le cadre de la réforme de l'ONU, la commission a discuté du droit de véto. Elle se rallie à la position du Conseil fédéral qui estime que le droit de véto ne doit pas être développé davantage.
Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission, Remo Gysin (S, BS), a indiqué que le rapport du Conseil fédéral ne servait pas uniquement à rendre compte des activités passées, mais qu'il constituait aux yeux de la commission également une base de discussion sur la position du Conseil fédéral vis-à-vis des travaux de l'ONU. Il a poursuivi en signalant que la commission avait examiné dans le détail le problème des objectifs du Millénaire, précédemment adoptés par la Suisse. Enfin, il a mentionné que la majorité de la commission invitait le Conseil fédéral à augmenter sa contribution à l'aide au développement. Par ailleurs, Rosemarie Zapfl (C, ZH) a appelé le Conseil fédéral à associer

davantage la commission dans la définition de sa politique extérieure. En outre, les commissions compétentes devraient débattre des moyens concrets à engager pour atteindre les objectifs du Millénaire. Le groupe UDC a pour sa part critiqué le rapport en estimant qu'il était trop complaisant, ne mentionnant même pas les conflits dans lesquels l'ONU est impliquée, pas plus que les affaires de corruption qui y sont soupçonnées. Walter Wobmann (V, SO) a, quant à lui, regretté que le rapport intermédiaire sur les objectifs du Millénaire pour le développement n'analysait pas dans quelle mesure ces derniers étaient atteints. Geri Müller (G, AG) était d'avis au contraire que le rapport était sincère et clair, mais qu'il en ressortait que la Suisse devait sensiblement modifier ses politiques intérieure et extérieure ainsi que sa politique de sécurité. Enfin, Vreni Müller-Hemmi (S, ZH) a affirmé qu'il fallait saluer et encourager la politique internationale active et novatrice menée par la Suisse sous la houlette du DFAE dans les domaines de la politique des droits de l'homme et de la paix au sein de l'ONU. Si elle a indiqué que les socialistes n'étaient pas satisfaits des moyens que le Conseil fédéral consacrait aux objectifs du Millénaire, elle a cependant conclu sur une note positive, déclarant que le rapport montrait que la Suisse participait souvent avec succès et de manière significative au développement de normes dans le domaine des droits de l'homme et du droit international et à d'autres initiatives concrètes.

05.074 Criminalité transnationale organisée et protocoles additionnels contre la traite des personnes et le trafic illicite de migrants. Convention des Nations Unies

Message du 26 octobre 2005 concernant l'approbation de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, de son Protocole additionnel visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ainsi que de son Protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (FF 2005 6269)

Situation initiale

Les événements marquants de l'histoire récente, comme la fin de la guerre froide et l'accélération du processus de mondialisation qui en a résulté, ne sont pas restés sans effets sur la criminalité. Le crime organisé ne s'arrête plus aux frontières nationales et ses effets s'internationalisent de plus en plus, au point qu'il en est devenu un sujet de préoccupation majeur de la politique internationale.
On a longtemps déploré l'absence d'instrument spécifique qui permette de lutter à l'échelle planétaire contre la criminalité transnationale organisée. Cette lacune est aujourd'hui comblée par la convention. Cette convention vient atténuer les différences entre les systèmes juridiques nationaux en prévoyant l'adoption de normes de droit interne. Elle devrait aussi permettre une amélioration et une intensification de la coopération entre les Etats aux fins d'accroître l'efficacité de la lutte contre la criminalité transnationale organisée.
Pour atteindre ce but, les Etats parties s'engagent notamment à rendre punissables la participation à une organisation criminelle, le blanchiment d'argent intentionnel, et la corruption active ou passive intentionnelle de fonctionnaires étrangers, d'imputer aux personnes morales une responsabilité pénale, civile ou administrative, d'assurer la saisie des biens acquis par des moyens délictueux, d'améliorer la coopération internationale dans ces domaines et de multiplier les mesures de prévention.
La convention est complétée par les protocoles additionnels relatifs à la traite des personnes, au trafic illicite de migrants et aux armes à feu. Le protocole additionnel relatif à la traite des personnes est destiné à lutter contre la traite d'êtres humains ayant pour but l'exploitation des victimes, en particulier des femmes et des enfants. Les Etats qui ont ratifié le protocole additionnel contre le trafic illicite de migrants s'engagent notamment à rendre punissables le transport illégal des migrants à travers les frontières contre obtention d'un avantage matériel et la fabrication ou l'obtention de documents frauduleux à cet effet. Ils sont en outre tenus de prendre des mesures dans les domaines de l'échange d'informations, de la sécurité aux frontières et du contrôle des documents, de la prévention, de la formation, du perfectionnement et de la coopération technique. Finalement, ils s'engagent à protéger les migrants victimes d'un tel trafic, à accepter le retour de leurs nationaux et des personnes qui avaient le droit de résider en permanence sur leur territoire. Le droit suisse en vigueur satisfait déjà dans une très large mesure aux exigences de la Convention contre la criminalité transnationale organisée et de ses deux protocoles additionnels contre la traite des personnes et contre le trafic illicite de migrants.
A l'entrée en vigueur de la révision de la disposition pénale relative à la traite des êtres humains (art. 182 P-CP), la Suisse disposera de toutes les normes requises par les instruments en question.

Relevons encore que la législation suisse contient aujourd'hui déjà plusieurs dispositions facultatives, mais souhaitées par la convention.

Délibérations

22.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (193:0)

Les deux conseils ont adopté les accords sans opposition.

05.076 Assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave. Accord avec la Principauté de Liechtenstein

Message du 2 novembre 2005 concernant l'accord avec la Principauté de Liechtenstein sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave (FF 2005 6251)

Situation initiale

L'accord entre la Suisse et le Liechtenstein sur l'assistance en cas de catastrophe vient compléter le réseau tissé dans ce domaine avec les Etats voisins. Tout comme les accords conclus avec l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche, il fixe les conditions auxquelles les deux pays se prêtent mutuellement assistance en cas de catastrophe et d'accident grave, à titre volontaire et gratuit. Il règle les interventions transfrontalières des équipes de secours et du matériel ainsi que la coopération en matière d'alerte, de transmission de l'alarme à la population et de diffusion de consignes de comportement. Il prévoit enfin d'autres formes de coopération telles que l'échange d'informations, les programmes de recherche, les cours de formation et les exercices communs.
Les facilités accordées aux équipes de secours et à leur équipement pour le passage des frontières constituent un élément essentiel des accords conclus avec les autres Etats voisins. La frontière ouverte entre la Suisse et le Liechtenstein, qui résulte du Traité douanier de 1923, les rend superflues. En revanche, l'accord contient, tout comme celui conclu en l'an 2000 avec l'Autriche, des dispositions sur l'intervention d'équipes de secours militaires et de matériel militaire. Pour ce qui est de la Suisse, les opérations peuvent être menées par des unités civiles ou militaires spécialisées dépendant de la Confédération ou des cantons limitrophes de Saint-Gall et des Grisons.

Délibérations

13.03.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.09.2006	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'accord sans opposition.

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.

Délibérations

20.03.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le Conseil des Etats a approuvé le projet sans discussion et sans opposition.

05.088 Loi applicable au trust. Convention de La Haye

Message du 2 décembre 2005 concernant l'approbation et l'exécution de la Convention de La Haye relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance (FF 2006 561)

Situation initiale

On entend par trust une relation juridique dans laquelle certaines valeurs patrimoniales sont confiées à titre fiduciaire à une ou plusieurs personnes (trustees), qui doivent les administrer et les utiliser pour un but prescrit par le fiduciant. Ce but peut être de portée générale ou peut consister à favoriser des personnes déterminées. Le trust est une institution juridique répandue essentiellement dans les Etats de common law. Il n'en demeure pas moins une réalité économique et juridique en Suisse. Compte tenu de l'importance croissante du trust sur le plan économique et de l'insuffisance du droit en vigueur régissant cette situation, l'Association suisse des banquiers a exprimé, à l'adresse de l'administration fédérale, le souhait que l'on entreprenne les travaux préparatoires à la ratification de la Convention de La Haye sur les trusts, qui détermine la loi applicable aux trusts. En adoptant, sous forme de postulat, la motion «Reconnaissance des trusts. Accélérer la ratification de la Convention de La Haye» (03.3233) déposée par l'ancien conseiller national Marc Sutter (et reprise par la suite par le conseiller national Fulvio Pelli), le Parlement a, en outre, chargé le Conseil fédéral de «prendre rapidement les dispositions nécessaires pour que la Convention de La Haye de 1985 relative à la loi applicable au trust et à sa reconnaissance puisse être ratifiée prochainement » ainsi que de «présenter dans les meilleurs délais un message prévoyant une adaptation du droit suisse, notamment du droit régissant l'insolvabilité et les fondations de famille (art. 335 CC), afin que l'institution juridique du trust soit également applicable en Suisse».
Le projet prévoit, d'une part, l'approbation de la Convention de La Haye sur les trusts et, d'autre part, quelques adaptations de la loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) et de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP). Les nouvelles dispositions de la LDIP visent, en premier lieu, à régler l'interaction nécessaire entre cette loi et la convention. Elles doivent, ensuite, compléter le régime mis en place par la convention par des dispositions concernant des thèmes que la convention ne règle pas, tels que la compétence des tribunaux et la reconnaissance de décisions étrangères. Le volet relatif à la LDIP comprend, par ailleurs, une disposition sur la mention des trusts dans le registre foncier ou sur leur inscription dans des registres existants de la propriété intellectuelle. L'objectif des dispositions de la LP est de mettre en oeuvre, dans le droit suisse régissant l'exécution forcée, le principe prévu par le droit des trusts selon lequel le patrimoine du trust doit être séparé de celui du trustee. Il s'agit également de régler la procédure d'exécution visant le patrimoine d'un trust.

Délibérations

23.03.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.12.2006 CN Adhésion.
20.12.2006 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (32:0)
20.12.2006 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (189:0)

Les deux conseils ont adoptés le projet sans opposition.

06.010 Conventions de Genève de 1949. Signe additionnel

Message du 25 janvier 2006 concernant l'approbation et la mise en oeuvre du troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, relatif à l'adoption d'un signe additionnel ainsi que les modifications de lois liées à cette mise en oeuvre (FF 2006 1889)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales le troisième Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949, relatif à l'adoption d'un signe distinctif additionnel.
Le Protocole additionnel crée un signe distinctif additionnel en plus des signes distinctifs existants, la croix rouge, le croissant rouge et le lion et soleil rouges. Le signe distinctif additionnel se compose d'un cadre rouge, ayant la forme d'un carré posé sur la pointe, sur fond blanc. Le Protocole ne donne pas de nom particulier à ce signe distinctif qu'il qualifie d'emblème du troisième Protocole. Dans l'usage courant, il est appelé «cristal rouge». Celui-ci est à la disposition de toutes les Parties contractantes qui considèrent que les signes distinctifs existants ont une connotation religieuse ou sont inacceptables parce qu'ils heurtent d'autres convictions nationales. Ce nouvel emblème doit aussi pouvoir être utilisé par les unités médicales et le personnel sanitaire dans des situations exceptionnelles où les signes distinctifs existants, faute d'être acceptés par les acteurs locaux, n'offrent pas une protection suffisante. En plus des dispositions sur l'usage du signe distinctif additionnel, le Protocole additionnel contient encore des dispositions sur la prévention et la répression des abus.
Seules quelques rares dispositions du droit suisse se rapportent aux signes distinctifs des Conventions de Genève. La loi fédérale concernant la protection de l'emblème et du nom de la Croix-Rouge règle l'usage de la croix rouge sur fond blanc et des mots «croix rouge» dont elle punit l'abus. Le code pénal militaire sanctionne l'abus des emblèmes internationaux, notamment de la croix rouge, du croissant rouge et du lion et soleil rouges ainsi que les actes d'hostilité contre des personnes ou la destruction du matériel placés sous la protection des emblèmes. La mise en oeuvre du Protocole additionnel requiert l'adaptation de ces deux lois fédérales. Celles-ci doivent en effet mentionner le signe distinctif additionnel et prévoir la possibilité d'utiliser cet emblème à titre provisoire dans des circonstances exceptionnelles. La Suisse, qui a participé à l'élaboration du Protocole additionel et a joué un rôle décisif dans son adoption, a signé ce document le 8 décembre 2005, soit le jour même de son adoption par la Conférence diplomatique des Parties contractantes aux Conventions de Genève de 1949. Sa ratification rapide revêt une grande importance pour notre pays, compte tenu de la politique qu'il mène pour le renforcement et la promotion du droit international humanitaire.

Délibérations

16.03.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral
20.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (138:43)
24.03.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)

Au **Conseil national**, le groupe de l'Union démocratique du centre a proposé la non-entrée en matière en arguant qu'un nouvel emblème ferait concurrence à ceux qui existaient déjà. Les tenants de cette proposition ont en outre jugé regrettable que la Suisse nuise à son propre emblème – la croix rouge – en acceptant un signe additionnel. Cependant, la Commission de politique extérieure a estimé que le troisième Protocole additionnel n'était pas de nature à affaiblir la croix rouge, mais qu'il contribuait à améliorer la protection de la population et permettait même à l'ensemble du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de toucher à l'universalité. Le conseil a décidé d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral par 125 voix contre 45, avant d'adopter le Protocole additionnel par 126 voix contre 39.
Quant au **Conseil des États**, il a adopté le projet sans opposition.

06.039 Traités internationaux conclus en 2005. Rapport

Rapport du 17 mai 2006 sur les traités internationaux conclus en l'an 2005 (FF 2006 4559)

Délibérations

27.09.2006 CE Pris acte du rapport.
18.12.2006 CN Pris acte du rapport.

06.054 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2006

Rapport 2006, du 31 mai 2006, sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2006 5363)

Situation initiale

Le Conseil fédéral centre le rapport 2006 sur un bilan du Sommet du Millénaire +5 et des mesures de suivi prises depuis septembre 2005, ainsi que sur une présentation des enjeux et des défis de la politique d'accueil de la Suisse. Le rapport inclut également un exposé de la situation en matière de candidatures et de personnel suisses dans le système des Nations Unies. Il formule aussi les grands axes des priorités de notre pays pour la 61e session de l'Assemblée générale, qui débutera en septembre 2006.
Le Sommet du Millénaire +5 a été marqué par la réaffirmation de l'attachement des Etats membres à la coopération multilatérale et au système de sécurité collective fondé sur la Charte des Nations Unies. Lors du Sommet, les chefs d'Etat et de gouvernement ont également pris des décisions importantes en matière de réforme de l'ONU, en décidant la création de nouveaux organes, comme la Commission de consolidation de la paix et le Conseil des droits de l'homme. La mise en oeuvre des décisions du Sommet a été menée et les réformes poursuivies avec détermination depuis lors; la Suisse y a pris une part active.
Proposé à l'origine par une initiative diplomatique de la Suisse, le Conseil des droits de l'homme a été établi formellement le 15 mars 2006 par résolution de l'Assemblée générale. Cet organe de première importance aura son siège à Genève. Après avoir mené une campagne très active, la Suisse a été élue membre du Conseil des droits de l'homme le 9 mai 2006 par l'Assemblée générale de l'ONU, pour une période de 3 ans.
A la suite des déficiences révélées notamment par l'affaire du programme «pétrole contre nourriture», le renforcement de la gestion et du contrôle interne de l'ONU s'affirme toujours davantage comme l'une des priorités de notre pays. La Suisse est traditionnellement très engagée dans ce domaine et veillera à ce que les mesures adoptées aboutissent à des résultats concrets, aux effets tangibles. Dans le cadre des mesures décidées pour le renforcement de l'Organisation, une attention particulière est portée désormais à l'amélioration des activités opérationnelles de l'ONU sur le terrain et à la cohérence du système institutionnel dans les domaines du développement, de l'environnement et de l'action humanitaire. La Suisse prendra part activement aux travaux sur ces thèmes et continuera de les soutenir par des mesures concrètes.
La Suisse contribuera aussi à la mise en oeuvre de l'agenda international dans le domaine du développement durable. Avec la mise en consultation de la loi fédérale sur l'Etat hôte, le Conseil fédéral souhaite doter notre pays des moyens adaptés aux défis actuels qui se posent dans les domaines liés à la présence des organisations internationales sur notre territoire. Le Conseil fédéral est déterminé à poursuivre avec les autres partenaires concernés une politique qui permette à notre pays de maintenir de manière dynamique et convaincante son statut d'Etat hôte d'organisations internationales, propice au rayonnement de la Suisse dans le monde.
Depuis l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies, une politique active a été menée, au titre de la défense de nos intérêts, pour assurer le succès des candidatures de notre pays au sein des organes directeurs du système des Nations Unies ainsi que pour promouvoir la présence des Suissesses et des Suisses dans le personnel des organisations internationales.

Délibérations

27.09.2006 CE Pris acte du rapport.
18.12.2006 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

06.061 Politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme 2003-2007. Rapport

Rapport du 31 mai 2006 sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme (2003 à 2007) (FF 2006 5799) (En réponse au postulat « Rapport périodique sur la politique extérieure de la Suisse en matière de droits de l'homme » de la Commission de politique extérieure du Conseil national, du 14 août 2000)

Situation initiale

La protection internationale des droits de l'homme a enregistré, ces dernières années, des avancées réjouissantes dans certains domaines, à commencer par le nombre croissant d'Etats ayant ratifié les principales conventions internationales sur les droits de l'homme ou par les nouveaux instruments qui sont venus compléter les conventions existantes, renforçant ainsi les droits qui y sont affirmés. Les progrès réalisés ne doivent cependant pas le cacher : les droits de l'homme sont, aujourd'hui encore, au banc d'essai dans le monde et les défis que doit relever la politique internationale des droits de l'homme restent considérables. Toujours plus nombreux à prendre des engagements juridiquement contraignants en faveur de la protection des droits de l'homme, les gouvernements ne veulent ou ne peuvent pas remplir leurs obligations. Il y a dans le monde quelque 70 Etats qui pratiquent encore régulièrement la torture ou qui infligent d'autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, en guise de punition ou d'humiliation. Actuellement, 73 Etats maintiennent la peine de mort. Des dizaines de milliers de personnes continuent de «disparaître» dans le monde sans laisser de traces ou sont détenues arbitrairement. Deux tiers de la population mondiale vit dans la pauvreté, et ne peut toujours pas faire valoir son droit à la nourriture, à l'eau, aux soins de santé ou à la formation, encore moins à la participation à la vie politique et à l'égalité des chances. À la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis puis dans des Etats comme l'Indonésie, le Maroc, l'Espagne et le Royaume-Uni, la lutte contre le terrorisme international est devenue l'une des priorités de la politique internationale. Certains Etats, peu scrupuleux en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire, prennent prétexte de la lutte contre le terrorisme pour durcir leur système de répression interne ou pour réduire au silence les groupes d'opposition non violents. Mais la lutte contre le terrorisme n'est pas seule en cause. D'autres phénomènes modifient également la donne pour les acteurs de la politique des droits de l'homme : les conflits, la migration, la pauvreté, le déficit démocratique et les défaillances de l'Etat de droit, le rôle joué par les sociétés transnationales, les conquêtes de la biotechnologie et de la médecine induisent des défis que se doit de prendre en compte la politique extérieure des droits de l'homme, prise dans le sens large du terme.
Le Conseil fédéral a la conviction que ces défis ne peuvent être relevés convenablement que dans le cadre de partenariats avec d'autres Etats, des organisations internationales et des acteurs non gouvernementaux. Parallèlement, il considère de son devoir de vérifier régulièrement ses stratégies et ses instruments et, le cas échéant, de les ajuster. Il estime que la plupart de ses priorités traditionnelles gardent leur validité et doivent être préservées, que ce soit la promotion ciblée des droits fondamentaux et la protection des groupes particulièrement vulnérables, ou la généralisation des droits de l'homme dans d'autres domaines de la politique et le développement de partenariats.
Le rapport s'articule comme suit: l'introduction est suivie de l'exposé des conditions générales auxquelles sont confrontés les acteurs de la politique des droits de l'homme. Puis vient la présentation de la politique extérieure suisse des droits de l'homme: les principes généraux, les objectifs, les instruments et les défis d'ordre concret, opérationnel ou conceptuel. Ce rapport se veut prospectif, autrement dit, il privilégie les réflexions sur le présent et sur l'avenir.

Délibérations

27.09.2006	CE	Pris acte du rapport.
18.12.2006	CN	Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

06.074 Loi sur l'Etat hôte

Message du 13 septembre 2006 relatif à 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) (FF 2006 7603)

Situation initiale

La Suisse a une longue tradition d'accueil d'organisations et de conférences internationales. La politique d'Etat hôte constitue un aspect important de sa politique étrangère. A l'instar des autres Etats, la Suisse accorde des privilèges et immunités aux représentations étrangères, ainsi qu'aux organisations et conférences internationales qu'elle accueille sur son territoire. Sa politique d'Etat hôte implique également l'octroi de certaines aides financières, notamment au travers de prêts octroyés à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève. Pour ce faire, le Conseil fédéral se fonde sur différents instruments, en premier lieu sur les conventions et les traités internationaux, sur un certain nombre de lois fédérales et d'arrêtés fédéraux, ainsi que sur ses compétences constitutionnelles en matière de politique étrangère.
Au vu de l'importance de la politique d'Etat hôte, le Conseil fédéral estime nécessaire de codifier et de consolider la pratique en la matière, et de régler dans une seule loi les outils principaux de la politique d'Etat hôte. Il soumet donc à l'approbation des Chambres fédérales un projet de loi 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).
Ce projet de loi vise essentiellement à regrouper les différentes bases légales existantes dans le domaine de la politique d'Etat hôte et à asseoir sur une base légale formelle les décisions qui se fondaient directement sur les compétences constitutionnelles du Conseil fédéral. Il définit les bénéficiaires potentiels des privilèges, immunités et facilités, ainsi que d'aides financières, dans le cadre déterminé par le droit international, à commencer par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques ou les accords de siège conclus avec les organisations établies en Suisse. Il fixe ensuite les conditions auxquelles un statut particulier et des aides financières peuvent leur être accordés. Le développement des relations internationales a fait apparaître de nouveaux acteurs sur la scène internationale, dont l'art. 2 du projet de loi est le reflet. Les privilèges et immunités énumérés à l'art. 3 découlent du droit international coutumier et sont repris dans de nombreuses conventions internationales; en outre, tout comme le droit international, le projet prévoit une pondération de la portée des privilèges et immunités accordés selon la qualité du bénéficiaire. Dans le domaine financier, il vise à permettre au Conseil fédéral de poursuivre la pratique qu'il suit en la matière depuis de nombreuses années.

Délibérations

12-03-2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
06.06.2007	CE	Divergences.
13.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (152:31)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Au **Conseil national**, une minorité Walter Wobmann (V, SO), appuyée par une grande majorité du groupe UDC, a proposé de ne pas entrer en matière et, subsidiairement, de renvoyer le projet au Conseil fédéral. Walter Wobmann a fait valoir que le projet visait à étendre les privilèges, immunités et autres facilités aux organisations non gouvernementales, et que la loi fédérale sur les aides financières à la FIPOI, entrée en vigueur en 2001, encadrait suffisamment la politique d'accueil de la Suisse. Les rapporteurs de la commission ont répliqué en soulignant que le projet équivalait pour l'essentiel à officialiser la pratique actuelle du Conseil fédéral, et qu'il répondait à la volonté – exprimée à plusieurs reprises – du Parlement de voir regrouper dans un texte unique les différentes dispositions relatives à l'Etat hôte. Si plusieurs porte-parole de groupe ont salué ce travail de codification, d'autres ont fait part de leur crainte de voir ce texte, à leurs yeux insuffisamment précis, entraîner une prolifération des prétentions. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a rappelé à cet égard que les privilèges et immunités étaient régis à ce jour par un arrêté fédéral de 1955, désormais dépassé. Indiquant que la loi avait été reprise à 95 % des Conventions de Vienne, elle a affirmé que la nouvelle loi ne conduirait nullement à étendre les privilèges et immunités. Le Conseil a voté l'entrée en matière par 121 voix contre 40, rejetant la proposition subsidiaire par 120 voix contre 32. Au cours de la discussion par article, il a du reste rejeté plusieurs autres propositions de la minorité Wobmann, dans des proportions analogues. S'opposant à ce que le Conseil fédéral soit seul habilité à déterminer les organisations qui se verraient accorder privilèges et immunités, une minorité Schlüer (V, ZH) a proposé de limiter ceux-ci aux organisations non gouvernementales reconnues par le droit international public. La conseillère fédérale Calmy-Rey a répliqué que la compétence concernée se limitait à la seule reconnaissance politique d'organisations non gouvernementales, et

qu'elle n'entraînait l'octroi d'aucun privilège ou immunité. Par 107 voix contre 63, le conseil a suivi sa commission et le Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, il a adopté la loi par 122 voix contre 45.
Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Le rapporteur de la commission a souligné que le projet constituait la base légale nécessaire pour asseoir la politique d'accueil de la Suisse, et qu'il permettait d'y voir plus clair sur les avantages et autres privilèges qu'elle pouvait accorder dans ce domaine ; en outre, il donnait à la politique d'Etat hôte une légitimation démocratique et la soumettait au contrôle du Parlement. Au cours de la discussion par article, le conseil a suivi majoritairement les décisions du Conseil national. Une proposition de minorité Maximilian Reimann (V, AG) visant à limiter le cercle des personnes bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités, a été rejetée par 23 voix contre 7 : le conseil s'était rallié à la majorité de la commission, qui avait rappelé que les privilèges et immunités devaient être octroyés conformément aux Conventions de Vienne. Le conseil a par ailleurs adopté sans débat une proposition de la commission excluant les organisations non gouvernementales des bénéficiaires de privilèges, immunités et facilités au sens de la loi. Il a également voté à l'unanimité une proposition Thomas Pfisterer (RL, AG) visant à ce que les cantons soient non seulement entendus, mais qu'ils soient associés à la définition de la politique d'accueil. Le conseil a finalement adopté le projet par 31 voix et sans opposition.
Le **Conseil national** a liquidé sans débat les deux divergences qui subsistaient.

06.076 Circulation des personnes. Accord bilatéral avec l'Algérie

Message du 13 septembre 2006 concernant l'Accord bilatéral sur la circulation des personnes avec l'Algérie (FF 2006 7389)

Situation initiale

La Suisse connaît, depuis plusieurs années, d'importants problèmes dans l'exécution du renvoi de centaines d'Algériens en situation irrégulière sur son territoire. Afin d'y remédier, la Suisse a approché l'Algérie en vue de la conclusion d'un accord de réadmission. C'est ainsi qu'après plusieurs rondes de négociations, un tel accord a pu être paraphé le 15 février 2006.
Le Conseil fédéral a approuvé l'Accord par décision du 24 mai 2006. Il a été signé le 3 juin 2006 à Alger avec le Ministre algérien des affaires étrangères, lors de la visite de travail officielle de la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey. Cet accord règle uniquement la réadmission des ressortissants des Parties contractantes et définit les procédures à suivre. Ainsi, les Parties concrétisent leur intention d'intensifier leur coopération existante dans la lutte contre la migration irrégulière. L'accord reprend les principes et la structure d'autres accords conclus par la Suisse. Il est le premier accord de ce genre que la Suisse ait signé avec un pays du Maghreb.
Certaines dispositions de l'accord allant au-delà de la délégation de compétence octroyée au Conseil fédéral, son approbation parlementaire est nécessaire. En outre, en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d ch. 3 Cst., l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

Délibérations

11.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.06.2007	CN	Adhèsion.
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (39:0)
22.06.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (122:60)

Le **Conseil des Etats** a approuvé l'accord sans discussion et à l'unanimité.
Au **Conseil national**, une minorité de gauche, conduite par Jean-Claude Rennwald (S, JU), a proposé de différer l'examen de l'accord jusqu'à ce que l'état de droit et les libertés fondamentales aient été instaurés en Algérie, et une minorité Remo Gysin (S, BS) a déposé une proposition subsidiaire visant à ne pas entrer en matière. Les porte-parole de ces deux minorités ont mis en avant l'insécurité et la violence qui règnaient en Algérie, ainsi que le non-respect des droits démocratiques et de la liberté de presse ; ils ont également fait valoir qu'une personne renvoyée en Algérie risquait de subir des violences ou des tortures, ce pays se caractérisant par l'absence d'état de droit, par une Justice non indépendante ainsi que par des violations graves des droits de l'homme. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont relevé pour leur part que la situation en Algérie s'était considérablement améliorée depuis 1999 et que d'autres Etats européens avaient renvoyé en Algérie des requérants d'asile déboutés. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a assuré que la Suisse restait

d'une vigilance constante à l'égard de la situation en Algérie, et que le DFAE lui-même considérait que sur le plan des droits de l'homme, cette dernière s'était nettement améliorée. Il a d'autre part exprimé son incompréhension : ceux qui proposaient aujourd'hui de rejeter cet accord étaient en effet les mêmes que ceux qui avaient milité contre la loi sur l'asile en arguant qu'il fallait privilégier la conclusion d'accords de réadmission. Le conseil a balayé les deux propositions de minorité par 111 voix contre 59, et 113 voix contre 57 respectivement. Au vote sur l'ensemble, il a approuvé l'arrêté fédéral par 115 voix contre 57.

06.095 Aide humanitaire internationale. Continuation

Message du 29 novembre 2006 concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération (FF 2006 9093)

Situation initiale

Le message est le 20e adressé au Parlement depuis la création de l'aide humanitaire de la Confédération. Le domaine de l'aide humanitaire relève de la Direction du développement et de la coopération (DDC), elle-même rattachée au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Son mandat est défini dans la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) : «L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention et 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». L'aide humanitaire de la Confédération fait porter son effort essentiellement sur les personnes et les communautés qui sont avant tout frappées par les événements suivants : les conflits (guerres et situations conflictuelles analogues), les crises (situations d'insécurité, état de droit chancelant, épidémies et pandémies, effondrement des structures sociales ou étatiques ou absence de telles structures), les catastrophes naturelles (séismes, inondations, cyclones, sécheresse), les catastrophes technologiques (accidents nucléaires, catastrophes biologiques et chimiques) et les actions terroristes (prises d'otages et attaques terroristes entraînant des effets comparables à ceux de séismes ou de catastrophes technologiques). L'aide humanitaire de la Confédération possède des atouts considérables pour mener à bien sa mission et maximiser l'impact de son action. Témoignage visible et connu de la solidarité et de la responsabilité du peuple suisse envers les personnes affectées par les catastrophes et les conflits, elle jouit d'un appui soutenu de la part de la population et des autorités du pays. Son utilité est largement établie et elle s'appuie sur des bases éthiques solides. L'aide humanitaire de la Confédération est appréciée sur le plan international pour son action, sa capacité à innover et à prendre des initiatives et pour sa contribution de qualité aux différents dialogues sur les questions humanitaires.
L'actuel crédit cadre de 1 500 millions de francs concernant la continuation de l'aide humanitaire de la Confédération, qui s'appuie sur le message du 14 novembre 2001 (01.072, FF 2002 2087), sera épuisé à mi-2007 environ. Le message propose l'allocation d'un crédit cadre d'un montant identique, couvrant une période de quatre ans au moins.

Délibérations

20.03.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.06.2007 CN Adhésion

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet sans discussion et sans opposition.
L'entrée en matière n'a pas été contestée au **Conseil national**. Au cours du débat d'entrée en matière, seuls les porte-parole du groupe UDC ont réservé un accueil critique au projet : néanmoins, considérant que le crédit-cadre ne faisait l'objet d'aucune proposition de relèvement et que l'aide humanitaire serait de toute façon soumise au feu de la critique, ils se sont déclarés disposés à voter ledit crédit. Christoph Mörgerli (V, ZH) a toutefois déposé une proposition de minorité visant à faire préciser dans l'arrêté fédéral que les organisations non gouvernementales et les œuvres d'entraide aidées financièrement par la Confédération devaient s'engager à utiliser à des fins exclusivement humanitaires et dénuées de tout objectif politique les contributions qui leur étaient allouées. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont cependant fait valoir que les modalités de l'aide humanitaire relevaient de la loi et de l'ordonnance, et que la disposition proposée n'avait pas sa place dans un arrêté fédéral. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a souligné que les ONG constituaient pour la Confédération des partenaires importants en ce qui concernait l'aide humanitaire, et que les rapports que la DDC entretenait avec elles étaient fondés sur la confiance et le respect

mutuels. Le conseil a rejeté la proposition de minorité par 113 voix contre 36, avant d'adopter l'arrêté fédéral par 143 voix contre 14.

06.099 Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Poursuite

Message du 15 décembre 2006 sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (FF 2007 509)

Situation initiale

Le 24 mars 2006, le Parlement a renouvelé la base légale de la coopération avec l'Europe de l'Est et la Communauté des Etats indépendants (CEI). La nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est remplacera en effet l'arrêté fédéral de portée générale de 1995 (valable jusqu'en 2008) et prolongera de dix années le fondement légal de cette coopération. Selon l'art. 10 de la nouvelle loi, les Chambres fédérales allouent les moyens nécessaires au financement de la coopération avec l'Est sous forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. Par le message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir un IVe crédit-cadre, de 650 millions de francs, pour continuer à soutenir la transition de 2007 à 2010, dans le cadre de la coopération suisse avec les pays de l'Est.
Le 12 mai 2004, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse se devait de participer, par une contribution d'un milliard de francs, aux coûts de l'élargissement de l'Union européenne. Il présente dans un message séparé le projet de contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie, afin d'établir une distinction claire entre le soutien traditionnel à la transition, qui s'inscrit dans la coopération avec les pays de l'Est, et la «contribution à l'élargissement», qui est une mesure nouvelle. L'ouverture de deux crédits-cadres distincts se justifie par les différences entre ces deux projets – durée d'application, objectifs et mandats de mise en œuvre : tandis que la coopération avec les pays de l'Est vise avant tout à favoriser la transition vers la démocratie et une économie sociale de marché, la contribution à la cohésion doit servir à surmonter les disparités régionales au sein de l'UE élargie.
La décision du Conseil fédéral de financer la contribution à l'élargissement sans toucher au budget de la Confédération, c'est-à-dire en recourant à des compensations partielles au niveau de la coopération avec les pays de l'Est, a suscité un vaste débat politique et plusieurs interventions parlementaires. Le crédit d'engagement de 650 millions de francs proposé ici, et destiné à poursuivre cette coopération pendant les quatre années à venir, tient compte de ces compensations. Par ailleurs, le financement de la contribution à l'élargissement ne doit pas grever la coopération au développement avec les pays du Sud. Cependant, les ressources publiques destinées à la coopération au développement enregistreront inévitablement une diminution, puisque plus de 90 % des mesures classiques de coopération traditionnelle avec les pays de l'Est relèvent de la coopération publique au développement, tandis que la contribution à l'UE élargie n'en fait pas officiellement partie.
Tenant compte de la transition inachevée, décrite dans le message, les activités prévues pour la période du prochain crédit-cadre mettent l'accent sur les quatre domaines suivants: stabilité et gouvernance; réformes structurelles de l'économie et évolution des revenus; infrastructures et ressources naturelles; réformes sociales et nouveaux pauvres. Les priorités thématiques et géographiques sont spécifiées dans des programmes régionaux et des stratégies nationales de coopération avec les pays prioritaires.

Délibérations

20.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.06.2007	CN	Divergences.
18.06.2007	CE	Adhésion.

Au **Conseil des États**, l'objet a été examiné conjointement avec l'objet 06.100 « Atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE ». L'entrée en matière sur les deux projets n'a pas suscité d'opposition. Peter Briner (RL, SH), rapporteur de la commission, a souligné que le contenu des deux projets n'avait pas été contesté au sein de la commission, la discussion ayant porté uniquement sur la question du financement. La commission a proposé que ce dernier ne se fasse pas au détriment de l'aide publique au développement, mais soit compensé dans le budget général de la Confédération : de l'avis du rapporteur de la commission, il devrait être possible, sur dix ans, d'économiser au total 245 millions de francs dans les sept départements. D'autres intervenants ont

rappelé qu'accorder une aide financière à des membres de l'UE plutôt qu'à des pays en voie de développement serait une mesure difficile à comprendre. Finalement, la proposition de la commission a été adoptée sans vote. L'arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie a été adopté par 36 voix contre 2. Pour ce qui est de l'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les États d'Europe de l'Est et de la CEI, une minorité de la commission, emmenée par Simonetta Sommaruga (S, BE) a proposé de relever le montant de ce crédit de 650 à 730 millions de francs, et donc de revenir sur la proposition du Conseil fédéral de réduire le montant accordé jusqu'à présent. Selon la minorité, il ne faut pas financer la contribution à l'élargissement en réduisant l'aide aux pays les plus pauvres d'Europe de l'Est. Malgré tout, le Conseil des États a suivi la proposition de la majorité et du Conseil fédéral par 23 voix contre 14. Au vote sur l'ensemble, le crédit-cadre pour l'aide aux pays d'Europe de l'Est a été adopté par 35 voix contre 0.
Le **Conseil national** a lui aussi examiné les deux objets conjointement. Alors que l'entrée en matière n'a pas été contestée, trois membres du groupe UDC ont déposé une proposition de renvoi : Walter Wobmann (V, SO) a proposé de geler la contribution à l'élargissement jusqu'à ce que l'UE reconnaisse officiellement le système fiscal suisse ; Walter Schmied (V, BE) a proposé que la Bulgarie et la Roumanie soient déjà inclues dans la contribution à l'élargissement ; Pirmin Schwander (V, SZ) a demandé que le Conseil fédéral démontre de façon transparente et complète que le financement sera neutre pour le budget. Toutefois, une majorité du Conseil n'a pas voulu reporter encore une fois sa décision concernant les deux objets. En outre, différents intervenants ont rappelé que la Suisse ne fait pas que payer : elle profite elle aussi de la stabilité, de la sécurité et de l'essor économique des pays de l'Est. Les propositions de renvoi n'ont reçu aucun soutien de la part des autres partis et ont toutes été balayées. La question centrale a été de savoir s'il fallait se rallier au Conseil des États, qui proposait de réduire le crédit d'aide au développement pour les pays de l'Est de 730 à 650 millions de francs. À ce sujet, certains intervenants ont rappelé que le Conseil avait adopté la motion Leuthard « Contribution à la réduction des disparités », qui demandait que la contribution à l'élargissement ne soit pas prélevée sur les fonds affectés à l'aide au développement. Une majorité de la commission a proposé de relever le crédit d'aide au développement pour les pays de l'Est à 730 millions de francs, alors qu'une minorité emmenée par Walter Müller (RL, SG) a proposé de se rallier au Conseil des États et de fixer le montant à 650 millions de francs, conformément au projet du Conseil fédéral. Par 109 voix contre 63, le Conseil national a suivi la majorité, s'écartant ainsi de la décision du Conseil des États. Au vote sur l'ensemble, les deux projets ont été adoptés respectivement par 116 voix contre 42 et par 127 voix contre 46.
Le **Conseil des États** s'est rallié au Conseil national et a décidé de relever le crédit d'aide au développement pour l'Europe de l'Est de 650 à 730 millions de francs.

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'appprobation 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 soumis à l'approbation 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.

Délibérations

03.10.2007 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Les rapporteurs de la commission ont expliqué que la mise en œuvre 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.

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.

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** a 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.

Délibérations

19.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet sans discussion et sans opposition.

07.050 Relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Rapport 2007

Rapport 2007 du 15 juin 2007 sur les relations avec l'ONU et les organisations internationales ayant leur siège en Suisse (FF 2007 5317)

Situation initiale

Le Conseil fédéral présente dans le rapport 2007 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. Le Conseil fédéral procède en outre à un bilan de l'engagement de notre pays au sein des Nations Unies depuis son adhésion en 2002 et présente les priorités qui seront celles de notre pays pour la prochaine Assemblée générale de l'ONU, à partir de septembre 2007.
La nomination d'un nouveau Secrétaire général de l'ONU, en la personne de M. Ban Ki-moon, ancien ministre des affaires étrangères de Corée, est un fait marquant dans la vie de l'organisation. Reçu à Berne pour une première visite officielle de travail, le 19 avril 2007, le nouveau Secrétaire général a présenté ses priorités à la délégation du Conseil fédéral qui l'a assuré de son soutien dans ses efforts en vue de consolider l'ONU et la rendre plus efficace.
La mise en oeuvre des réformes de l'organisation s'est poursuivie au cours de l'année écoulée. Elle a porté notamment sur l'établissement des nouveaux organes dont la création avait été décidée à l'occasion du Sommet mondial de 2005, comme le Conseil des droits de l'homme et la Commission de consolidation de la paix. Elue pour trois ans au sein du Conseil des droits de l'homme, la Suisse s'y engage activement en faveur de l'adoption de méthodes de travail et de procédures qui puissent mettre le nouvel organe en mesure de contribuer effectivement à une meilleure promotion et protection des droits de l'homme dans le monde.
Si les réformes institutionnelles se sont poursuivies, avec des succès divers, le renforcement de la cohérence du système opérationnel des Nations Unies dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement a fait l'objet d'une attention particulière. Les propositions en la matière, présentées à la fin du mandat de M. Kofi Annan, sont en effet poursuivies avec détermination par son successeur. La Suisse, qui est un acteur engagé dans les domaines concernés, participe activement aux travaux, dont les résultats devraient influencer la capacité opérationnelle des Nations Unies sur le terrain.
Dans le cadre de la politique Etat hôte de la Suisse, des développements marquants ont été enregistrés dans les questions immobilières, avec notamment les besoins exprimés par l'Organisation mondiale du commerce en termes de locaux et de bâtiments. Avec la loi fédérale sur l'Etat hôte, transmise au Parlement en septembre 2006, et le soutien à la création d'un pôle académique en relations internationales, le Conseil fédéral entend notamment donner à notre pays les moyens de contribuer activement au développement et au rayonnement de la Genève internationale.

Délibérations

19.09.2007	CE	Pris acte du rapport.
05.10.2007	CN	Pris acte du rapport.

Au **Conseil des États**, le rapport a globalement bénéficié d'un large soutien. Le rapporteur de la commission, Philipp Stähelin (C, TG), a déclaré que la commission considérait que le rapport était complet et présentait un grand intérêt. La commission a pris acte du fait que le rôle tenu par la Suisse au sein de l'ONU était plus grand que celui correspondant à son importance politique et économique. Cinq ans après l'adhésion à l'ONU, le bilan est positif, même si la Suisse reste un pays isolé, qui n'a conclu aucune alliance fixe. Seul Maximilian Reimann (V, AG) s'est montré critique en estimant que l'augmentation des obligations financières envers l'ONU était exagérée et que le rapport aurait dû remettre en question le travail du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.
Le rapport a également été très bien accueilli au **Conseil national**. Les rapporteurs de la commission ont salué les cinq années d'activité de la Suisse au sein des Nations Unies et ont rappelé que l'importance de la Suisse y était bien plus grande que celle qui lui reviendrait en fonction de sa taille. Par contre, le rapport a reçu un accueil moins favorable de la part des membres du groupe UDC, dont les porte-parole ont souligné que l'ONU n'avait pas encore entrepris les réformes nécessaires la concernant; en outre, ils ont regretté que le rapport ne mentionne ni les cas de corruption au sein des différentes organisations de l'ONU, ni l'augmentation de l'émigration africaine en Europe. Ils ont également affirmé que la Suisse ne revêtait pas une importance particulière au sein de l'ONU. Les porte-parole du groupe UDC ont aussi critiqué la politique extérieure de la Suisse depuis son adhésion à l'ONU et ont déclaré que le nombre d'infractions à la neutralité augmentait de façon exponentielle. Enfin, ils ont nettement rejeté une éventuelle candidature de la Suisse au Conseil de

sécurité de l'ONU, candidature que d'autres intervenants ont par ailleurs aussi critiquée. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a salué l'accueil favorable réservé au rapport. Selon elle, ce dernier fournit l'occasion au Conseil fédéral de procéder à un bilan de l'engagement de la Suisse au sein des Nations Unies. Elle a souligné enfin la position particulière de la Suisse, qui ne fait partie d'aucune alliance et qui n'est membre ni de l'UE, ni de l'OTAN.

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 coeur 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.

Délibérations

19.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet sans discussion et à l'unanimité.

Rapports de la Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie)

04.007 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2002/2003

Rapport pour les années 2002 et 2003 de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, du 31 décembre 2003

Délibérations

01-06-2004 CE Pris acte du rapport.

18.06.2004 CN Pris acte du rapport.

05.007 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2004

Rapport 2004 de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, du 31 décembre 2004

Délibérations

07-06-2005 CN Pris acte du rapport.
09-06-2005 CE Pris acte du rapport.

06.007 Délégation auprès de l'APF (Assemblée parlementaire de la Francophonie). Rapport 2005

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, du 31 décembre 2005

Délibérations

06-06-2006 CE Pris acte du rapport.
14-06-2006 CN Pris acte du rapport.

Rapport de la Délégation auprès de l'Union interparlementaire

04.042 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2003

Rapport de la délégation suisse auprès de l'Union interparlementaire, du 31 décembre 2003

Délibérations

20-09-2004 CE Pris acte du rapport.
08-10-2004 CN Pris acte du rapport.

05.005 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2004

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Union interparlementaire, du 31 décembre 2004

Délibérations

07-06-2005 CN Pris acte du rapport.
09-06-2005 CE Pris acte du rapport.

06.013 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2005

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Union interparlementaire, du 31 décembre 2005

Délibérations

18-09-2006 CE Pris acte du rapport.
06-10-2006 CN Pris acte du rapport

07.014 Délégation auprès de l'Union interparlementaire. Rapport 2006

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Union interparlementaire, du 31 décembre 2006

Délibérations

04.10.2007 CE Pris acte du rapport.
05.10.2007 CN Pris acte du rapport.

Rapport sur les activités des délégations non permanentes

05.021 Activités des délégations non permanentes. Rapport

Rapport du 29 novembre 2004 résumant les avtivités des délégations non permanentes

Délibérations

07-06-2005	CN	Pris acte du rapport.
09-06-2005	CE	Pris acte du rapport.

06.033 Activités des délégations non permanentes. Rapport

Rapport des Services du Parlement, du 31 décembre 2005.

Délibérations

06.0.2006	CE	Pris acte du rapport.
23.06.2006	CN	Pris acte du rapport.

5. Politique européenne

Vue d'ensemble

Généralités

03.075	Sixièmes programmes-cadres de l'UE (2002 à 2006). Accord de coopération scientifique et technologique (CSEC)
03.079	Charte européenne de l'autonomie locale (CPE)
04.020	Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Poursuite (CPE)
04.021	Loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (CPE)
04.022	Protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel. Convention européenne. Approbation (CAJ)
04.038	Protection des animaux en transport international. Convention (CSEC)
04.063	Accords bilatéraux II. Approbation (CPE)
04.066	Libre circulation des personnes. Protocole additionnel (CPE)
04.067	Libre circulation des personnes. Mesures d'accompagnement (CPE)
04.072	Convention pénale et protocole additionnel du Conseil de l'Europe sur la corruption (CAJ)
05.022	Répression du terrorisme. Convention européenne (CAJ)
06.064	Rapport Europe 2006 (CPE)
06.100	Atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE. Contribution de la Suisse (CPE)

Rapports du Conseil fédéral sur le Conseil de l'Europe

04.004	Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral (CPE)
04.040	La Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe. Huitième rapport (CPE)
05.043	Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral (CPE)
06.055	Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral (CPE)
07.049	Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral (CPE)

Rapports de la Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe

04.006	Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport (CPE)
05.004	Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport (CPE)
06.012	Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport (CPE)
07.013	Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport (CPE)

Rapports de la Délégation AELE/Parlement européen

04.009	Délégation AELE/Parlement européen. Rapport (CPE)
05.020	Délégation AELE/Parlement européen. Rapport (CPE)
06.032	Délégation AELE/Parlement européen. Rapport (CPE)
07.007	Délégation AELE/Parlement européen. Rapport (CPE)

Généralités

03.075 Sixième programme-cadre de l'UE (2002-2006). Accord de coopération scientifique et technologique

Message du 26 novembre 2003 relatif à l'approbation de coopération scientifique et technologique en vue de l'association de la Suisse aux sixièmes programmes-cadres de l'UE (2002-2006) (FF 2004 227)

Situation initiale

Un accord de coopération scientifique et technologique (RS 0.420.513.1) faisait partie des sept accords sectoriels conclus le 21 juin 1999 entre la Suisse et les Communautés européennes. Cet accord réglait la pleine participation de la Suisse aux cinquièmes programmes-cadres de l'UE (1998 à 2002) et il a expiré au terme de ces programmes, fin 2002. Il comprenait cependant une disposition prévoyant son renouvellement en vue de la participation de la Suisse à de nouveaux programmes-cadres de l'UE.
En vue de la pleine participation aux sixièmes programmes-cadres de l'UE (2003 à 2006), les Chambres fédérales ont voté le 6 juin 2002 (FF 2002 4902) un arrêté fédéral ouvrant un crédit d'engagement de 869 millions de francs pour la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'UE.
Les négociations en vue du renouvellement de l'accord ont débuté le 10 avril 2003. Elles ont abouti le 16 juillet 2003 et le texte de l'accord renouvelé a été paraphé le 5 septembre 2003.
Contrairement à l'accord de 1999, l'accord renouvelé prévoit d'une part la possibilité d'une application provisoire avec tous les droits et obligations au 1er janvier 2004 (dans le cas où l'accord serait signé en 2003, mais ratifié ultérieurement). D'autre part, une nouvelle annexe définit les modalités du contrôle financier. Le Conseil fédéral a signé l'accord renouvelé en vertu de l'art. 184, al. 2, Cst. Le texte sera donc provisoirement appliqué à partir du 1er janvier 2004.

Délibérations

11-03-2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03-06-2004	CE	Adhésion.
18-06-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (166:17)
18-06-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)

Le **Conseil national** a voté à l'unanimité en faveur de l'arrêté fédéral approuvant l'accord, avant de se prononcer sur une motion de la commission d'examen préalable visant à ce que le crédit fédéral destiné à financer la participation de la Suisse au sixième programme-cadre de l'UE soit relevé de 40 millions de francs dans les meilleurs délais. Le nombre de projets suisses adoptés ayant été plus important que prévu, il eût été nécessaire de réduire d'un tiers le nombre de demandes de financement concernant ces projets. La motion a été adoptée par 111 voix contre 47, les oppositions provenant essentiellement des rangs du groupe UDC.
Le **Conseil des États** s'est rallié à la décision du Conseil national en adoptant l'arrêté fédéral sans opposition, mais il a rejeté la motion du Conseil national par 19 voix contre 16. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a justifié l'attitude du Conseil fédéral – qui préconisait de rejeter la motion – en indiquant que les moyens supplémentaires destinés à la recherche pouvaient être débloqués sans relèvement du crédit et que la motion était par conséquent sans objet.

03.079 Charte européenne de l'autonomie locale

Message du 19 décembre 2003 relatif à la Charte européenne de l'autonomie locale (FF 2004 71)

Situation initiale

La Charte européenne de l'autonomie locale a été élaborée par le Conseil de l'Europe et ouverte à la signature en 1985. Elle vise à protéger et à renforcer l'autonomie locale en Europe. La Charte contient des principes d'ordre politique, administratif et financier qui garantissent aux collectivités locales une gestion aussi autonome que possible des affaires communales.
Comme l'écrivait le Suisse Adolf Gasser dans la préface à son ouvrage *L'autonomie communale et la reconstruction de l'Europe: Principes d'une interprétation éthique de l'histoire*, «une complète liberté d'appréciation des communes est la condition première, sine qua non, de tout processus

d'assainissement de l'Europe». Les idées contenues dans cet ouvrage, dont la première édition en langue allemande a paru en 1943, ont contribué de façon essentielle au renforcement de l'institution communale en Europe. La Charte qui fait l'objet du présent message peut être considérée comme la transposition en normes juridiques internationales des principes qui y avaient été énoncés.

Délibérations

07-06-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07-10-2004 CE Divergences.
15-12-2004 CN Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité menée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que la convention n'ouvrait pas seulement la voie à des recours au Tribunal fédéral pour des questions de procédure, mais également pour des questions d'ordre politique relevant des communes, ce qui limiterait fortement l'autonomie de ces dernières. Pour une majorité de la commission, en revanche, la ratification de la charte donnerait un peu plus d'influence à la Suisse dans la Commission permanente du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe. La cheffe du Département des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, estime que, en ratifiant cette charte, la Suisse signalerait « qu'elle soutient politiquement le processus de décentralisation en Europe et qu'elle croit au rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion de l'État de droit et des droits démocratiques ». Convaincu, le conseil a décidé d'entrer en matière par 120 voix contre 38. Lors de la discussion par article, le Conseil national a cependant décidé, sur proposition de sa commission et contrairement à la proposition du Conseil fédéral, de soumettre l'arrêté fédéral au référendum facultatif s'appliquant aux traités internationaux.
La ratification de la charte a également fait l'objet d'un débat contradictoire au **Conseil des États**. Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a proposé de ne pas entrer en matière, affirmant tout d'abord que la convention était superflue pour la Suisse, puisque l'autonomie communale y est déjà garantie. L'élu démocrate-chrétien a ensuite prévenu que la ratification du traité ôterait au peuple suisse la liberté de légiférer d'une autre manière que celle prévue par la charte. Soulignant enfin que, en vertu du système moniste que connaît la Suisse, l'approbation de traités internationaux entraînait leur intégration directe et immédiate dans l'ordre juridique, Carlo Schmid-Sutter a souhaité un temps de réflexion afin d'examiner l'opportunité d'adopter comme en Allemagne un système dualiste, sous le régime duquel les traités internationaux ne sont transposés en droit interne qu'à l'entrée en vigueur des lois d'application. Les défenseurs de l'entrée en matière ont fait valoir, quant à eux, que la Suisse devait contribuer à la promotion de l'autonomie communale dans les autres États. En ratifiant la charte, la Suisse soulignerait par ailleurs la grande importance qu'elle accorde au fédéralisme et à l'autonomie des communes. Convaincu par ces arguments, le conseil a voté l'entrée en matière par 26 voix contre 11. Se ralliant sans discussion à la proposition du Conseil fédéral et de sa commission, et s'opposant ainsi au Conseil national, le Conseil des États a décidé de ne pas soumettre le traité au référendum facultatif. La commission avait motivé sa proposition en relevant que l'application de la charte ne nécessitait l'adoption d'aucune loi fédérale, que le traité pouvait être dénoncé et que, en le ratifiant, la Suisse n'adhérait à aucune organisation internationale.
Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a décidé, sans discussion, de se rallier à la décision du Conseil des Etats.

04.020 Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Poursuite

Message du 31 mars 2004 sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (FF 2004 1691)

Situation initiale

Se fondant sur l'art. 8 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1), les Chambres fédérales allouent les moyens nécessaires à cette coopération sous forme de crédits de programme portant sur plusieurs années. Par le message, le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir un IVe crédit-cadre de 800 millions de francs (dont 100 millions de francs sont réservés pour les garanties de crédits) pour poursuivre la coopération technique et financière avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Le IIIe crédit de programme d'un montant total de 1,4 milliard de francs, ouvert par l'arrêté fédéral du 8 mars 1999 et augmenté par l'arrêté fédéral du 13 juin 2002, arrive en effet à son terme, et ses ressources seront probablement

toutes engagées d'ici fin 2004. Le IVe crédit-cadre s'étendra sur quatre ans au moins, c'est-à-dire sur la période allant de 2005 à 2008. L'affectation des fonds fera l'objet de demandes appropriées dans le cadre du budget annuel de la Confédération. La mise en œuvre de la coopération est du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC, DFAE) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco, DFE).

Délibérations

17-06-2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
04-10-2004 CN Adhésion.

Au **Conseil des États**, le président de la Commission de politique extérieure a déclaré que la coopération avec les anciens États du bloc de l'Est était efficace et adéquate, et qu'il était également dans l'intérêt de la Suisse de la poursuivre. Se ralliant à ces arguments, le Conseil des États a approuvé à l'unanimité un crédit de 400 millions de francs pour les deux prochaines années, afin que l'aide aux pays de l'Europe de l'Est puisse continuer sans interruption. Ce montant correspond indirectement à ce que proposait le Conseil fédéral : en effet, alors que celui-ci entendait allouer un crédit de 800 millions de francs sur quatre ans, le Conseil des États s'est contenté de prolonger de deux ans l'enveloppe actuelle et de la doter de 400 millions de francs supplémentaires. Ne voulant rien décider au-delà de 2006, le Conseil des États a aussi suspendu l'examen des nouvelles bases légales que soumettait le Conseil fédéral jusqu'à ce qu'il dispose d'informations précises sur le montant de la contribution de la Suisse à la cohésion européenne – contribution promise par le Conseil fédéral pour les pays pauvres de l'UE dans le cadre des accords bilatéraux. La cheffe du Département fédéral des affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, a souligné que, à l'avenir, l'aide traditionnelle aux pays de l'Europe de l'Est se concentrerait encore davantage sur les États les plus pauvres du continent restés en dehors de l'UE, précisant que les montants consacrés aux nouveaux pays membres de l'UE ne s'élevaient qu'à quatre millions de francs par an, et que ceux destinés aux pays candidats (Bulgarie, Roumanie, Croatie) étaient de l'ordre de 23 millions de francs.
Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Christoph Mörgeli (V, ZH) a proposé le renvoi au Conseil fédéral, en le chargeant de déduire l'aide aux pays de l'Europe de l'Est de la contribution à la cohésion européenne. À l'appui de cette demande, le conseiller national a déclaré que les pays pauvres voulaient que la Suisse se sente coupable d'être riche, ajoutant que l'aide à la transition n'était judicieuse ni d'un point de vue social ni pour le développement. Les orateurs de tous les autres groupes ont jugé qu'il était dans l'intérêt de la Suisse de prolonger l'aide aux pays de l'Europe de l'Est, tant du point de vue de la politique de migration que de celui de la sécurité. La majorité des orateurs ont également estimé que l'amélioration du niveau de vie de la population vivant dans ces régions se justifiait économiquement pour la Suisse. Au final, la proposition de renvoi a été rejetée par 117 voix contre 36, puis, au vote sur l'ensemble, le Conseil national s'est rallié par 121 voix contre 29 à la version adoptée par le Conseil des États.

04.021 Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Message du 31 mars 2004 concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 2004 1803)

Situation initiale

La Confédération mène depuis le début des années nonante des activités dans les pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) afin de soutenir la transition politique, économique et sociale en cours dans ces anciens pays communistes. Sur la base des propositions du Conseil fédéral du 22 novembre 1989, du 23 septembre 1991 et du 19 août 1998, le Parlement a approuvé des crédits-cadres successifs, totalisant jusqu'ici plus de 3 milliards de francs, pour soutenir ces pays sur la voie de la démocratie et de l'économie de marché. Le 24 mars 1995, le Parlement a créé la première base légale de cette coopération en adoptant un arrêté fédéral de portée générale à validité limitée dans le temps. Ce texte a fait ses preuves. Il faut à présent en prolonger la validité et le transformer en loi fédérale afin que la Confédération puisse poursuivre la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Le projet de loi reprend les éléments essentiels de l'arrêté fédéral appliqué jusqu'ici, le texte étant simplement adapté aux développements les plus récents et au contexte actuel. Sa formulation est à la fois plus simple et plus claire. La validité de la loi sera à nouveau limitée à dix ans.

La loi fédérale se fonde sur l'art. 54, al. 2, de la Constitution (Cst.), qui charge expressément la Confédération de contribuer à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. Elle régit les mesures au titre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI et sert de base aux messages demandant l'ouverture des différents crédits-cadres. Les activités menées sont décrites plus en détail dans ces messages et dans les rapports réguliers du DFAE et du DFE. Dans son rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral a par ailleurs souligné le rôle politique et économique de la région et réaffirmé les objectifs prioritaires de la coopération suisse avec les pays de l'Est.
La loi fédérale proposée définit l'objet et les buts de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et énumère ses principes. Elle décrit également les formes de la coopération et règle les modalités de son financement. La section consacrée à la mise en œuvre délègue au Conseil fédéral la responsabilité de fixer des priorités et la compétence de conclure des accords (y compris la possibilité pour celui-ci de déléguer cette compétence). Elle permet également au Conseil fédéral de soutenir des initiatives privées. Enfin, la loi évoque la collaboration avec des cantons, des communes et des institutions publiques, ainsi qu'une commission consultative.

Délibérations

15.12.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13.03.2006	CN	Divergences.
20.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (37:1)
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (127:53)

Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Il convient de le souligner vu que la loi servira aussi de base légale au milliard que la Suisse doit verser à l'UE pour le prix des accords bilatéraux. Le président de la commission compétente, Peter Briner (RL, SH), a réaffirmé qu'il ne fallait pas enlever aux plus démunis des pays en voie de développement pour donner à ceux, moins pauvres, des nouveaux États membres de l'UE. La plupart des intervenants dans le débat sur l'entrée en matière ont approuvé cette argumentation. Dans ce contexte, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a défendu deux principes tout à fait clairs : l'aide au développement ne doit pas contribuer au financement de la cohésion européenne, d'une part, et l'aide aux pays de l'Est doit rester crédible malgré les réductions compensatoires, d'autre part. La structure exacte et le financement de la contribution suisse à la cohésion européenne pourront être examinés par les Chambres fédérales en relation avec le message que le Conseil fédéral présentera en 2006 sur les crédits d'engagement pour l'aide aux pays de l'Est. Lors du vote sur l'ensemble, le conseil a adopté le projet à l'unanimité.
Au **Conseil national**, la poursuite de la coopération au développement avec les pays d'Europe du Sud-Est, en pleine mutation, et avec quelques autres États orientaux, anciens membres de la CEI, n'a pas été contestée. En revanche, la base légale du milliard dit de la cohésion, que la Suisse a promis aux nouveaux pays de l'UE, a quant à elle été contestée. Une minorité Walter Wobmann (V, SO) a proposé de ne pas entrer en matière, tandis qu'une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant de demander à l'UE des contre-prestations pour le paiement de ce milliard. La minorité Wobmann était d'avis qu'une telle base légale créerait un précédent pour d'autres exigences financières de l'UE. Elle estimait en outre que le Conseil fédéral aurait dû faire une déclaration à caractère obligatoire sur la façon dont il comptait économiser 200 millions de francs par an au cours des cinq prochaines années. Conjointement à sa proposition de renvoi, la minorité Schlüer (V, ZH) a demandé d'obtenir de l'UE qu'elle s'engage à éviter toute discrimination contre l'aéroport de Zurich et qu'elle respecte le secret bancaire comme la souveraineté fiscale de la Suisse. De nombreux orateurs des autres partis se sont également inquiétés du financement de ce milliard. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a alors déclaré que le Conseil fédéral donnerait des précisions sur son financement et soumettrait deux demandes de crédits : l'une pour l'aide aux pays de l'Est proprement dite et l'autre pour le financement du milliard de la cohésion. Elle a confirmé que ce dernier serait compensé sans incidence budgétaire auprès du Département fédéral de l'économie et du Département fédéral des affaires étrangères. L'aide au développement des pays les plus pauvres n'en pâtirait donc pas. Le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet par 129 voix contre 45, et il a rejeté la proposition de la minorité Schlüer par 127 voix contre 48. Lors de la discussion par article, la Chambre basse a émis plusieurs petites divergences par rapport au Conseil des États. Elle a par exemple suivi la proposition de la majorité de

la commission visant à faire de la loi, de manière explicite, un outil de politique extérieure et de politique économique extérieure. Le projet a été adopté par 116 voix contre 40 lors du vote sur l'ensemble.
Bien que le **Conseil des États** ait critiqué la distinction faite entre politique extérieure et politique économique extérieure, il a éliminé les ultimes divergences qui l'opposaient au Conseil national.

Le projet a été accepté en votation populaire le 26 novembre 2006 par 53,4 % des votants.

04.022 Protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel. Convention européenne. Approbation

Message du 7 avril 2004 relatif à l'approbation de la Convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel (FF 2004 1937)

Situation initiale

La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel, soumise à l'approbation du législateur, a pour objectif de régler un problème grave qui se pose actuellement dans le secteur audiovisuel européen, à savoir celui de l'accès non autorisé aux services cryptés.
L'accès à ces services cryptés, que ce soit dans le domaine de la télévision, de celui de la société de l'information ou, dans une moindre mesure, de celui de la radio, est généralement garanti contre paiement. Or, l'accès illicite à ce type de programmes ou la piraterie de ces derniers nuisent non seulement aux intérêts des exploitants, mais aussi à ceux des créateurs, des détenteurs de droits et du grand public, puisque les pertes de recettes subies par les entités concernées peuvent se répercuter sur la diversité des programmes et sur l'innovation en matière de services. Malgré l'efficacité croissante des moyens d'autoprotection (p.ex. décodeurs), le risque d'accès non autorisé ou de falsification demeure, raison pour laquelle la création d'un instrument juridique européen commun s'impose pour protéger les services en question.
La mise en œuvre de cette convention permet à la Suisse de devenir eurocompatible dans ce domaine, et de s'intégrer pleinement à l'arsenal juridique européen. La convention comprend les définitions harmonisées des activités illicites et des sanctions correspondantes. En outre, elle règle les problèmes de collaboration internationale, fondamentale dans ce domaine, ainsi que le règlement des litiges. Compatible avec la législation suisse, la convention n'entraîne pas de modification ni d'ajout dans les lois en vigueur et n'implique aucune charge financière supplémentaire.

Délibérations

29-09-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14-12-2004 CN Adhésion.

Les deux Conseils ont adopté la convention sans opposition.

04.038 Protection des animaux en transport international. Convention

Message du 7 juin 2004 concernant la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée) (FF 2004 3497)

Situation initiale

Six conventions européennes touchant la protection des animaux ont été élaborées au Conseil de l'Europe. La Suisse en a ratifié cinq. La Convention européenne du 13 décembre 1968 sur la protection des animaux en transport international a été profondément remaniée et la version révisée a été ouverte à la signature le 6 novembre 2003. S'ils approuvent la nouvelle convention, les Etats parties doivent dénoncer l'ancienne.
Dans le conflit entre les intérêts divergents de l'homme et de l'animal, la convention adopte une position médiane. Elle constitue également un compromis entre les exigences des différents Etats qui ont participé à son élaboration. Dans la plupart des domaines, elle va moins loin que la législation suisse sur la protection des animaux. En revanche, elle marque un progrès sur le plan européen. Lors de l'élaboration de la Convention du 6 novembre 2003 sur la protection des animaux en transport international, on a tenu compte des expériences faites durant les trente années de mise en oeuvre de

l'ancienne convention, de même que des résultats obtenus par la recherche scientifique en la matière. La version remaniée vise à combler des lacunes et à améliorer l'application des principes visés. La convention est conçue comme une réglementation cadre qui fixe les principes essentiels applicables à tous les vertébrés. Elle prévoit une formation des convoyeurs accompagnant les chargements, réglemente l'autorisation des transporteurs pour pouvoir les identifier, énonce des directives sur la conception et la construction des moyens de transport et définit l'aptitude des animaux au transport. Elle réglemente en outre le chargement et le déchargement des animaux, le traitement des animaux et les diverses pratiques de transport. La convention réglemente par ailleurs le transport par rail, par route, par eau et par air.
Enfin, la convention prévoit l'élaboration de protocoles techniques. Le texte mentionne explicitement un protocole concernant l'espace dont doivent disposer les animaux (surface au sol, hauteur) et un autre concernant les intervalles auxquels les animaux doivent être approvisionnés en eau et en aliments et bénéficier de périodes de repos. Ces protocoles sont en cours d'élaboration. L'entière mise en oeuvre de cette convention nécessite une modification de l'ordonnance sur la protection des animaux. Il est prévu de procéder à cette modification dans le cadre de la révision en cours de la législation sur la protection des animaux.

Délibérations

06-12-2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-03-2005	CE	Adhésion.
18-03-2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (179:0)
18-03-2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)

Les deux conseils ont adopté la convention sans opposition.

04.063 Accords bilatéraux II. Approbation

Message du 1er octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (accords bilatéraux II) (FF 2004 5593)

Situation initiale

Le Conseil fédéral considère que la conclusion d'accords bilatéraux – en général, on parle des Bilatérales II – représente à l'heure actuelle la voie la plus appropriée, bénéficiant du plus large soutien interne, pour améliorer le cadre des relations juridiques entre la Suisse et l'UE. Les accords et les lois d'application qui sont présentés au Parlement dans le message représentent une nouvelle étape dans la réalisation de cette politique de défense des intérêts suisses vis-à-vis de l'UE, poursuivie depuis le refus populaire d'une participation à l'Espace économique européen (EEE) le 6 décembre 1992.
Les deux parties avaient déjà inscrit dans les actes finals des accords bilatéraux du 21 juin 1999 leur volonté d'engager des négociations sur d'autres thèmes (services, double imposition des pensions de retraités des institutions des Communautés européennes établis en Suisse, mise à jour du Protocole n°2 de l'Accord de libre-échange de 1972, participation de la Suisse aux programmes communautaires dans les domaines de l'éducation et de la jeunesse, MEDIA, de la statistique et de l'environnement). La Suisse a par ailleurs souligné, au travers d'une déclaration unilatérale, son intérêt à une intensification de la coopération dans le domaine de la politique de migration et d'asile.
Malgré ces déclarations d'intention, l'UE s'est d'abord montrée sceptique et peu empressée à entamer de nouvelles négociations. Le coup d'envoi à un deuxième cycle de négociations d'accords bilatéraux a finalement été donné par l'UE elle-même, qui avait adressé deux requêtes substantielles à la Suisse: cette dernière était appelée d'une part à participer aux efforts de l'UE visant à garantir l'imposition des revenus de l'épargne à l'échelon européen et d'autre part à renforcer sa coopération dans le domaine de la lutte contre la fraude en matière de fiscalité indirecte (en particulier la contrebande de cigarettes). La Suisse a accepté d'entamer des négociations sur la base de ces requêtes, mais à deux conditions: premièrement, les intérêts de la place financière suisse devaient être sauvegardés (en particulier la garantie du secret bancaire) et, deuxièmement, les négociations devaient également porter sur les thèmes retenus dans les déclarations d'intention mentionnées ci dessus.
L'approche choisie par la Suisse a été couronnée de succès. A partir du 17 juin 2002, les négociations ont été menées par la Suisse et l'UE en parallèle sur dix dossiers. En mars 2003, les deux parties ont

décidé d'un commun accord de retirer le dossier de la libéralisation des services du paquet des «Bilatérales II» et de poursuivre les négociations ultérieurement, en raison du nombre important de pierres d'achoppement. A l'été 2003, sept des neuf dossiers restants étaient bouclés quant à leur substance. Encore fallait-il trouver des solutions aux questions politiquement sensibles dans les dossiers de la lutte contre la fraude et de Schengen/Dublin. Il s'agissait pour l'essentiel de la question de l'échange d'informations lié à des délits fiscaux dans le cadre de l'entraide judiciaire et de l'assistance administrative. Un accord politique sur tous les points encore ouverts a pu être trouvé le 19 mai 2004 à l'occasion d'une rencontre entre la Commission européenne et la présidence du Conseil de l'UE d'un côté, et une délégation du Conseil fédéral, de l'autre. Les accords ont été paraphés le 25 juin 2004, puis signés à Luxembourg, le 26 octobre 2004.
Le résultat de ces négociations a pour effet d'étendre non seulement le réseau des accords conclus entre la Suisse et l'UE, mais aussi le champ de la coopération entre les deux entités, ceux-ci dépassant dorénavant la coopération purement économique.
Ci-après une courte description des résultats obtenus dans les différents dossiers:

– Produits agricoles transformés: la révision du Protocole 2 de l'Accord de libre-échange de 1972 permettra aux entreprises de l'industrie alimentaire suisse d'exporter en franchise de douane une large palette de produits sur le marché de l'UE. Celle-ci s'engage, dans le cadre d'un mécanisme de compensation des prix simplifié, à supprimer entièrement ses droits de douane sur les produits suisses. De plus, elle renonce à ses subventions à l'exportation. De son côté, la Suisse réduit ses droits de douane et ses subventions à l'exportation, allant jusqu'à les supprimer complètement dans certains cas. Le champ d'application du Protocole 2 est en outre étendu à d'autres produits.
– Statistique: l'accord de coopération dans le domaine statistique règle l'harmonisation progressive de la collecte de données statistiques entre la Suisse et l'UE. L'objectif est de garantir des données suisses et européennes comparables, dans des domaines importants comme les relations commerciales, le marché de l'emploi, la sécurité sociale, les transports, l'aménagement du territoire ou encore l'environnement.
– Environnement: la Suisse devient membre de l'agence européenne pour l'environnement (AEE) et participe au réseau EIONET. Cette dernière a pour mission de récolter et d'analyser des données sur l'état de l'environnement dans les pays européens. Elle fournit ainsi une base scientifique aux politiques de l'environnement des Etats parties. En étant membre de l'AEE, la Suisse pourra bénéficier d'un plein accès aux données environnementales de l'agence et influencer activement l'orientation des projets et recherches menées à l'échelon européen. Elle pourra aussi lui fournir ses propres données.
– MEDIA: les programmes MEDIA de l'UE ont été mis sur pied pour encourager le cinéma européen. La participation de la Suisse à ces programmes a été suspendue après le rejet de l'EEE en 1992. L'accord négocié permettra la participation de la Suisse aux programmes MEDIA en cours (MEDIA Plus et MEDIA Formation). Les professionnels de l'industrie cinématographique suisse pourront ainsi bénéficier des mesures d'encouragement de l'UE au même titre que leurs homologues européens.
– Pensions : faute d'un accord de double imposition entre la Suisse et l'UE, les retraités des institutions de l'UE établis en Suisse voient leurs pensions imposées à la fois par l'UE et par la Suisse. Sur la base de l'accord sur les pensions, la Suisse renonce à l'imposition des personnes concernées (environ 50 actuellement), pour autant que ces retraites fassent effectivement l'objet d'une imposition à la source par l'UE.
– Schengen/Dublin: dans le cadre de la coopération de Schengen/Dublin, les Etats parties ont supprimé les contrôles des personnes aux frontières intérieures et pris en même temps toute une série de mesures destinées à renforcer la sécurité intérieure. Parmi celles-ci figurent les contrôles renforcés aux frontières extérieures de l'Espace Schengen, une politique commune pour les visas de courte durée, l'amélioration de la coopération dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale et l'intensification de la coopération entre les polices des Etats Schengen. Le Système d'information Schengen (SIS), banque de données électronique dans laquelle sont répertoriés toutes les personnes et tous les objets recherchés en Europe, constitue un instrument important à cet égard. La coopération de Dublin est l'un des éléments devant aboutir à la création d'un espace européen en matière d'asile; elle garantit aux demandeurs d'asile, dans le cadre du système de Dublin, le droit de déposer une demande, mais une seule, auprès d'un des Etats participants. Dublin fixe les critères pour déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile et permet ainsi une répartition équitable des demandeurs d'asile entre les Etats participants. Grâce à la banque de données électronique Eurodac, les demandeurs d'asile ayant déjà déposé une demande auprès d'un Etat participant peuvent être identifiés de manière

systématique. Les divers instruments de la coopération de Schengen/Dublin sont régulièrement adaptés en fonction des nouvelles exigences et des progrès technologiques. En ce qui concerne le développement de ces instruments, la Suisse pourra pleinement participer aux débats et influer sur les décisions. Elle ne détiendra par contre pas de droit de vote formel. Pour chaque modification de l'acquis de Schengen et de Dublin, la Suisse décidera de manière souveraine si elle veut reprendre le nouveau développement. Les accords d'association accordent à la Suisse de longs délais pour reprendre les modifications de l'acquis, ce qui lui permet dans tous les cas de respecter les procédures prévues par le droit suisse (approbation parlementaire, référendum). En cas de non-reprise d'un acte ou d'une mesure de l'UE, les deux parties se sont engagées à rechercher des solutions pragmatiques. Dans le pire des cas, le rejet d'un nouveau développement de l'acquis aura pour conséquence que les accords cesseront d'être applicables. La Suisse dispose toutefois d'une dérogation illimitée à cette règle pour le cas où l'UE supprimerait l'exigence de la double incrimination en matière d'entraide judiciaire dans le domaine de la fiscalité directe (ce qui serait incompatible avec le secret bancaire).

– Lutte contre la fraude: l'accord sur la lutte contre la fraude vise le renforcement de la coopération entre la Suisse et l'UE afin de mieux lutter contre la contrebande et les autres délits dans le domaine de la fiscalité indirecte (droits de douane, TVA, impôts à la consommation), de même qu'en matière de marchés publics ou de subventions. L'entraide judiciaire et l'assistance administrative seront rendues plus efficaces et l'échange d'informations entre autorités sera intensifié à cet effet.
– Fiscalité de l'épargne: par l'accord sur la fiscalité de l'épargne, la Suisse s'engage à prélever une retenue d'impôt sur tous les revenus de l'épargne de source étrangère versés à des personnes physiques ayant leur domicile fiscal dans un pays de l'UE. Cette retenue sera progressivement portée à 35%. Elle pourra, sur demande expresse de l'épargnant, être remplacée par une communication volontaire du versement d'intérêts au fisc de l'Etat de résidence. Il n'y aura pas d'échange d'informations automatique entre autorités fiscales. Le secret bancaire restera ainsi préservé. L'accord prévoit en outre l'abolition de l'imposition à la source des dividendes, des intérêts et des redevances entre sociétés apparentées, entre la Suisse et les Etats membres de l'UE.
– Education, formation professionnelle, jeunesse : l'UE encourage la mobilité des étudiants, apprentis et jeunes gens dans le cadre des programmes communautaires Socrates (éducation générale), Leonardo da Vinci (formation professionnelle) et Jeunesse (activités extrascolaires). Selon l'UE, des questions juridiques empêchaient la participation de la Suisse aux programmes en cours (2000–2006). Pour cette raison, les deux parties ont convenu par échange de correspondance de développer et d'approfondir le «partenariat silencieux» actuel. L'UE (Commission et Conseil) a de plus manifesté son accord de principe à une participation de la Suisse à la prochaine génération de programmes (à partir de 2007). L'échange de correspondance ne constitue pas un accord du point de vue juridique, raison pour laquelle il ne doit pas être soumis pour approbation aux Chambres.

Durant toute la phase des négociations bilatérales II, la Suisse a insisté sur l'application du parallélisme en vertu duquel seule la conclusion en parallèle de tous les dossiers était envisageable. Sa ténacité a sans aucun doute contribué à une issue positive. Contrairement à ce qui fut le cas pour les Bilatérales I, les accords résultant des Bilatérales II ne sont pas liés juridiquement. Chaque accord fait l'objet d'un arrêté séparé.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur les produits agricoles transformés
30-11-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la coopération dans le domaine statistique
30-11-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CN Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)

17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (144:44)

Projet 3
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau EIONET
30-11-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CN Divergences.
14-12-2004 CE Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (143:47)

Projet 4
Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE sur la participation de la Suisse aux programmes MEDIA Plus et MEDIA Formation
30-11-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CN Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (146:46)

Projet 5
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et les CE sur l'imposition des fonctionnaires européens retraités résidant en Suisse
30-11-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CN Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (141:51)

Projet 6
Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin
02-12-2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CN Divergences.
14-12-2004 CE Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (36:3)
17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (129:60)

Projet 7
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord bilatéral entre la Suisse et la CE et ses Etats membres sur la lutte contre la fraude
02-12-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09-12-2004 CN Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (154:36)

Projet 8
Arrêté fédéral portant approbation et msie en oeuvre des accords bilatéraux entre la Suisse et la CE sur la fiscalité de l'épargne
02-12-2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09-12-2004 CN Divergences.
14-12-2004 CE Divergences.
15-12-2004 CN Adhésion.
17-12-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
17-12-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (171:16)

Au cours du débat général au **Conseil des États**, les orateurs ont qualifié les résultats des Accords bilatéraux de favorables et d'équilibrés pour la Suisse et son économie : tant l'industrie, l'agriculture et le tourisme que la place financière suisse allaient en tirer profit.

Schengen / Dublin
Des réserves ont été émises concernant l'Accord Schengen/Dublin. Hans Hofmann (V, ZH) a demandé le renvoi à la commission de l'arrêté fédéral pour que soient clarifiées certaines questions touchant le contrôle mobile et la mission du Corps des gardes-frontière à l'avenir. Hans Hofmann a aussi demandé que l'accord soit examiné selon la procédure parlementaire normale et a critiqué la décision du Conseil fédéral de faire examiner le texte en procédure accélérée devant les Chambres. La proposition de renvoi a été rejetée par 34 voix contre 6. Aux yeux de Carlo Schmid (C, AI), l'Accord de Schengen entraîne une perte de souveraineté qui ne présente que des désavantages pour la Suisse : la suppression du contrôle des personnes à la frontière créera des situations sur lesquelles la Suisse exercera de moins en moins d'influence, la suite logique étant une adhésion à l'Union douanière. De son point de vue, les avantages que l'Accord de Dublin est censé apporter sont loin d'être la panacée : il vaudrait bien mieux durcir la politique suisse en matière d'asile. Maximilian Reimann (V, AG) a lui aussi estimé que le prix à payer pour adhérer à l'Accord de Dublin était trop élevé et que Schengen constituait bien un pas vers l'adhésion à l'UE. Alex Kuprecht (V, SZ) a critiqué le système informatique SIS qui, selon lui, peut sans doute servir dans les enquêtes criminelles, mais non pour prévenir la criminalité elle-même. Les défenseurs de l'Accord Schengen/Dublin ont fait valoir, quant à eux, qu'il n'y aucune solution de rechange à Schengen. Simonetta Sommaruga (S, BE) s'est étonnée que les files d'attente à la frontière dues à des contrôles ordonnés par l'Allemagne aient déjà été oubliées. Il s'agit d'abandonner l'idée illusoire que la surveillance est absolue aux postes frontières. Pour Philipp Stähelin (C, TG), Schengen est la « pilule » qu'il faut avaler pour parvenir à l'accord de Dublin sur l'asile.
Joseph Deiss, président de la Confédération, a déclaré que la Suisse conserverait toute sa souveraineté. Elle pourrait toujours décider en toute indépendance si elle entend reprendre le développement de l'acquis de Schengen. Pour le conseiller fédéral Christoph Blocher, Schengen n'a pas pour objectif de renforcer la sécurité, mais de garantir la liberté de voyager. La question est de savoir si la sécurité telle qu'elle est assurée aujourd'hui restera garantie avec Schengen.
Les partisans de l'Accord de Schengen ont pour la plupart relevé les aspects sécuritaires, sans pour autant tomber dans l'euphorie. Peter Briner (RL, SH) a rappelé les succès enregistrés par l'Allemagne en matière d'arrestations grâce au système informatique de Schengen (SIS). Dick Marty (RL, TI) a relevé la « Philosophie-Schengen » qui anime ceux qui effectuent les contrôles mobiles à la frontière. D'autres orateurs ont indiqué que Schengen n'allait pas forcément modifier le système des contrôles de manière radicale, puisque les contrôles mobiles tels qu'ils se déroulent aujourd'hui sont déjà plus efficaces que ceux qui sont effectués à la frontière.
Dans la discussion par article, le conseil a accepté par 25 voix contre 9 une proposition de Thomas Pfisterer (RL, AG) visant à ce que la participation des cantons dans la mise en œuvre et le développement de l'acquis de Schengen soit réglée dans la loi. Les effectifs du Corps des gardes-frontière – chargé, en collaboration avec les cantons, d'accomplir des tâches de sécurité à la frontière – devront être maintenus au moins à leur niveau de 2003. Par contre, le Conseil des États a rejeté par 31 voix contre 6 une proposition de Maximilian Reimann (V, AG) visant à soumettre l'arrêté fédéral au référendum obligatoire. Le rapporteur de la commission, Philipp Stähelin (C, TG), a souligné qu'une adhésion à Schengen n'était pas assimilable à l'adhésion à une communauté supranationale, donc qu'il n'était pas nécessaire de la soumettre au référendum obligatoire. De son côté, Maximilian Reimann a estimé qu'un vote populaire « automatique » serait une preuve de la force du Parlement et qu'il se justifiait pleinement parce que Schengen touche la souveraineté de la Suisse.
Au vote sur l'ensemble, le Conseil des États a approuvé l'arrêté fédéral par 38 voix contre 3 et 3 abstentions.

Autres accords
Tous les autres accords – produits agricoles transformés, statistique, environnement, MEDIA, pensions, lutte contre la fraude, fiscalité de l'épargne – ont été approuvés sans opposition par le Conseil des États.

Dans le débat général sur les accords, le **Conseil national** a également exprimé une opinion largement positive concernant l'utilité des accords, tant pour la politique de sécurité de la Suisse que pour l'économie du pays.

Schengen / Dublin
À l'instar du Conseil des États, le Conseil national s'est également révélé divisé. Des orateurs du groupe UDC ont déploré l'affaiblissement de la sécurité qu'occasionnerait la suppression des

contrôles à la frontière, et ont critiqué la perte de souveraineté. Pour Ulrich Schlüer (V, ZH), la reprise « automatique » du nouveau droit découlant de Schengen constitue une menace pour la démocratie directe. Ueli Maurer (V, ZH) a reproché au Conseil fédéral de manipuler le peuple.
Georges Theiler (RL, LU) a pour sa part relevé le caractère pratique de Schengen, précisant que l'accord préservait les intérêts de la Suisse et qu'il n'avait pas été imposé par la force ; il a ajouté qu'une coopération avec l'Europe était nécessaire si la Suisse ne voulait pas devenir un refuge pour les criminels. L'intervention de Georges Theiler a été suivie par celle de différents orateurs qui, s'exprimant au nom des radicaux, des démocrates-chrétiens, des socialistes et des Verts, ont souligné dans leur grande majorité qu'au cours des négociations avec l'UE, la Suisse n'a jamais cédé sur le chapitre des droits de la démocratie directe. Au contraire, en plus du droit de se prononcer sur le dossier, la Suisse a obtenu un délai de deux ans pour approuver ou rejeter l'accord en préservant la démocratie directe. De même, toujours selon ces orateurs, Schengen ne constitue pas un premier pas vers l'Europe : de nombreux intervenants ont affirmé que c'était au contraire le moyen de poursuivre la voie bilatérale. La grande majorité des conseillers nationaux a non seulement estimé que la sécurité était préservée grâce au nouveau système de surveillance des frontières, mais que le Système informatique Schengen (SIS) apporterait même des avantages, et que les difficultés en matière d'asile diminueront grâce à l'Accord de Dublin. Joseph Deiss, président de la Confédération, a affirmé que le Conseil fédéral n'admettrait jamais une diminution de la sécurité de la Suisse ou une perte de souveraineté. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a une nouvelle fois mentionné que l'on pouvait garantir la sécurité, pour autant que l'on fasse quelque chose en sa faveur. Pour sa part, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a relevé que Schengen laissait toutes les options ouvertes en matière de politique européenne.
Dans la discussion par article, le Conseil national a suivi le Conseil des États concernant les effectifs du Corps des gardes-frontière : contre l'avis du Conseil fédéral, ils seront maintenus à leur niveau de 2003. Le Conseil national a aussi décidé d'inscrire dans la loi le maintien de la souveraineté des cantons en matière de police une fois que l'accroissement des contrôles mobiles par le Corps des gardes-frontière sera mis en place. La participation des cantons dans la mise en oeuvre et le développement de l'acquis de Schengen a été avalisée par le Conseil national. Le Conseil national a également demandé qu'une nouvelle disposition soit inscrite dans la loi sur les armes visant à ce que les tireurs, chasseurs et collectionneurs ne soient pas tenus d'indiquer le motif pour lequel ils désirent acquérir une arme. Quant à la question du référendum obligatoire, elle a aussi été soulevée par une minorité de la commission, emmenée par Christoph Mörgeli (V, ZH). Les opposants à un référendum obligatoire ont cependant estimé que le droit constitutionnel faisait foi, et que les conditions n'étaient donc pas réunies pour que l'arrêté soit soumis au référendum obligatoire puisque Schengen n'est ni une organisation de sécurité collective ni une institution supranationale. Par 120 voix contre 57, la proposition de minorité a été rejetée. Dans le vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé l'arrêté fédéral par 126 voix contre 58.

Autres accords
Les propositions de non-entrée en matière déposées par le groupe UDC au sujet des accords Media et Statistique ont été rejetées à une forte majorité. Le même sort a été réservé à une motion d'ordre de l'UDC concernant l'accord sur la **lutte contre la fraude**, qui visait à reporter le débat jusqu'à la présentation d'une expertise sur le secret bancaire rédigée par le professeur Xavier Oberson. Dans la discussion par article, le Conseil national a suivi en majorité les décisions du Conseil des États.
La **loi sur la fiscalité de l'épargne** a donné lieu à une divergence entre les deux conseils : le Conseil national a en effet introduit une disposition aux termes de laquelle la part de la retenue fiscale de l'UE revenant à la Suisse serait versée à la caisse fédérale. La proposition du Conseil fédéral, à laquelle a adhéré le Conseil des États et qui prévoyait le versement de 10 % de cette somme aux cantons, a été battue par 102 voix contre 74. La majorité de la commission avait estimé que le travail administratif engendré par cette redistribution aux cantons d'environ 2,5 % du produit total, soit quelques millions, serait disproportionné. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz n'a pas réussi à maintenir la tradition selon laquelle les recettes fiscales doivent être distribuées selon une clé de répartition. Se ralliant à l'avis du Conseil des États, le Conseil national a par ailleurs décidé par 104 voix contre 69 d'interdire à l'Administration fédérale des contributions d'ordonner des perquisitions à domicile et des saisies sans l'autorisation préalable d'un juge. Le Conseil national a ensuite rejeté diverses propositions de minorité, visant à créer un registre des agents payeurs, à publier tous les ans la somme totale des retenues d'impôts, à réévaluer périodiquement l'accord, et à durcir massivement les dispositions pénales. Dans le vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé l'accord et la loi fédérale par 146 voix contre 11.

Les **autres accords** – sur les produits agricoles transformés, les pensions et l'environnement – ont été approuvés à une large majorité dans le vote sur l'ensemble.

Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des États** a maintenu sa décision d'attribuer aux cantons 10 % de la part suisse aux recettes de la nouvelle taxe introduite par la **loi sur la fiscalité de l'épargne**. S'agissant de l'accord **Schengen/Dublin,** le Conseil des États a adhéré sans discussion à la décision du Conseil national, à l'exception de deux modifications de nature rédactionnelle. Quant à la dernière divergence, elle avait été introduite par le Conseil national, qui avait décidé que les recours contre des décisions de non-entrée en matière pouvaient, dans des cas exceptionnels, avoir un effet suspensif, à la condition qu'il existe un soupçon concret de violation de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) par un État. La majorité de la commission du Conseil des États a proposé de suivre le Conseil national, tandis qu'une minorité de la commission, emmenée par Maximilian Reimann (V, AG), a demandé le maintien de la disposition, faisant valoir que tous les États de l'Espace Schengen avaient signé la CEDH et qu'ils étaient donc pleinement compétents pour estimer s'il y avait infraction à la convention : la Suisse ne devait pas s'arroger le rôle de juge étranger. Par 27 voix contre 17, le Conseil a suivi la majorité de la commission et a ainsi éliminé l'ultime divergence.

S'agissant de la dernière divergence portant sur la **loi sur la fiscalité de l'épargne**, le **Conseil national** s'est rallié à la proposition du Conseil des États, décidant d'accorder aux cantons une part de 10 % aux recettes de la retenue fiscale de l'UE.

Le projet a été accepté en votation populaire le 5 juin 2005 par 54,6 % des votants.

04.066 Libre circulation des personnes. Protocole additionnel

Message du 1er octobre 2004 portant approbation du protocole à l'accord entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes (FF 2004 5523)

Situation initiale

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 en constitue la partie la plus importante. Il est à l'origine des principales retombées économiques.
A l'occasion du Conseil de Copenhague en 2002, l'UE a accepté en son sein huit Etats d'Europe centrale et orientale, à savoir la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie ainsi que Chypre et Malte. Depuis le 1er mai 2004, ces Etats sont membres de l'UE.
Les accords sectoriels passés entre la Suisse et l'UE – à l'exception de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) – ont été automatiquement étendus aux nouveaux Etats membres le 1er mai 2004. Quant à l'ALCP, qui 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, il a fallu en revanche négocier son extension aux dix nouveaux Etats. Au plan politique, ces négociations se sont achevées avec succès le 19 mai 2004, à Bruxelles. La signature du protocole à l'ALCP a eu lieu le 26 octobre 2004.
L'extension de l'ALCP sert les intérêts de la Suisse, en raison notamment de la perspective de l'ouverture d'un marché intérieur élargi et de l'évolution démographique en Suisse. La Suisse souhaite orienter l'immigration selon ses intérêts économiques et ceux de son marché du travail et à cet égard les nouveaux Etats membres de l'UE occupent une place prépondérante. Il n'y a pas lieu de leur réserver un traitement différent en prévision d'un accès au marché du travail uniforme. Du point de vue suisse, avec l'adoption de délais transitoires, l'extension de l'ALCP peut être intégralement appliquée aux nouveaux Etats membres de l'UE.
L'extension de l'accord aux nouveaux Etats entraînera un élargissement considérable de l'offre sur le marché du travail, aussi bien de spécialistes que de travailleurs non qualifiés. Or force est de constater qu'en dépit d'un taux de chômage élevé dans certaines branches, la demande de travailleurs s'accroît, également au sein de l'espace de l'UE.
L'UE n'accepterait pas une inégalité de traitement de ses citoyens au-delà d'une certaine période transitoire. Si la Suisse devait rejeter l'extension de l'ALCP, il lui faudrait s'attendre à ce que l'UE dénonce l'ALCP, ce qui entraînerait, en vertu de la clause «guillotine» prévue par les Bilatérales I, l'abrogation de tous les accords sectoriels.

Le marché de l'emploi suisse s'ouvrira graduellement aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE. Les négociations ont porté, d'une part, sur le régime transitoire convenu entre les quinze anciens Etats membres de l'UE et les dix nouveaux Etats membres de l'UE et précisé dans les actes d'adhésion (2 ans; plus 3 ans; plus 2 ans; maintien des restrictions existantes sur le marché du travail), d'autre part, sur les délais transitoires convenus entre la Suisse et les quinze anciens Etats membres de l'UE et précisés dans l'ALCP (2 ans de priorité des nationaux et de contrôle des conditions de salaire et de travail; 5 ans de contingentement; plus 7 ans de clause de sauvegarde).
En fin de compte, la Suisse est traitée sur le même pied que les quinze anciens Etats membres de l'UE en ce qui concerne la réglementation transitoire à appliquer aux nouveaux Etats membres.

Délibérations

02-12-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13-12-2004	CN	Divergences.
14-12-2004	CE	Adhésion.
17-12-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (40:0)
17-12-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (142:40)

Au **Conseil des Etats**, aucun orateur n'a contesté l'entrée en matière sur le protocole additionnel à l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et sur les mesures d'accompagnement. Tous les orateurs étaient d'accord pour admettre qu'une extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres était inéluctable et qu'elle était essentielle au maintien des accords bilatéraux. Certains orateurs ont cependant prévenu qu'il fallait maintenir les mesures d'accompagnement dans un cadre raisonnable et ne régler pour le moment que le strict nécessaire ; représentant pour la plupart le camp bourgeois, ces députés ont fait valoir que l'excès de règles finirait par désavantager le travailleur lui-même et risquerait d'aboutir à ce que, tout bien réglementé qu'il soit, le marché du travail n'offre pas d'emplois. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a confirmé qu'après 2011 les restrictions relatives au marché du travail ne seraient plus nécessaires car, selon certaines hypothèses, on aura assisté d'ici là à une hausse du niveau des salaires et à une diminution du chômage dans les pays de l'Est membres de l'UE. Mais il a également souligné qu'en 2011, avec ou sans mesures d'accompagnement, la pression sur les salaires s'accentuerait en Suisse et que le chômage augmenterait. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a contesté cette affirmation en rappelant divers avantages liés aux accords: le secteur des exportations, par exemple, devrait clairement profiter des nouveaux marchés. De même, selon lui, l'ALCP est le seul moyen d'empêcher le déplacement d'entreprises hors des frontières et de développer l'emploi à moyen et long terme ; sans libre circulation des personnes, les délocalisations seraient encore plus nombreuses qu'aujourd'hui.
Au cours de la discussion par article, une minorité emmenée par Carlo Schmid (C, AI) a demandé – en invoquant l'intérêt des PME - de maintenir la clause selon laquelle l'extension du champ d'application d'une convention collective de travail présuppose que celle-ci lie au moins 30 pour cent des employeurs et 30 pour cent des travailleurs de la branche concernée ; la majorité de la commission a proposé, quant à elle, de suivre le Conseil fédéral en supprimant le quorum concernant la proportion des employeurs mais en relevant à 50% la proportion des travailleurs concernés. Par 24 voix contre 13, le conseil a suivi cette dernière proposition. Par ailleurs, sur proposition de la commission, le conseil a voté sans débat une disposition selon laquelle les indépendants étrangers déclarant exercer une activité lucrative indépendante doivent, sur demande, le prouver aux organes de contrôle compétents. Une autre proposition de la minorité, emmenée par Carlo Schmid (C, AI), a également été rejetée, par 27 voix contre 6 : il s'agissait de reporter l'entrée en vigueur des mesures d'accompagnement après la levée des restrictions relatives au marché du travail et de limiter leur durée de validité à sept ans. Au cours du vote sur l'ensemble, le conseil a approuvé le protocole additionnel et les mesures d'accompagnement à l'unanimité.
Au **Conseil national**, une minorité de la commission, emmenée par Ueli Maurer (V, ZH), a proposé de renvoyer le texte au Conseil fédéral et de charger celui-ci de présenter un nouveau projet en 2009 sur la base des expériences qui auront été acquises d'ici là en matière de libre circulation des personnes avec les anciens pays de l'UE. La majorité du Conseil était, quant à elle, d'accord pour affirmer que la Suisse ne pouvait pas faire autrement que d'accorder le même droit aux 10 nouveaux Etats qu'aux 15 anciens membres de l'UE, sous peine de résiliation pure et simple de l'ensemble des accords bilatéraux. S'agissant des mesures d'accompagnement, les représentants de l'économie ont averti qu'il était dangereux d'imposer aux PME des conditions de travail qu'elles ne seraient pas en mesure de financer. Les partisans des mesures ont souligné que la protection contre le dumping salarial était également dans l'intérêt des PME. Les représentants syndicaux ont tenu, pour leur part, à rappeler

clairement que le compromis tel qu'il avait été négocié constituait un minimum absolu. D'après des représentants de la minorité de la commission, l'extension de la libre circulation des personnes allait entraîner une baisse des salaires et une augmentation du chômage en Suisse. Le président de la Confédération a insisté sur le fait qu'un rejet de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays porterait gravement atteinte aux relations entre la Suisse et l'UE. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a, de son côté, rappelé que malgré les perspectives d'une pression sur les salaires et d'une hausse du chômage, il fallait franchir le pas et accepter la libre circulation des personnes avec l'UE élargie. C'est finalement par 135 voix contre 53 que le Conseil national a rejeté la proposition de renvoi.
Par une motion d'ordre, Felix Gutzwiller (RL, ZH) a demandé que le protocole additionnel et les mesures d'accompagnement soient couplés pour faire l'objet d'un même arrêté d'approbation. Selon lui, le citoyen ne peut pas se déterminer sur l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays de l'UE sans savoir quelles seraient les mesures prises pour lutter contre le dumping salarial. Le conseil a approuvé la proposition par 120 voix contre 46.
Au cours de la discussion par article, le conseil a suivi la plupart des propositions du Conseil des Etats. Une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a demandé la suppression des dispositions obligeant les employeurs à informer les travailleurs du salaire et des horaires de travail hebdomadaires, car elle considère que cette mesure engendrerait, surtout pour les petites entreprises, un surcroît excessif de travail administratif; la majorité a estimé pour sa part que cette obligation écrite renforcerait la sécurité juridique tant pour les employeurs que pour les travailleurs. Par 111 voix contre 60, le conseil a suivi la majorité de la commission, emboîtant donc le pas au Conseil des Etats. S'agissant de la question de l'extension du champ d'application des CCT, une même minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a demandé que le quorum soit de 30 % pour les employeurs et de 50 % pour les travailleurs: c'était le seul moyen, selon elle, d'empêcher que quelques grandes entreprises ne puissent imposer des CCT aux petites entreprises. Par 110 voix contre 62, le Conseil national a rejeté cette proposition, suivant donc la majorité et se ralliant ainsi à la décision du Conseil des Etats. Par 75 contre 57 voix, le Conseil national a suivi une proposition Gerold Bührer (RL, SH), qui reflétait l'avis du Conseil fédéral et du Conseil des Etats : il a été décidé de limiter les indications devant être obligatoirement fournies aux autorités de contrôle compétentes à l'identité, à l'activité et au lieu de travail des travailleurs envoyés en Suisse et de ne pas y inclure les salaires et les horaires de travail, comme le demandait la commission. Emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH) une minorité a proposé de renoncer à l'engagement d'inspecteurs chargés de contrôler le marché du travail, en soulignant le rôle des commissions tripartites dont la mission, a-t il rappelé, est de surveiller les salaires minimaux : par 124 voix contre 47, le conseil a suivi la majorité, donc le Conseil fédéral et le Conseil des Etats. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a approuvé le texte par 129 voix contre 34.
La principale divergence que le **Conseil des Etats** avait à examiner était la proposition votée par le Conseil national de coupler le protocole additionnel et les mesures d'accompagnement. Une minorité emmenée par Hannes Germann (V, SH) a demandé que les deux volets restent distincts car, selon elle, l'intégration des deux textes en un seul arrêté prive le citoyen de la possibilité de se prononcer librement sur deux objets différents. Le rapporteur de la commission Peter Briner (RL, SH) a indiqué pour sa part que le couplage des deux dossiers relevait d'un choix politique, quelles que soient au demeurant les objections de droit constitutionnel qu'elle puisse soulever; mais, a-t-il ajouté, le peuple ne saurait se prononcer pour ou contre l'extension de la libre circulation des personnes sans être informé des mesures prévues pour combattre le dumping salarial. Par 27 voix contre 7, le conseil a suivi la majorité de la commission, donc la décision du Conseil national, puis, dans la foulée, a éliminé les divergences restantes.

Le projet a été accepté en votation populaire le 25 septembre 2005 par 56 % des votants.

04.067 Libre circulation des personnes. Mesures d'accompagnement

Message du 1er octobre 2004 concernant la loi fédérale révisant les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (FF 2004 6187)

Situation initiale

A l'occasion de l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux pays membres de l'Union européenne, les organisations syndicales ont posé une série de revendications

tendant à l'adoption de nouvelles mesures d'accompagnement. Motivées par les différences très importantes en matière de salaire et de conditions de travail que l'on rencontre dans ces Etats, ces revendications ont fait l'objet d'un examen au sein d'un groupe de travail avec les partenaires sociaux. Le rapport du groupe de travail a fait l'objet d'une procédure de consultation durant l'été 2004.
Il apparaît qu'il n'est pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures matérielles, celles adoptées par le Parlement en 1999 étant généralement considérées comme bonnes. Se fondant sur les expériences faites dans le cadre de la mise en place des instruments nécessaires à l'application des mesures d'accompagnement, il existe en revanche un besoin de clarifier certaines propositions et de concrétiser certains points liés à l'application des mesures.
Au niveau légal, le Conseil fédéral propose d'adopter les mesures suivantes:
– prévoir, avec l'appui financier de la Confédération, l'engagement d'un nombre suffisant d'inspecteurs par les cantons, inspecteurs qui devront effectuer les contrôles et enquêtes dont les commissions tripartites se trouvent chargée;
– modifier la disposition légale relative à l'annonce des travailleurs détachés en y insérant une délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral afin de garantir plus de souplesse;
– soumettre les employeurs étrangers détachant des travailleurs pour plus de trois mois en Suisse aux contributions aux frais de formation prévus par les CCT étendues;
– renforcer les sanctions à l'égard des employeurs étrangers qui détachent des travailleurs en Suisse sans respecter la loi;
– prévoir l'application aux employeurs détachant des travailleurs en Suisse des dispositions conventionnelles instituant l'obligation pour l'employeur de déposer une garantie;
– renforcer la facilitation de l'extension des conventions collectives de travail (CCT) en modifiant les règles relatives aux majorités requises;
– faciliter l'exécution de contrôle en exigeant une information écrite des travailleurs sur les aspects essentiels de la relation de travail;
– autoriser l'Office fédéral de la statistique à transmettre aux commissions tripartites des données issues des conventions collectives de travail d'entreprises.
Au niveau de l'ordonnance, diverses modifications touchant à la procédure d'annonce ainsi qu'à la soumission des employeurs étrangers détachant des travailleurs au paiement des contributions aux frais d'exécution de la CCT sont également prévues.

Délibérations

02-12-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13-12-2004	CN	Le projet est intégré dans l'objet 04.066 puis classé.
14-12-2004	CE	Adhésion

Voir objet 04.066.

04.072 Convention pénale et protocole additionnel du Conseil de l'Europe sur la corruption

Message du 10 novembre 2004 concernant l'approbation et la mise en oeuvre de la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et du Protocole additionnel à ladite convention (Modification du code pénal et de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (FF 2004 6549)

Situation initiale

Les efforts internationaux en vue d'améliorer la prévention et la lutte contre la corruption ont permis ces dernières années l'aboutissement de plusieurs accords multilatéraux. Après la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, à laquelle la Suisse a adhéré en 2000, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption constitue une deuxième étape et une avancée importante. Elle vise à harmoniser les dispositions pénales pertinentes en vigueur dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et à renforcer la coopération internationale en matière de lutte contre cette infraction.
Le «noyau dur» de la convention est constitué par les dispositions qui énumèrent les comportements que les législateurs nationaux doivent ériger en infractions pénales. Parmi ceux-ci figurent, en particulier, la corruption active et passive d'agents publics, de membres d'autorités et de parlementaires, nationaux et étrangers, de même que celle de fonctionnaires internationaux ainsi que de membres de cours internationales de justice. La convention oblige, en outre, les Etats parties à réprimer la corruption active et passive dans le secteur privé ainsi que les infractions qui y sont liées,

en particulier le blanchiment du produit des délits de la corruption. En vertu de la convention, les Etats parties ont également l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues responsables en cas de corruption active d'agents publics ainsi que de corruption dans le secteur privé. Ils doivent, par ailleurs, se prêter l'entraide judiciaire la plus large possible dans le cadre de la poursuite des infractions relevant du champ d'application de la convention. Une autre préoccupation centrale du Conseil de l'Europe dans ce contexte est que la convention soit intégralement mise en oeuvre dans l'ensemble des Etats parties. Pour atteindre cet objectif, la Convention prévoit notamment des évaluations réalisées dans les Etats parties par des experts d'autres Etats parties, évaluations qui sont ensuite discutées au sein d'une commission spéciale baptisée GRECO.
Les objectifs que poursuivent la convention et le protocole additionnel concordent avec la politique pénale suivie par la Suisse. Le droit pénal applicable à la corruption ayant été révisé en l'an 2000 pour permettre l'adhésion à la Convention de l'OCDE, la législation suisse en vigueur satisfait à nombre d'exigences posées par la convention du Conseil de l'Europe et, sur certains points, va même plus loin qu'elle. Il convient pourtant de tirer parti de l'adhésion à ce nouvel instrument international pour combler quelques lacunes que présente encore notre droit pénal réprimant la corruption. Cette remarque vaut, au premier chef, pour la loi fédérale contre la concurrence déloyale, qui ne sanctionne la corruption dans le secteur privé que de manière fragmentaire. Il convient de compléter cette loi de telle sorte que la corruption passive dans le secteur privé soit également punissable à l'avenir. Par ailleurs, il y a lieu de structurer les éléments constitutifs de l'infraction de corruption dans le secteur privé sur le modèle de la disposition qui définit la corruption d'agents publics. En revanche, il importe, à l'avenir également, que la corruption dans le secteur privé ne soit poursuivie que sur plainte, car la découverte de ces infractions exige, en règle générale, la collaboration des personnes concernées. En outre, le projet de modification du Code pénal innove en prévoyant de ne plus sanctionner seulement la corruption active de fonctionnaires étrangers et internationaux, mais aussi la corruption passive de ces agents. Enfin, il convient de compléter par la corruption active dans le secteur privé la liste des infractions pour lesquelles la responsabilité primaire de l'entreprise est engagée (art. 100quater, al. 2, CP). Le protocole additionnel complète la convention en étendant son champ d'application à la corruption de jurés et d'arbitres, appelés à trancher des litiges. La ratification du protocole additionnel n'exigera pas de mesures supplémentaires au plan national étant donné que les domaines marginaux sont déjà couverts par le Code pénal.

Délibérations

08.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.10.2005	CN	Adhésion.
07.10.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
07.10.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (175:0)

La commission du **Conseil des Etats** a proposé d'adopter le projet du Conseil fédéral. Quelques réserves ont été exprimées par Helen Leumann-Würsch (RL, LU) concernant la corruption active dans le secteur privé et son introduction dans le Code pénal : la conseillère aux Etats lucernoise a souligné que ce type de corruption était difficile à prouver, mais elle a toutefois renoncé à déposer une proposition de modification et s'est contentée d'appeler de ses vœux un examen critique de cette question par le Conseil national. Le conseil a adopté le projet à l'unanimité sans autre discussion.
Quelques réserves ont également été exprimées au **Conseil national**. Une minorité emmenée par J. Alexander Baumann (V, TG) a ainsi proposé de ne pas entrer en matière avant de retirer cette proposition au vu de ses faibles chances de succès. Le projet a finalement été adopté à l'unanimité.

05.022 Répression du terrorisme. Convention européenne

Message du 2 février 2005 concernant le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (FF 2005 1439)

Situation initiale

La Suisse s'engage depuis toujours, avec fermeté, en faveur de la prévention et de la lutte contre le terrorisme. Elle a en conséquence ratifié, dans le cadre du Conseil de l'Europe, la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme (STCE n° 90; RS 0.353.3). Elle est également Etat contractant de tous les instruments contre le terrorisme en vigueur au sein de l'ONU. Ces traités permettent une intense coopération internationale contre le terrorisme. Après la vague de

violents attentats terroristes commis ces dernières années, notamment en 2001 à New York, il convient de renforcer la coopération judiciaire internationale en matière pénale par l'adhésion au Protocole du 15 mai 2003 portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STCE n°190), que la Suisse a signé à cette date. Ce nouvel instrument se base notamment sur les résolutions du Conseil de l'Europe et ses normes relatives à l'Etat de droit ainsi qu'aux droits de l'homme. Le Protocole actualise la Convention qui date de 1977 et ne répond plus entièrement aux exigences actuelles de la lutte contre la criminalité terroriste.
La plus-value du Protocole peut être résumée ainsi:
– élargissement du champ d'application des infractions en matière de lutte contre le terrorisme;
– prise en compte des droits de l'homme (pas d'obligation d'extrader notamment en cas de risque de torture ou de peine de mort);
– instauration d'un nouveau régime des réserves prévoyant que la réserve est abolie si elle n'est pas expressément renouvelée;
– compétence générale de suivi concernant l'application du nouvel instrument attribuée à un organisme faîtier du Conseil de l'Europe et à une Conférence des Etats contractants;
– ouverture du nouvel instrument à des Etats non membres du Conseil de l'Europe.

En 1983, lorsqu'elle a ratifié la Convention, la Suisse s'est réservé le droit de refuser l'extradition pour toute infraction considérée comme une infraction politique. Cette réserve n'a pas dû être appliquée en pratique. Dans la mesure où les actes terroristes appartiennent aux plus graves infractions, notamment en raison des civils étrangers à ces actes qui en sont le plus souvent victimes, il convient de retirer la réserve émise. Le fait de «dépolitiser» certaines infractions terroristes n'est pas nouveau pour la Suisse. En effet, en ratifiant les Conventions de l'ONU contre le financement du terrorisme et les attentats terroristes à l'explosif, la Suisse a déjà instauré une telle «dépolitisation» des infractions terroristes. Par ailleurs, le droit interne suisse prévoit également l'irrecevabilité du caractère politique de l'infraction pour un acte qui semble particulièrement répréhensible, lorsque son auteur, à des fins d'extorsion ou de chantage, a mis en danger la liberté, la vie ou l'intégrité corporelle de personnes. Le Protocole ne nécessite pas de modification du droit interne suisse applicable.

Délibérations

06.10.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (167:16)
24.03.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été contestée par une minorité emmenée par Daniel Vischer (G, ZH). La proposition d'entrée en matière était justifiée par le fait que la réserve émise par la Suisse – refus de l'extradition pour toute infraction considérée comme une infraction politique – n'a pas été renouvelée avec le protocole. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a indiqué que le Parlement était appelé à trancher une question de conscience ; selon lui, il ne s'agit pas de dépolitiser la notion de «terrorisme», étant donné que le terrorisme est une forme de lutte qui n'est pas a priori politique ou apolitique, mais qui se définit par rapport à sa motivation. Par 137 voix contre 17, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet. L'arrêté fédéral a été adopté au vote sur l'ensemble par 117 voix contre 16.
Au **Conseil des États**, le projet n'a fait l'objet d'aucune contestation et a été adopté à l'unanimité.

06.064 Rapport Europe 2006

Rapport du Conseil fédéral « Europe 2006 », du 28 juin 2006 (FF 2006 6461)

Situation initiale

Le rapport paraît sept ans après le rapport sur l'intégration de 1999, ce qui lui permet d'analyser les développements survenus en Suisse et dans l'UE depuis lors. Il convient notamment de mentionner l'interdépendance croissante entre la Suisse et l'UE et les corollaires de cette relation. Celle-ci implique notamment d'adapter la législation suisse au droit communautaire par des accords bilatéraux ou de manière autonome, de poursuivre les réformes économiques internes et de régler les divers problèmes qui surgissent régulièrement dans le cadre des relations entre la Suisse et sa principale partenaire. D'une manière plus spécifique, il peut être fait mention de l'approbation par le peuple des accords bilatéraux I et des premières expériences réalisées avec ces derniers, de la conclusion des

accords bilatéraux II et de l'approbation par le souverain des accords d'association à Schengen/Dublin et du Protocole sur l'extension de la libre circulation des personnes.
S'agissant de l'évolution de l'UE, il convient de mentionner notamment la signature et la mise en oeuvre du Traité de Nice, l'introduction de la monnaie unique, l'élargissement à dix nouveaux Etats d'Europe de l'Est et du Sud, les nombreux développements dans le domaine de la sécurité intérieure d'une part et de la politique étrangère et de sécurité commune d'autre part, ainsi que la signature du traité constitutionnel. Si ces développements sont nombreux et importants, ils n'enlèvent toutefois rien à la pertinence des rapports précédents, notamment celui de 1999, les fondements de l'UE d'une part, les relations entre la Suisse et cette dernière d'autre part, restant les mêmes pour l'essentiel.
Le rapport vise à placer la politique européenne de la Suisse dans un contexte plus global de défense des intérêts et de présenter les différents instruments dont elle dispose dans le cadre de ses relations avec l'UE. Il offre une analyse des effets des principaux instruments sur divers thèmes-clés caractéristiques du modèle helvétique, l'accent étant mis sur les instruments. De cette manière, on souligne plus clairement la nature évolutive de la relation entre la Suisse et l'UE, relation qui doit s'adapter en permanence aux évolutions tant internes qu'externes. Le rapport doit ainsi servir de document de référence et de base de discussion sur les relations entre la Suisse et l'UE et sur la forme que celles-ci devront prendre afin de défendre au mieux nos intérêts. Il doit également permettre de répondre à différentes interventions parlementaires.

Délibérations

27.09.2006 CE Pris acte du rapport.
18.12.2006 CN Pris acte du rapport.

Au **Conseil des Etats**, tous les orateurs ont estimé que le rapport présentait une bonne analyse des relations avec l'Union européenne et des solutions envisageables pour en assurer le développement. S'exprimant en tant que rapporteur, Philipp Stähelin (C, TG) a indiqué que la commission souhaitait donner un cadre institutionnel aux accords bilatéraux avec l'UE sous la forme d'un accord-cadre. Il a appelé le Conseil fédéral à examiner la faisabilité d'un tel accord, dont il s'agirait de clarifier l'importance et les effets. Les représentants du camp bourgeois se sont félicités de la nouvelle orientation adoptée par le Conseil fédéral, qui se traduit par un retour à la réalité et au pragmatisme helvétique : l'adhésion à l'UE n'apparaît plus comme l'objectif stratégique du gouvernement mais seulement comme une option envisageable. Les orateurs de droite n'en ont pas moins insisté sur le fait que la Suisse ne figurait plus au cœur de la nouvelle Europe, dont le centre de gravité s'était déplacé vers l'Est ; ils ont souligné que la Suisse n'avait pas voix au chapitre dans l'élaboration de la législation européenne et qu'il deviendrait de plus en plus difficile de conclure des accords bilatéraux, étant donné que ceux-ci devraient désormais être ratifiés par un nombre d'Etats bien plus important. Pour éviter que la Suisse ne soit dépassée par l'évolution rapide du droit communautaire, ils ont suggéré d'en traiter les conséquences sur le système fédéral et la démocratie, de manière plus approfondie, dans un rapport sur le fédéralisme. Le Rapport Europe 2006 a aussi suscité quelques critiques : la gauche a ainsi estimé que son message politique était très vague et peu pertinent, et que l'appréciation politique de la situation faisait défaut, alors même qu'il appartenait au Conseil fédéral de formuler aussi des objectifs pour la politique européenne et d'expliquer à la population comment il comptait les atteindre. Pour la gauche, il ne suffit pas de présenter uniquement les intérêts de la Suisse, et d'éluder ce faisant la question de l'adhésion. Face à ces critiques, la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a rappelé que, pour le Conseil fédéral, la politique européenne faisait partie intégrante de la politique étrangère et qu'à ce titre, son objectif était de défendre les intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'Union européenne. Et de souligner que la défense optimale de nos intérêts passait par une politique européenne dynamique et flexible. Même s'il est conscient des inconvénients liés à la voie bilatérale, le Conseil fédéral estime que la Suisse peut aujourd'hui atteindre largement ses objectifs par l'application et le développement de l'ensemble des accords bilatéraux, tout en admettant que la situation pourrait évoluer à tout moment si les conditions venaient à changer. Pour sa part, la conseillère fédérale Doris Leuthard a fait valoir que le bilatéralisme servait aussi à la défense des intérêts dans le domaine de la politique économique extérieure, susceptible au demeurant d'être développée à l'avenir. Et de rappeler qu'en la matière, les relations bilatérales avec l'UE n'étaient pas les seules à revêtir une importance particulière, les marchés de croissance en Asie jouant aussi un rôle prépondérant. Elle a indiqué par ailleurs que le Conseil fédéral approuvait l'examen d'un accord-cadre pour les accords bilatéraux et qu'il fallait étudier de plus près les questions du fédéralisme et de la démocratie.

Au **Conseil national** aussi, la majorité s'est accordée à voir dans le rapport un document de référence solide. Les rapporteurs de la commission, Heiner Studer (E, AG) et Jacques-Simon Eggly (RL, GE), ont constaté que, loin d'imposer des visions d'avenir, le rapport privilégiait une approche pragmatique de la politique européenne. Christoph Mörgeli (V, ZH) a, quant à lui, salué le fait que le Conseil fédéral relègue l'adhésion au rang d'option – et non plus d'objectif – à long terme, tout en précisant que le groupe UDC aurait préféré voir le gouvernement retirer la demande d'adhésion déposée en 1992. A ses yeux, il est temps de faire une pause dans le processus bilatéral et de reconnaître la situation particulière de la Suisse ; il est en outre inadmissible de continuer à chercher de nouveaux objets de négociation et d'en passer par les quatre volontés de Bruxelles. Pour sa part, Mario Fehr (S, ZH) a remis en cause la pertinence de la voie bilatérale à moyen terme, arguant que notre pays ne pouvait pas se soustraire aux règles élaborées et adoptées dans l'UE et que l'adaptation autonome à la législation européenne sapait à la fois notre démocratie directe et notre souveraineté. Et d'ajouter qu'avec 25 pays, bientôt 27, la voie bilatérale se compliquerait de plus en plus. Selon lui, la Suisse ne pourra plus conclure d'accords bilatéraux sans qu'il y ait conclusion d'un accord avec chacun des pays de l'UE ; aussi le rapport n'offre-t-il ni vision courageuse ni perspectives. Kathy Ricklin (C, ZH) a elle aussi insisté sur les limites du bilatéralisme, soulignant que les accords bilatéraux, statiques par nature, étaient remis en question à chaque votation populaire. Pour sa part, Gerold Büher (RL, SH) a estimé que le rapport renouait avec le sens des réalités en matière de politique étrangère et de politique économique extérieure, jugeant la relégation de l'objectif stratégique de l'adhésion au rang d'option comme une mesure logique qui s'imposait depuis longtemps. Ce non seulement pour des considérations de politique intérieure mais aussi parce que c'était la seule stratégie valable pour défendre les intérêts du pays. Francine John-Calame (G, NE) a, quant à elle, déploré l'absence d'objectifs pour l'avenir, surtout pour ce qui est de la faisabilité et de l'efficacité de futures négociations bilatérales avec 27 Etats, avant de souligner que les Verts appelaient de leurs vœux une adhésion à l'Union européenne « dans un délai raisonnable ». Enfin, Christa Markwalder Bär (RL, BE) a mis en garde contre le risque, pour la Suisse, de se retrouver isolée en cas de rejet d'un accord bilatéral en votation populaire, notant que le rapport Europe 2006 aurait pu être l'occasion d'élaborer une stratégie et un calendrier pour l'adhésion de la Suisse à l'UE. Face à ces critiques, les conseillères fédérales Micheline Calmy-Rey et Doris Leuthard ont mis en exergue la nouvelle approche adoptée par le Conseil fédéral en matière de politique européenne, précisant que la question idéologique de l'adhésion à l'UE avait été volontairement laissée de côté au profit de la défense optimale des intérêts de la Suisse, parmi lesquels figure la souveraineté fiscale des cantons. Les conseillères fédérales ont précisé que la Suisse poursuivrait sur la voie bilatérale aussi longtemps que les conditions-cadres économiques lui seraient favorables et que l'UE serait disposée à conclure avec elle des accords sectoriels ; au vu des nombreux défis à relever, la politique européenne devra être menée avec la plus grande souplesse possible.

06.100 Atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE. Contribution de la Suisse

Message du 15 décembre 2006 sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (FF 2007 439)

Situation initiale

Le 1er mai 2004, dix nouveaux Etats ont adhéré à l'Union européenne (UE). Appelée élargissement de l'UE à l'Est, l'adhésion de ces Etats met fin au clivage qui a partagé l'Europe pendant la guerre froide et permet de franchir une étape décisive vers la réalisation du projet de paix qu'est l'intégration européenne. En adhérant à l'UE, les huit anciens Etats communistes d'Europe centrale et de la Baltique ont achevé un processus de réforme économique et politique sans pareil. Pendant plus d'une décennie, tant la Suisse que l'UE ont fourni des moyens considérables pour soutenir ce processus.

Pour l'UE, l'adhésion de dix nouveaux Etats constitue non seulement l'étape d'élargissement la plus ambitieuse, mais aussi la plus coûteuse. Afin d'atténuer les disparités creusées en son sein par cet élargissement, l'UE a décidé, en signe de solidarité avec ses nouveaux membres, d'accroître sensiblement, dès 2004, les moyens financiers qu'elle consacre à sa cohésion économique et sociale. Pour la période de 2007 à 2013, les moyens dont les fonds structurels et le Fonds de cohésion disposeront en faveur des dix nouveaux Etats membres seront une nouvelle fois revus à la hausse, pour atteindre environ 33 milliards de francs par an. Le Conseil fédéral reconnaît que le récent élargissement de l'UE contribuera grandement à garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble du continent. Outre les avantages politiques inhérents à l'instauration de la sécurité et de

la stabilité, l'élargissement apportera aussi des avantages économiques à la Suisse, puisque les accords bilatéraux qu'elle a conclus avec l'UE seront étendus à une région dont la croissance économique est une des plus dynamiques au monde. La Suisse a donc tout intérêt à voir les nouveaux Etats membres de l'UE s'intégrer harmonieusement dans les structures communautaires et, par conséquent, à soutenir cette intégration.
C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a décidé en mai 2004 – sous réserve d'approbation par le Parlement – de soutenir l'UE dans ses efforts pour atténuer ses disparités économiques et sociales et de verser à ce titre une contribution solidaire non remboursable de 1 milliard de francs en faveur des dix nouveaux Etats membres. La contribution suisse équivaudra ainsi à un peu plus de 0,5 % des ressources que l'UE consacrera à la cohésion dans les nouveaux Etats membres. Par le message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre du montant indiqué ci-dessus pour une période de cinq ans. Ce crédit se fonde sur la nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, approuvée par le peuple le 26 novembre 2006.
Le financement de la contribution suisse n'aura aucune incidence sur le budget de la Confédération. Les frais de personnel de même que les frais administratifs induits en Suisse seront couverts par le crédit-cadre.

Délibérations

20.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral
14.06.2007	CN	Adhésion.

Voir objet 06.099 dans le chapitre IV.

Rapports du Conseil fédéral sur le Conseil de l'Europe

04.004 Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

Rapport annuel du Conseil fédéral du 14 janvier 2004 sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2003 (FF 2004 175)

Délibérations

09-03-2004	CN	Pris acte du rapport.
18-03-2004	CE	Pris acte du rapport.

04.040 La Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe. Huitième rapport

Huitième rapport du 26 mai 2004 sur la Suisse et les conventions du conseil de l'Europe (FF 2004 3597)

Situation initiale

Dans son postulat du 6 octobre 1976, le conseiller national Reiniger demandait que le Conseil fédéral établisse un rapport au début de chaque législature sur toutes les conventions du Conseil de l'Europe que la Suisse n'a pas ratifiées. Le Conseil fédéral avait accepté ce postulat et a soumis entre-temps sept rapports au Parlement: le premier le 16 novembre 1977 (FF 1977 III 899), le premier rapport additionnel le 2 juin 1980 (FF 1980 II 1547), le troisième le 22 février 1984 (FF 1984 I 792), le quatrième le 24 février 1988 (FF 1988 II 280), le cinquième le 18 décembre 1991 (FF 1992 II 651), le sixième le 29 novembre 1995 (FF 1996 I 405) et le septième le 19 janvier 2000 (FF 2000 1083).
Ce huitième rapport a été établi pour la législature 2003–2007. Il a la même structure que le septième Il présente d'abord la politique de la Suisse à l'égard des conventions du Conseil de l'Europe, en mettant plus particulièrement l'accent sur les conventions qui ont été ratifiées depuis le dernier rapport. Il décrit ensuite, par domaine d'activités, les conventions non encore ratifiées et donne des renseignements sur les raisons de la non-ratification. Il établit enfin des priorités.
Les conventions suivantes, d'une importance prioritaire, devraient être ratifiées dans le courant de cette législature: le premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE 009); la Charte européenne de l'autonomie locale (STE 122); la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE 164) et ses Protocoles additionnels concernant l'interdiction du clonage d'êtres humains (STE 168) et relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine (STE 186); le Protocole additionnel à la

Convention sur le transfèrement des personnes condamnées (STE 167); la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son Protocole additionnel (STE 191); la Convention européenne sur la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel (STE 178); le Protocole additionnel à la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontières de données (STE 181); le deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 182); le Protocole additionnel à la Convention contre le dopage (STE 188); le Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme (STE 190); la Convention sur les relations personnelles concernant les enfants (STE 192) et la Convention européenne sur la protection des animaux en transport international (révisée) (STE 193).

Délibérations

30-09-2004 CN Pris acte du rapport.
07-03-2005 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport.

05.043 Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

Rapport annuel du Conseil fédéral, du 18 mai 2005, sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2004 (FF 2005 3503)

Délibérations

26-09-2005 CE Pris acte du rapport.
29-09-2005 CN Pris acte du rapport.

06.055 Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

Rapport annuel du Conseil fédéral, du 31 mai 2006, sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2005 (FF 2006 5287)

Délibérations

27-09-2006 CE Pris acte du rapport.
03-10-2006 CN Pris acte du rapport.

07.049 Conseil de l'Europe. Rapport du Conseil fédéral

Rapport du Conseil fédéral du 15 juin 2007 sur les activités de la Suisse au Conseil de l'Europe en 2006 (FF 2007 4965)

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.
19.09.2007 CE Pris acte du rapport.

Rapport de la Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe

04.006 Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport

Rapport de la Délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe du 31 décembre 2003

Délibérations

09-03-2004 CN Pris acte du rapport.
18-03-2004 CE Pris acte du rapport.

05.004 Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport

Rapport de la Délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe, du 31 décembre 2004.

Délibérations

07-03-2005 CE Pris acte du rapport.
07-06-2005 CN Pris acte du rapport.

06.012 Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport

Rapport de la Délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe du 31 décembre 2005

Délibérations

06-06-2006 CE Pris acte du rapport.
14-06-2006 CN Pris acte du rapport.

07.013 Délégation parlementaire auprès du Conseil de l'Europe. Rapport

Rapport de la Délégation parlementaire suisse auprès du Conseil de l'Europe du 31 décembre 2006

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.
19.09.2007 CE Pris acte du rapport.

Rapport de la Délégation AELE/Parlement européen

04.009 Délégation AELE/Parlement européen. Rapport

Rapport de la Délégation suisse AELE/Parlement européen du 31 décembre 2003

Délibérations

10-03-2004 CE Pris acte du rapport.
04-06-2004 CN Pris acte du rapport.

05.020 Délégation AELE/Parlement européen. Rapport

Rapport de la Délégation suisse AELE/Parlement européen du 31 décembre 2004.

Délibérations

02-06-2005 CE Pris acte du rapport.
07-06-2005 CN Pris acte du rapport.

06.032 Délégation AELE/Parlement européen. Rapport

Rapport de la Délégation suisse AELE/Parlement européen du 31 décembre 2005

Délibérations

15-06-2006 CN Pris acte du rapport.
19-06-2006 CE Pris acte du rapport.

07.007 Délégation AELE/Parlement européen. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès du Comité parlementaire de l'AELE et du Parlement européen du 31 décembre 2006

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.
19.09.2007 CE Pris acte du rapport.

6. Relations économiques extérieures

Vue d'ensemble

Généralités

03.061	Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Chili. Approbation (CPE)
04.005	Politique économique extérieure 2003. Rapport (CPE)
04.065	Assurance suisse contre les risques à l'exportation. Loi (CER)
05.009	Politique économique extérieure 2004. Rapport (CPE)
05.087	Politique économique extérieure 2005. Rapport (CPE)
05.090	Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Corée. Approbation (CER)
06.024	Préférences tarifaires. Modification (CPE)
06.040	Négociations de l'OMC. Dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention (CPE)
06.080	Protection réciproque des investissements. Accords avec la Serbie-et-Monténégro, le Guyana, l'Azerbaïdjan, l'Arabie saoudite et la Colombie (CPE)
06.098	Politique économique extérieure 2006. Rapport (CPE)

Rapports sur les mesures concernant le tarif des douanes

03.053	Tarif des douanes. Mesures 2003/1. Rapport (CPE)
04.013	Tarif des douanes. Mesures 2003/2. Rapport (CPE)
04.052	Mesures tarifaires 2004/1. Rapport (CPE)
05.024	Tarif des douanes. Mesures 2004/2. Rapport (CPE)
05.066	Tarif des douanes. Mesures 2005/I. Rapport (CPE)
06.019	Tarif des douanes. Mesures 2005/II. Rapport (CPE)
07.019	Tarif des douanes. Mesures 2006. Rapport (CPE)

Généralités

03.061 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Chili. Approbation

Message du 19 septembre 2003 concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et le Chili ainsi que l'accord agricole entre la Suisse et le Chili (FF 2003 6517)

Situation initiale

Le 26 juin 2003, les Etats de l'AELE (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) ont signé avec le Chili un accord de libre-échange de large portée, qui entrera en vigueur le 1er février 2004, pour autant que les Etats parties l'aient ratifié. Cet accord couvre le commerce des produits industriels (y compris les produits agricoles transformés et le poisson et autres produits de la mer), le commerce des services, l'investissement étranger, la propriété intellectuelle, les marchés publics et la concurrence. 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 bilatéraux complémentaires conclus entre les différents Etats de l'AELE et le Chili.
L'accord de libre-échange garantit aux Etats de l'AELE, pour leurs produits industriels, un accès sans discrimination au marché chilien (notamment par rapport à nos principaux concurrents que sont l'UE et les Etats-Unis, qui ont également récemment conclu des accords préférentiels avec le Chili). De

plus les Etats de l'AELE et le Chili sont convenus d'un accès aux marchés publics dont le niveau d'engagement est comparable à celui de l'Accord plurilatéral de l'OMC sur les marchés publics (contrairement à la Suisse et aux autres Etats de l'AELE, le Chili n'est pas partie à cet accord de l'OMC), d'une protection de la propriété intellectuelle dépassant le minimum requis par l'Accord ADPIC de l'OMC, ainsi que d'ouvertures et de garanties juridiques pour les investissements (garanties de droit d'établissement pour les entreprises) et pour les services (avec une clause évolutive pour les services financiers). La protection des produits jugés sensibles dans le cadre de la politique agricole suisse est aussi maintenue dans les échanges avec le Chili.

Délibérations

08-12-2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11-12-2003 CE Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé l'accord sans opposition.

04.005 Politique économique extérieure 2003. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 14 janvier 2004 sur la politique économique extérieure 2003 et Message concernant des accords économiques internationaux (FF 2004 257)

Situation initiale

Le chapitre introductif du rapport (ch. 1) montre qu'une extension progressive aux dix nouveaux membres de l'UE de la libre circulation des personnes dans le cadre de la réglementation suisse sur le marché du travail offre de grandes chances à notre économie.
Le rapport présente ensuite un aperçu de la situation économique (ch.2), puis passe en revue les activités de politique économique extérieure de l'année 2003, sur les plans multilatéral, bilatéral et autonome (ch. 3 à 8 et annexe 9.1). Enfin, un message concernant deux accords de réassurance en matière de garantie contre les risques à l'exportation avec la Suède et la République tchèque est annexé au rapport (annexe 9.2.1).

Délibérations

10-03-2004 CE Pris acte du rapport.
16-03-2004 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral concernant deux accords de réassurance en matière de garantie contre les risques à l'exportation, l'un entre la Suisse et la Suède, l'autre entre la Suisse et la République tchèque
10-03-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-03-2004 CN Adhésion

Les deux conseils ont pris acte du rapport et ont adopté l'arrêté fédéral sans opposition.

04.065 Assurance suisse contre les risques à l'exportation. Loi

Message du 24 septembre 2004 concernant la loi fédérale sur l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (FF 2004 5441)

Situation initiale

Vu les changements survenus dans l'économie mondiale au cours des dix dernières années, le Conseil fédéral a décidé de mettre sur les rails une révision totale de la loi sur la garantie contre les risques à l'exportation (RS 946.11), dont le texte date de 1958; sa décision tient également compte des interventions parlementaires déposées dans ce sens, des besoins nouveaux de l'économie suisse d'exportation et de la nécessité de poursuivre la modernisation de l'administration. Instituée en 1934, la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est un instrument de la Confédération visant à assurer des emplois et la promotion des exportations des entreprises suisses. Elle permet aux exportateurs suisses d'accepter plus aisément des commandes venant de l'étranger en couvrant les risques liés à des situations politiques ou économiques instables, dans la mesure où ces risques ne sont pas pris en charge par le marché de l'assurance privée.

L'évolution du contexte économique mondial risque néanmoins de compromettre gravement son efficacité: les privatisations dans les pays importateurs réduisent le champ de l'économie publique. Des domaines et des entreprises naguère publics sont aujourd'hui détenus par le secteur privé, ce qui accroît la part des commandes privées et donc aussi les risques. La mondialisation favorise les délocalisations de la production et ouvre aux entreprises actives au niveau international de nouvelles opportunités. Les petites et moyennes entreprises (PME), qui sont liées au tissu économique régional, sont toujours plus dépendantes de conditions-cadre et d'instruments de soutien nationaux capables de les soutenir face à la concurrence internationale.
Dans ce contexte, l'économie suisse d'exportation ressent plus durement une lacune que présente la couverture de la GRE : la Suisse est en effet le seul pays dont la GRE ne couvre pas – ou seulement de manière limitée – le risque de l'acheteur privé (RAP). Aucune offre consolidée n'est disponible sur le marché de l'assurance privée pour garantir des paiements à long terme en dehors des principaux pays de l'OCDE. Les transactions impliquant l'exportation de produits suisses ne peuvent pas être assurées, ce qui nuit gravement à la compétitivité des exportateurs suisses sur les marchés mondiaux et aux secteurs industriels travaillant principalement avec des acheteurs privés. Pour toutes ces raisons, il serait souhaitable de créer une assurance permettant de couvrir le RAP. Cette étape appelle une gestion très professionnelle de la GRE: les dépenses et les besoins en personnel augmentent en conséquence, car la recherche d'informations, les examens de solvabilité et les mesures de réduction des dommages sont beaucoup plus complexes que dans le cadre de l'assurance couvrant des acheteurs publics ou des acheteurs privés munis de garanties bancaires. L'autonomisation de la GRE devrait favoriser la professionnalisation de son activité et la coopération avec des tiers.
A l'occasion du 50e anniversaire de la loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation (LGRE), la gestion et la répartition des tâches et des compétences entre la Confédération et la GRE ont été redéfinies en conformité avec les principes d'une conduite moderne de l'administration. Un nouveau statut juridique, une répartition judicieuse des compétences et des mécanismes d'information et de direction appropriés sont les moyens qui permettront à la Confédération de continuer à gérer la GRE avec le dynamisme qui caractérise le système d'assurance contre les risques à l'exportation.
Vu ce qui précède, il convient donc de réorganiser la structure de la GRE et de la faire passer du statut de fonds dépendant à celui d'entreprise publique indépendante (établissement de droit public); elle portera le nom d'Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE).
La révision, motivée par l'introduction du risque de l'acheteur privé et la réorganisation structurelle, a été l'occasion d'adapter l'ensemble des dispositions légales aux exigences du monde d'aujourd'hui. Le Conseil fédéral édictera une ordonnance précisant les conditions d'exercice de la future assurance contre les risques à l'exportation et en définira les objectifs stratégiques.

Délibérations

14.03.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.06.2005.	CE	Divergences.
29.09.2005	CN	Divergences.
04.10.2005	CE	Divergences.
30.11.2005	CN	Divergences.
07.12.2005	CE	Divergences
13.12.2005	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
13.12.2005	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (156:26)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

Au **Conseil national**, une minorité Remo Gysin (S, BS) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant qu'elle n'était pas opposée à une garantie de l'État contre les risques à l'exportation, mais qu'elle refusait de l'étendre aux risques de l'acheteur privé. Lors du débat d'entrée en matière, les partis bourgeois ont fait valoir quant à eux qu'il s'agissait en l'occurrence de garantir des emplois, et notamment de permettre à l'industrie d'exportation de lutter à armes égales avec la concurrence étrangère. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a expliqué que la Suisse était le seul pays dont la garantie contre les risques à l'exportation ne couvre pas, ou seulement en partie, le risque de l'acheteur privé. Or, comme l'augmentation du nombre des privatisations d'entreprises publiques entraîne une chute du nombre des clients publics et surtout une augmentation de celui de partenaires privés – qui ne peuvent bénéficier entièrement de la GRE –, la discrimination subie par l'industrie suisse d'exportation s'accroît d'autant. Par 126 voix contre 16, le conseil s'est prononcé pour l'entrée

en matière. Dans l'intérêt de l'industrie d'exportation, la plupart des socialistes et des Verts ont également voté l'entrée en matière, mais ils ont toutefois plaidé en faveur d'un durcissement des critères dès lors qu'il s'agirait de couvrir les risques à l'exportation d'un acheteur privé ayant conclu des affaires à risques. Ainsi, une minorité Hildegard Fässler (S, SG) a proposé que l'ASRE ne devait pas contrevenir aux principes de la politique étrangère de la Suisse, notamment dans le domaine de la coopération au développement, des droits de l'homme, de la politique de paix et de la politique de l'environnement. La droite a répondu en indiquant qu'il s'agissait ici de défendre les intérêts légitimes de l'économie suisse et non de créer de nouveaux obstacles. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a ajouté que l'OCDE avait édicté des recommandations concernant la protection de l'environnement, les mesures anti-corruption et la politique de paix, et que la Suisse devait les respecter. La proposition de la minorité de la commission a finalement été rejetée, par 90 voix contre 57, de même que la proposition de minorité Hansjürg Fehr (S, SH) – qui visait à exclure toute assurance en cas de livraison d'armes et de tout autre matériel de guerre –, par 83 voix contre 66. S'agissant du conseil d'administration, une minorité Ruth Genner (G, ZH) a proposé que le représentant d'une organisation non gouvernementale (ONG) travaillant dans le domaine de l'environnement, des droits de l'homme ou de la politique du développement ait droit à un siège. Les représentants de la majorité ont objecté que cette loi devait servir à promouvoir les exportations : les ONG ayant agi à plusieurs reprises en vue d'empêcher des exportations, il serait déplacé de leur proposer de siéger dans l'organe de surveillance. La proposition de la minorité Genner a été rejetée par le conseil, par 92 voix contre 67. Une minorité Hansjürg Fehr (S, SH) a proposé que les ONG puissent quand même avoir voix au chapitre par le biais d'un organe consultatif, mais cette proposition a été rejetée elle aussi, par 98 voix contre 58. La proposition du Conseil fédéral d'adopter une formulation potestative pour l'institution de l'organe consultatif a connu le même sort, rejetée par 94 voix contre 64. Une minorité Margret Kiener Nellen (S, BE) a proposé que le rapport de gestion et les comptes annuels soient soumis à l'approbation du Parlement. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a répondu que les mécanismes de contrôle prévus dans le projet de loi lui semblaient suffisants. Par 88 voix contre 58, le Conseil national a rejeté cette proposition de minorité. Lors du vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 131 voix contre 15.

Au **Conseil des États**, l'entrée en matière sur le projet n'a fait l'objet d'aucun débat, les conseillers aux États étant convaincus de la pertinence d'étendre la garantie de l'État aux risques de l'acheteur privé. Contrairement au Conseil national, la Chambre haute a renoncé à la disposition visant à gérer séparément les risques des débiteurs publics et privés. En revanche, elle a inscrit dans la loi que l'Assurance suisse contre les risques à l'exportation devait percevoir des primes proportionnées au risque. Une minorité Alain Berset (S, FR) a proposé d'exclure toute assurance si l'opération risquait de nuire sérieusement à l'image de la Suisse. Par 25 voix contre 9, cette proposition a toutefois été rejetée. S'agissant de la question de la couverture d'assurance, le Conseil des États a adopté sans débat la solution proposée par le Conseil national, aux termes de laquelle cette couverture s'élève, tant pour les débiteurs publics que pour les débiteurs privés, au plus à 95 % du montant assuré. S'agissant de la composition du conseil d'administration, le Conseil des États s'est montré plus précis que le Conseil fédéral : il a en effet proposé qu'y siègent des spécialistes des secteurs de l'assurance, de l'industrie d'exportation et de la politique du développement. Le Conseil national avait proposé quant à lui que les partenaires sociaux y soient également représentés, de manière appropriée.

Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a confirmé qu'il souhaitait voir coexister deux assurances distinctes, l'une pour les débiteurs publics et l'autre pour les débiteurs privés. S'agissant de la nomination des membres du conseil d'administration, le Conseil national avait ajouté, en première lecture, une disposition visant à ce que le Conseil fédéral veille à une représentation équilibrée des deux sexes, un ajout qu'avait rejeté le Conseil des États. La Chambre basse a décidé par 91 voix contre 61 de maintenir cette disposition, suivant ainsi l'avis de la majorité de sa commission contre une minorité emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH). La majorité de la commission a également proposé de maintenir la disposition selon laquelle les partenaires sociaux doivent être pris en compte de manière appropriée dans le conseil d'administration. Une minorité de la commission rassemblée derrière Ruth Genner (G, ZH) souhaitait en outre que le conseil d'administration compte un nombre approprié d'experts, conformément à la décision du Conseil des États. Toutefois, par 92 voix contre 59, le Conseil national a décidé de s'en tenir à sa version initiale.

Pour sa part, le **Conseil des États** a maintenu sa décision en faveur de la gestion d'une seule assurance. Concernant la représentation équilibrée des deux sexes au conseil d'administration, il a également confirmé sa position sans discussion, refusant ainsi d'ancrer une telle disposition dans la loi. La majorité de la commission a par ailleurs proposé de maintenir la disposition prévoyant une représentation appropriée d'experts au conseil d'administration. Une minorité de la commission

emmenée par Hannes Germann (V, SH) proposait que le conseil d'administration soit non seulement composé d'experts mais aussi de partenaires sociaux conformément à la version du Conseil national. Carlo Schmid (C, AI) souhaitait quant à lui revenir à la proposition du Conseil fédéral et laisser à ce dernier le soin de définir la composition du conseil d'administration. Par 22 voix contre 18, le Conseil des États a finalement suivi la proposition de Carlo Schmid, maintenant sur ce point une divergence avec le Conseil national.
C'est sans débat que le **Conseil national** a ensuite opté pour une seule assurance, à l'instar du Conseil des États, en précisant toutefois qu'elle devrait se composer de deux communautés de risques distinctes, l'une pour les débiteurs publics et l'autre pour les débiteurs privés, lesquelles ne connaîtraient pas de compensation mutuelle. S'agissant de la représentation équilibrée des femmes au sein du conseil d'administration, le conseil a suivi la majorité de la commission, par 89 voix contre 59, et partant la décision du Conseil des États, qui ne voulait pas d'un tel ajout dans la loi. Toujours à propos de la composition du conseil d'administration, le conseil a encore suivi la majorité de la commission, par 96 voix contre 54, et s'en est tenu à sa volonté d'y voir les partenaires sociaux équitablement représentés.
Considérant que les risques à l'exportation constituaient un tout indissociable, le **Conseil des États** a refusé l'idée d'une division en deux communautés de risques. À l'unanimité, le conseil a décidé de s'en tenir à sa version. Quant à la seconde divergence, une minorité de la commission, emmenée par Alain Berset (S, FR), a proposé de suivre le Conseil national et de prendre en considération les partenaires sociaux de manière appropriée lors de la mise en place du conseil d'administration. Pour sa part, la majorité de la commission proposait de s'en tenir à la décision prise. Par 19 voix contre 17, le conseil a suivi la proposition de la minorité, se ralliant ainsi à la décision du Conseil national.
Concernant la divergence qui subsistait, la **Conférence de conciliation** a soumis une proposition de compromis aux deux conseils. Celle-ci prévoyait que l'assurance soit compétente en matière de risques publics ou privés et qu'elle travaille de manière à s'autofinancer, qu'elle gère séparément les risques des débiteurs publics et privés (présentation des comptes dans des rubriques distinctes), et que les risques puissent temporairement faire l'objet d'une compensation entre les différentes rubriques. Les deux conseils ont approuvé cette proposition à l'unanimité.

05.009 Politique économique extérieure 2004. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 12 janvier 2005 sur la politique économique extérieure 2004 et Message concernant des accords économiques internationaux (FF 2005 993)

Situation initiale

Le chapitre introductif du rapport est consacré à l'orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse pour les prochaines années. Le rapport passe ensuite en revue les activités de politique économique extérieure de l'année 2004 sur les plans multilatéral, bilatéral et autonome. Enfin, deux messages concernant des accords économiques internationaux avec le Liban et la Pologne sont annexés au rapport .

Délibérations

09-03-2005 CN Pris acte du rapport.
15-03-2005 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 du Liban, et de l'accord agricole entre la Suisse et le Liban
09-03-2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-03-2005 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral concernant deux accords de réassurance en matière de garantie contre les risques à l'exportation, l'un entre la Suisse et les Pays-Bas, l'autre entre la Suisse et la Pologne
09-03-2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-03-2005 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, les socialistes comme les Verts ont proposé que le rapport soit renvoyé au Conseil fédéral. Les représentants de la minorité rose-verte dénoncent l'intention du gouvernement

d'orienter la politique nationale sur la politique économique extérieure, jugeant ce procédé alarmant d'un point de vue démocratique. De leur avis, le Conseil fédéral n'a jusqu'ici mené une politique extérieure d'ouverture que dans les secteurs d'activité dans lesquels il pouvait s'appuyer sur une position politique nationale forte. Or, il s'attaque à présent à des questions relevant de la politique extérieure pour lesquelles il n'existe, au niveau national, ni bases légales ni consensus politique. Pour sa part, le groupe UDC a reproché au rapport d'être une simple énumération d'activités. Quant aux radicaux et aux démocrates-chrétiens, ils ont soutenu la position défendue par le gouvernement selon laquelle seul le marché intérieur est à même de garantir le succès de la politique économique extérieure de la Suisse. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a précisé que le rapport sur la politique économique extérieure présentait uniquement des orientations stratégiques dans ce domaine et qu'il incomberait au Secrétariat d'État à l'économie de les transposer en objectifs opérationnels. Les deux propositions de renvoi ont été clairement rejetées, si bien que le conseil a pris acte du rapport. Les deux arrêtés fédéraux ont été adoptés sans opposition.
Au **Conseil des États**, le rapport a reçu un accueil très favorable et les deux arrêtés fédéraux ont été adoptés à l'unanimité.

05.087 Politique économique extérieure 2005. Rapport

Message du 2 décembre 2005 relatif à la nouvelle réglementation concernant le rapport sur la politique économique extérieure (FF 2005 1635)

Situation initiale

Le chapitre introductif est consacré à la mise en oeuvre de l'orientation stratégique de la politique économique extérieure suisse, telle qu'exposée dans le rapport de 2004: il en concrétise les objectifs et montre l'impact de la stratégie sur la structure opérationnelle de la politique économique extérieure, soit sur les trois dimensions de celle-ci : «l'accès aux marchés étrangers et la réglementation internationale », «la politique du marché intérieur suisse» et «la contribution au développement économique des pays partenaires». Le rapport passe ensuite en revue les activités de politique économique extérieure de l'année 2005, sur les plans multilatéral, bilatéral et autonome. Enfin, deux messages concernant des accords économiques internationaux, ainsi qu'un message et une loi fédérale relatifs à la nouvelle réglementation concernant le rapport sur la politique économique extérieure sont annexés au présent rapport.

Délibérations

07.03.2006 CE Pris acte du rapport.
15.03.2006 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral concernant la modification des accords de libre-échange conclus entre les Etats de l'AELE et Israël, la Roumanie et la Turquie
07.03.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2006 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral sur l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République tunisienne
07.03.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2006 CN Adhésion.

Projet 3
Loi fédérale relative à la nouvelle réglementation concernant le rapport sur la politique économique extérieure
07.03.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2006 CN Adhésion.
24.03.2006 CE La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
24.03.2006 CN La loi est adoptée en votation finale. (189:0)

Le **Conseil des États** a pris acte du rapport, sans en débattre, et a approuvé les arrêtés fédéraux ainsi que la loi.

Au **Conseil national**, une minorité verte emmenée par Geri Müller (G, AG) a proposé de diviser le rapport en deux parties : une partie rapport dont le conseil prendrait acte, et un catalogue des mesures visant à mettre en œuvre la stratégie, dont le conseil débattrait. Cette proposition a toutefois été rejetée à une large majorité. Tous les autres groupes parlementaires ont rendu un avis positif sur le rapport, proposant d'en prendre acte. Le conseil a approuvé à l'unanimité l'arrêté fédéral sur l'accord de libre-échange entre les États de l'AELE et la République tunisienne. En ce qui concerne la loi fédérale relative à la nouvelle réglementation concernant le rapport sur la politique économique extérieure, la majorité de la commission a proposé, contre l'avis du Conseil fédéral et du Conseil des États, de fixer le délai de prescription à 7,5 ans pour les contraventions et à 10 ans pour les délits, dans la loi sur les mesures économiques extérieures (art. 7, al. 3). La majorité estimait en effet que les délits devaient être plus sévèrement punis que les contraventions. À l'inverse, une minorité conduite par Walter Müller (RL, SG) a proposé de se rallier à la version du Conseil des États, qui prévoit un délai de prescription de 7 ans dans tous les cas. Par 102 voix contre 66, le conseil a suivi la minorité de la commission, et donc le Conseil des États.

05.090 Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Corée. Approbation

Message du 9 décembre 2005 concernant l'Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Corée, l'Accord sur l'investissement entre l'Islande, le Liechtenstein, la Suisse et la Corée, ainsi que l'Accord agricole entre la Suisse et la Corée (FF 2006 901)

Situation initiale

Le 15 décembre 2005, les Etats membres de l'AELE (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) ont signé avec la République de Corée un accord de libre-échange de large portée qui doit entrer en vigueur le 1er juillet 2006, sous réserve de sa ratification par les Etats signataires. Cet accord de libre-échange comprend le commerce des produits industriels (y compris les produits agricoles transformés, le poisson et les autres produits de la mer), le commerce des services, la propriété intellectuelle, les marchés publics et la concurrence. Comme la Norvège a renoncé à négocier des règles d'investissement avec la Corée, la Suisse, le Liechtenstein et l'Islande ont, en plus de l'accord de libre-échange, conclu un accord sur l'investissement avec la Corée. Cet accord couvre l'accès au marché pour les nouveaux investissements et la protection des investissements déjà réalisés. Il remplacera l'accord bilatéral de protection des investissements existant entre la Suisse et la Corée, qui date de 1971. Le commerce des produits agricoles non transformés est réglé par un accord agricole que chacun des Etats membres de l'AELE a conclu bilatéralement avec la Corée, afin de tenir compte des particularités des marchés et des politiques agricoles des différents Etats de l'AELE.
Les accords conclus avec la Corée améliorent sur une large base l'accès au marché et la sécurité juridique pour les exportations suisses (marchandises et services), tout en garantissant l'admission et la jouissance des investissements ainsi que la protection des droits de propriété intellectuelle. Ils accroissent la compétitivité de l'économie suisse sur le marché coréen non seulement parce qu'ils écartent des discriminations découlant d'accords préférentiels existants et futurs de la Corée avec d'autres Etats partenaires; ils constituent aussi un avantage concurrentiel du fait que les Etats de l'AELE auront un accès préférentiel au marché coréen, alors que ce n'est pas le cas à ce jour de leurs principaux concurrents tels l'UE, les Etats-Unis et le Japon. A ce stade, la Corée a conclu des accords de libre-échange avec le Chili et Singapour et elle se trouve en négociations avec le Canada, le Japon et les Etats de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE).
Après le Mexique, le Chili et Singapour, la Corée est le quatrième partenaire avec lequel les Etats de l'AELE ont conclu un accord de libre-échange de large portée. A l'aune du produit intérieur brut, la Corée est l'une des dix plus grandes économies sur le plan mondial et elle deviendra (après l'UE) le plus grand partenaire de libre-échange des Etats de l'AELE. Le potentiel de développement qui découle de cet accord pour le commerce et les investissements est donc important. Les exportations de la Suisse à destination de la Corée se montaient à environ 1,3 milliard de francs en 2004, tandis que les importations étaient de 600 millions de francs. Les principaux produits d'exportation suisses sont les machines, les produits chimiques et pharmaceutiques, les instruments de précision et les montres. Les investissements directs suisses en Corée dépassent 1 milliard de francs. Outre l'industrie, de nombreuses sociétés de services y sont représentées.

Délibérations

15.03.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

19.06.2006 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité de commission emmenée par Remo Gysin (S, BS) voulait reporter l'examen de l'accord de libre-échange jusqu'à ce que la révision de la loi sur les brevets soit terminée. Sans pour autant remettre en cause la conclusion d'un accord avec la Corée, la minorité a fait état de recoupements avec la législation sur les brevets, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et des médicaments. Or, l'accord bilatéral ne doit pas créer de précédent pour la réforme de la loi sur les brevets. Pour sa part, la majorité de la commission a toutefois considéré que la signature de cet accord ne devait pas être reportée. Par 109 contre 55, le conseil a finalement rejeté la motion d'ordre, avant d'entrer en matière sur le projet, sans opposition. Au cours de l'examen par article, la minorité Gysin a proposé de renvoyer au Conseil fédéral la partie du projet qui concerne l'accès aux médicaments, chargeant le gouvernement de faciliter l'accès aux médicaments qui permettent de lutter contre les épidémies et les pandémies. Selon elle, le projet va dans un sens opposé puisqu'il entrave la mise sur le marché des médicaments génériques. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a souligné qu'il ne s'agissait pas ici d'autoriser ou non les génériques, mais de protéger les données résultant d'essais. Par 107 voix contre 57, le conseil a rejeté la proposition de la minorité. À l'instar de la Norvège, la minorité Gysin a proposé de rejeter la disposition concernant l'accord sur l'investissement, arguant que l'accord introduisait des droits supplémentaires pour les multinationales, sans pour autant contraindre les investisseurs multinationaux à respecter des normes strictes en ce qui concerne la protection du travail, de la santé et de l'environnement. Cette proposition a elle aussi été rejetée, par 111 voix contre 47. À l'issue du vote sur l'ensemble, le projet a finalement été adopté par 135 voix contre 14.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Lors du débat d'entrée en matière, il a été rappelé, comme au Conseil national, que l'accord ne devait pas créer de précédent, ni de contrainte particulière pour la révision de la loi sur les brevets. Sans opposition mais avec quelques abstentions, le conseil a adopté l'accord.

06.024 Préférences tarifaires. Modification

Message du 1er mars 2006 sur une loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (FF 2006 2875)

Situation initiale

L'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (arrêté sur les préférences tarifaires) est valable jusqu'au 28 février 2007. Pour que la Confédération puisse continuer à accorder des préférences tarifaires à ces pays, il faut renouveler la base légale existante. Conformément à l'art. 163 de la Constitution, l'arrêté sur les préférences tarifaires doit être transformé en loi fédérale.
Afin de favoriser la croissance économique des pays en développement par l'augmentation des recettes tirées des exportations, par la diversification de ces dernières et par l'industrialisation, le Parlement a créé une première base légale en 1971 sous la forme d'un arrêté fédéral de durée limitée et de portée générale. Au cours des années, l'accès aux marchés internationaux s'est avéré être un des facteurs principaux du développement économique. Pour soutenir de manière active l'accès au marché des produits originaires des pays en développement, la Suisse a plusieurs fois prorogé l'arrêté sur les préférences tarifaires tout en l'adaptant aux besoins du moment.
Le projet de loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement garantit le maintien au-delà de 2007 de cet instrument essentiel de la politique de développement liée au commerce, ainsi que la transformation formelle de l'arrêté fédéral en loi fédérale. Matériellement le projet ne modifie pas les dispositions de l'arrêté. Il propose de ne plus limiter la durée de validité de la loi fédérale.

Délibérations

15.06.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21.09.2006 CE Adhésion.
06.10.2006 CN La loi est adoptée en votation finale. (188:0)
06.10.2006 CE La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Les deux conseils ont adopté le projet sans discussion et sans opposition.

06.040 Négociations de l'OMC. Dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention

Rapport du Conseil fédéral du 2 décembre 2005 sur les négociations à l'OMC/AGCS et les dérogations dans le domaine des services publics et du système de subvention (réponse au postulat no 03.3456, CPE-CN)

Situation initiale

Le rapport remplit le postulat 03.3456 de la Commission de politique extérieure du Conseil national du 14 août 2003, qui invite le Conseil fédéral à présenter au Parlement, dans la perspective des négociations qui se déroulent dans le cadre de l'OMC, un rapport sur les dérogations qui pourraient se relever nécessaires aux plans national, cantonal et communal dans le secteur des services publics, notamment en ce qui concerne les aides publiques. Le rapport démontre l'importance de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) pour la Suisse et en explique les principes. Il expose par ailleurs la stratégie du Conseil fédéral concernant les négociations en cours dans le cadre du cycle de Doha et présente la structure des négociations et les processus de consultation. Les engagements contractés par la Suisse et ceux qu'elle a proposés sont notamment analysés en détail sous l'angle du service public et des régimes de subvention. Le rapport traite également, en réponse à la demande des postulants, de la question des dérogations qui pourraient se révéler nécessaires sur les plans national, cantonal et communal dans le secteur des services publics.

Délibérations

18.12.2006 CN Pris acte du rapport.

06.080 Protection réciproque des investissements. Accords avec la Serbie-et-Monténégro, le Guyana, l'Azerbaïdjan, l'Arabie saoudite et la Colombie

Message du 22 septembre 2006 concernant les accords de promotion et de protection réciproque des investissements avec la Serbie-et-Monténégro, le Guyana, l'Azerbaïdjan, l'Arabie saoudite et la Colombie (FF 2006 8023)

Situation initiale

Depuis la fin de 2005, la Suisse a signé, sous réserve de ratification, cinq nouveaux accords bilatéraux de promotion et de protection réciproque des investissements (APPI) : avec la Serbie-et-Monténégro, le Guyana, l'Azerbaïdjan, l'Arabie saoudite et la Colombie.
Les APPI ont pour objectif d'assurer aux investissements effectués dans les pays partenaires par des personnes privées ou des entreprises suisses – comme à ceux effectués en Suisse par des investisseurs du pays partenaire – une protection contractuelle contre les risques non commerciaux. Sont notamment visées les discriminations étatiques par rapport aux investisseurs nationaux, les expropriations illicites ou les entraves injustifiées aux transferts de paiements courants et autres capitaux. Des procédures de règlement des différends permettent, si nécessaire, de recourir à l'arbitrage pour assurer l'application des normes contractuelles. En concluant des APPI, les parties améliorent les conditions-cadres de leur site économique et donc l'attrait de celui-ci pour les investissements internationaux. Pour la Suisse, l'investissement international joue depuis longtemps un rôle de premier plan. Le stock d'investissements directs suisses à l'étranger (450 milliards de francs à la fin de 2004) et le nombre de postes de travail offerts hors de Suisse par les entreprises suisses (1,9 million) s'élèvent, en comparaison internationale, à un niveau exceptionnel. A l'inverse, les investissements directs d'entreprises étrangères en Suisse et les investissements de portefeuille internationaux contribuent également de manière importante à notre prospérité.
L'apport de l'investissement international à l'économie mondiale n'est aujourd'hui plus guère contesté. La mondialisation de l'économie, qui s'est accélérée depuis les années 90, a montré que cet investissement était un facteur déterminant de croissance et de développement pour la plupart des économies nationales. Pourtant, il n'existe toujours pas de réglementation universelle dans ce domaine, comme celles qui s'appliquent, grâce aux accords de l'OMC, au commerce des marchandises (GATT) et des services (AGCS), et à la propriété intellectuelle (ADPIC). Cette lacune est comblée par les accords sur l'investissement conclus entre Etats ou groupes d'Etats.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la Serbie-et-Monténégro concernant la promotion et la protection réciproque des investissements
19.12.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2007 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la République du Guyana concernant la promotion et la protection réciproque des investissements
19.12.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2007 CN Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République d'Azerbaïdjan concernant la promotion et la protection réciproque des investissements
19.12.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2007 CN Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et le Royaume d'Arabie saoudite concernant l'encouragement et la protection réciproque des investissements
19.12.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2007 CN Adhésion.

Projet 5
Arrêté fédéral relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la République de Colombie concernant la promotion et la protection réciproque des investissements
19.12.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2007 CN Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé les cinq accords sans discussion.

06.098 Politique économique extérieure 2006. Rapport

Rapport du 10 janvier 2007 sur la politique économique extérieure 2006 et Messages concernant des accords économiques internationaux (FF 2007 851)

Situation initiale

En matière de politique économique extérieure, l'année 2006 a été marquée par trois événements: les incertitudes à l'OMC, l'acceptation par le peuple de la loi sur la coopération avec l'Est lors de la votation du 26 novembre et l'ouverture de la procédure de consultation concernant la révision de la loi sur les entraves techniques au commerce, laquelle veut introduire en Suisse le principe du Cassis de Dijon applicable dans l'UE.
Le Conseil fédéral a exposé l'orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse dans son rapport 2004 sur la politique économique extérieure. La mise en oeuvre de cette stratégie a mis l'accent en 2006 sur les négociations à l'OMC, la conclusion de nouveaux accords de libre-échange et l'élaboration de stratégies par pays.
L'accord de libre-échange avec les pays de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU : Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Namibie, Swaziland) élargit le réseau d'accords de libre-échange que les Etats de l'AELE développent avec des pays tiers depuis le début des années nonante. Le but de la politique suisse dans le cadre de l'AELE vis-à-vis des pays tiers est de garantir à ses propres acteurs économiques des conditions d'accès aux marchés étrangers importants qui soient stables, prévisibles, sans obstacles et, dans la mesure du possible, sans discrimination par rapport à leurs principaux concurrents.
L'accord a été signé le 26 juin 2006 à Höfn par la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, le 1er juillet 2006 à Genève par la Suisse, l'Afrique du Sud et le Swaziland, le 14 juillet 2006 à Gaborone par le Botswana et la Namibie et le 7 août à Pretoria par le Lesotho. L'accord entera en vigueur après l'achèvement des procédures de ratification par toutes les parties.

L'accord international de 2006 sur les bois tropicaux a pour objectif la poursuite des efforts internationaux pour trouver un équilibre entre l'exploitation et la préservation des forêts tropicales. Il est à la base des divers travaux multilatéraux menés dans le cadre de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). L'engagement de la Suisse au sein de l'OIBT est un élément central des efforts consentis par la Confédération pour promouvoir une production durable et la traçabilité des bois tropicaux. Il complète et renforce les activités de la Confédération en faveur de l'emploi, en Suisse, de bois tropicaux produits selon des méthodes durables.
La Suisse a adhéré au premier accord international sur les bois tropicaux en 1983 déjà. Elle est l'un des membres fondateurs de l'OIBT, créée en 1986, qui a son siège à Yokohama (Japon) et qui gère l'accord sur les bois tropicaux. Elle a ensuite signé l'accord international de 1994 sur les bois tropicaux qui a été prolongé deux fois jusqu'au 31 décembre 2006 (RO 2003 2452 et 2004 3297) et une troisième fois en novembre 2006 jusqu'à l'entrée en vigueur du troisième accord international sur les bois tropicaux adopté le 27 janvier 2006 lors de la Conférence des Nations Unies à Genève.

Délibérations

08.03.2007 CN Pris acte du rapport.
12.03.2007 CE Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral sur l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et les Etats de la SACU ainsi que sur l'accord agricole entre la Suisse et les Etats de la SACU
08.03.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.03.2007 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral sur l'accord international de 2006 sur les bois tropicaux
08.03.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.03.2007 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, le rapport a été très favorablement accueilli. Les rapporteurs de la commission ont indiqué que la Commission de politique extérieure l'avait examiné de manière approfondie et qu'elle estime qu'il dresse un état des lieux riche en informations et à la structure claire sur les activités que mène la Suisse dans le domaine de la politique économique extérieure. La commission a par ailleurs salué les objectifs fixés dans le rapport ainsi que l'évolution économique positive qu'il présente. En outre, elle a relevé en particulier les stratégies spécifiques pour lesquelles le Conseil fédéral a opté à l'égard des Etats dits du « BRIC » (Brésil, Russie, Inde et Chine). Les rapporteurs des groupes ont même qualifié la politique économique extérieure de la Suisse de « success story ». Ils ont également attiré l'attention sur la signature d'accords de libre-échange, qui revêtent une importance particulière pour la Suisse du fait de l'échec des négociations du cycle de Doha. Toutefois, la priorité reste d'avoir une OMC forte et de signer des accords globaux. Les Verts ont néanmoins apporté un bémol à ce concert de louanges : dans les futurs rapports, ils souhaitent en effet que les affaires économiques extérieures fassent une plus large place aux droits de l'homme et à l'écologie. Quant aux socialistes, ils ont regretté que la politique économique extérieure de la Suisse soit par trop dominée par les intérêts strictement helvétiques. Les rapporteurs ont souligné en effet que les objectifs du Millénaire de l'ONU ne figuraient pas dans le rapport, pas plus d'ailleurs que des objectifs spécifiques à l'Europe. La conseillère fédérale Doris Leuthard a précisé pour sa part que l'objectif de la stratégie de politique économique extérieure à l'égard des pays du BRIC consistait à favoriser l'accès des produits et services suisses à ces marchés et à mieux protéger les investissements réalisés par les entreprises helvétiques. Le conseil a pris acte du rapport et a approuvé les deux arrêtés fédéraux à une large majorité.
Au **Conseil des États**, tous les orateurs ont accueilli favorablement le rapport. Comme l'a indiqué le rapporteur de la commission, celle-ci a estimé que le Conseil fédéral faisait du bon travail dans le domaine de la politique économique extérieure et que cette dernière se trouvait sur la bonne voie. Il a poursuivi en affirmant que le rapport permettait de cerner précisément la place que la Suisse occupait sur le marché international et qu'il montrait clairement que des progrès pouvaient être réalisés sur le marché intérieur. En effet, l'ouverture progressive des marchés devrait s'accompagner d'une déréglementation proportionnelle sur le marché suisse. Le rapporteur a en outre salué la mise en place de stratégies par pays et la signature d'accords de libre-échange supplémentaires. Toutefois, certains orateurs ont souligné que, malgré le retard des négociations au sein de l'OMC, le

multilatéralisme devait rester à l'ordre du jour. Au vote sur l'ensemble, les deux arrêtés fédéraux ont été approuvés à l'unanimité.

Rapports sur les mesures concernant le tarif des douanes

03.053 Tarif des douanes. Mesures 2003/1. Rapport

Rapport du 3 septembre 2003 concernant les mesures tarifaires prises pendant le 1er semestre 2003 et Message portant approbation de la convention sous forme d'Echange de notes avec la Principauté de Liechtenstein concernant les modalités de la participation du Liechtenstein aux mesures de soutien du marché et des prix prises dans le cadre de la politique agricole suisse (FF 2003 5725)

Délibérations

08.12.2003 CN Pris acte du rapport.
11.12.2003 CE Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes
08.12.2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.12.2003 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral portant approbation de la Convention sous forme d'Echange de notes avec la Principauté de Liechtenstein concernant les modalités de la participation du Liechtenstein aux mesures de soutien du marché et des prix prises dans le cadre de la politique agricole suisse
08.12.2003 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.12.2003 CE Adhésion.

04.013 Tarif des douanes. Mesures 2003/2. Rapport

Rapport du 11 février 2004 concernant les mesures tarifaires prises pendant le 2e semestre 2003 (FF 2004 963)

Délibérations

09-06-2004 CE Pris acte du rapport
17-06-2004 CN Pris acte du rapport

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes
09-06-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-06-2004 CN Adhésion.

04.052 Mesures tarifaires 2004/1. Rapport

Rapport du 24 août 2004 concernant les mesures tarifaires prises pendant le 1er semestre 2004 (FF 2004 4507)

Délibérations

06-12-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-12-2004 CE Adhésion.

05.024 Mesures tarifaires 2004/2. Rapport

Rapport du 16 février 2005 concernant les mesures tarifaires prises pendant le 2e semestre 2004 (FF 2005 1615)

Délibérations

02.06.2005 CE Pris acte du rapport
09.06.2005 CN Pris acte du rapport

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes
02.06.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.06.2005 CN Adhésion.

05.066 Tarif des douanes. Mesures 2005/I. Rapport

Rapport du 24 août 2005 concernant les mesures tarifaires prises pendant le 1er semestre 2005 et Message sur l'extension de l'accord de 1999 entre la Suisse et la CE relatif aux échanges de produits agricoles (FF 2005 5123)

Délibérations

30-11-2005 CN Pris acte du rapport.
07-12-2005 CE Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes
30-11-2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-12-2005 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral sur l'extension de l'accord de 1999 entre la Suisse et la CE relatif aux échanges de produits agricoles
30-11-2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-12-2005 CE Adhésion.

06.019 Tarif des douanes. Mesures 2005/II. Rapport

Rapport du 15 février 2006 concernant les mesures tarifaires prises pendant le 2e semestre 2005 (FF 2006 2467)

Délibérations

15-06-2006 CN Pris acte du rapport.
19-06-2006 CE Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes
15-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19-06-2006 CE Adhésion.

07.019 Tarif des douanes. Mesures 2006. Rapport

Rapport du 14 février 2007 concernant les mesures tarifaires prises pendant l'année 2006 (FF 2007 1481)

Délibérations

05.06.2007 CE Pris acte du rapport.
12.06.2007 CN Pris acte du rapport.

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de mesures touchant le tarif des douanes
05.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.06.2007 CN Adhésion.

7. Politique de sécurité

Vue d'ensemble

Généralités

03.008	Procédure pénale militaire (Protection des témoins). Révision (CAJ)
03.032	Interdiction ou limitation de l'emploi de certaines armes classiques. Convention (CPS)
03.041	Immobilier militaire 2004 (CPS)
03.067	WEF à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui (CPS)
04.028	Immobilier militaire 2005 (CPS)
04.029	Engagements de l'armée en faveur des autorités civiles. Arrêtés fédéraux (CPS)
04.030	Engagement de militaires suisses dans l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine. Arrêté fédéral (CPS)
04.036	Programme d'armement 2004 (CPS)
04.060	WEF à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui (CPS)
04.075	Sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Accord avec la France (CPS)
04.082	Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy (CPS)
05.016	Lutte contre la criminalité. Accord avec la Slovénie (CAJ)
05.017	Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police (CAJ)
05.018	Aide humanitaire du HCR en Indonésie. Envoi de moyens de transport aérien de l'armée (CPS)
05.019	Engagement de militaires suisses dans l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine. Arrêté fédéral. Message complémentaire (CPS)
05.035	Programme d'armement 2004 modifié (CPS)
05.036	Systèmes d'information suisses sur les empreintes digitales et les profils d'ADN. Accord avec la Principauté de Liechtenstein (CAJ)
05.044	Programme d'armement 2005 (CPS)
05.045	Immobilier militaire DDPS 2006 (CPS)
05.049	Lutte contre la criminalité. Accords avec la Lettonie et la République tchèque (CAJ)
05.061	Interdiction ou limitation de l'emploi de certaines armes classiques (Protocole V) (CPS)
05.069	Sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Accord avec l'Italie (CPS)
05.085	Structures de conduite de l'armée et rapports de subordination. Rapport (CPS)
06.008	Loi sur les armes. Modification (CPS)
06.014	Lutte contre la criminalité. Accords avec l'Albanie et la Macédoine (CAJ)
06.015	Lutte contre la criminalité. Accord avec la Roumanie (CAJ)
06.049	Immobilier militaire DDPS 2007 (CPS)
06.050	Organisation de l'armée. Modification (CPS)
06.051	Programme d'armement 2006 (CPS)
06.052	WEF 2007-2009 à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui (CPS)
06.069	Lutte contre le terrorisme. Convention avec les Etats-Unis (CAJ)
06.073	Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques. Initiative populaire (CPS)

06.083 Nations Unies. Sécurité du personnel et du personnel associé. Convention (CPE)

07.011 Sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils. Accord avec l'Allemagne (CPS)

07.020 Programme d'armement 2007 (CPS)

07.023 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre 2008-2011 pour trois Centres de Genève
07.037 Immobilier militaire DDPS 2008
07.038 Engagements de l'armée en faveur des autorités civiles. Arrêtés fédéraux
07.056 Engagement de militaires pour la protection de la représentation suisse à Téhéran. Rapport

Rapports de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE

04.008 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport (CPE)

05.008 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport (CPE)

06.011 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

07.008 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

05.031 Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

06.006 Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

07.017 Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

Généralités

03.008 Procédure pénale militaire (Protection des témoins). Révision

Message du 22 janvier 2003 concernant la modification de la procédure pénale militaire (protection des témoins) (FF 2003 693)

Situation initiale

Les enquêtes effectuées en Suisse contre des criminels de guerre présumés ont démontré que les témoins devaient bénéficier d'une meilleure protection. Cette constatation est à l'origine de la révision de la procédure pénale militaire. La peur d'actes de vengeance ou de pressions résultant de menaces ou d'agressions visant leur intégrité corporelle ou leur vie, voire les membres de leur famille, retiennent souvent les témoins de déposer devant les tribunaux dans le cadre de procédures contre le crime organisé ou de procès de criminels de guerre, alors que, dans de telles procédures, les déclarations de témoins revêtent une importance particulière pour les autorités de poursuite pénale dans la mesure où d'autres moyens de preuve font généralement défaut.
Le projet de révision vise à inscrire dans la procédure pénale militaire des dispositions particulières en matière procédurale. Celles-ci devront permettre de protéger des témoins en dissimulant notamment leur identité au public voire, le cas échéant, à la défense. En outre, elles autoriseront une protection policière de la personne visant à la mettre à l'abri d'agressions directes avant, pendant et après la procédure. Elles ne prévoient par contre pas de programmes de protection de témoins en tant que tels.
Les mesures de protection des témoins peuvent porter considérablement atteinte aux droits des parties et de la défense. Afin d'éviter que les droits élémentaires de la défense soient compromis de manière inadmissible et de garantir l'équité de la procédure pénale dans son ensemble, les mesures de protection des témoins seront examinées et ordonnées cas par cas. Une procédure d'autorisation analogue à celle de la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication permettra d'établir que les mesures de protection répondent à un intérêt public prépondérant, qu'elles respectent le principe de la proportionnalité et que des mesures de compensation visant à rétablir les droits de la défense atteints ont été prises dans toute la mesure du possible. Au cas où il ne serait pas possible

de garantir la protection des témoins et de compenser la restriction des droits de la défense, il faudra renoncer à un témoignage.

Délibérations

24-09-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15-12-2003	CN	Adhésion.
19-12-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
19-12-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (127:50)

L'entrée en matière a fait l'unanimité au **Conseil des États**. La discussion a seulement porté sur le fait qu'un criminel de guerre présumé venant de l'étranger devrait avoir des relations très poussées avec la Suisse pour qu'un tribunal militaire suisse puisse le juger. S'écartant du projet du Conseil fédéral, le Conseil des États a décidé que la personne présumée coupable de crimes de guerre devrait présenter des relations poussées avec la Suisse. Par 29 voix contre 3, le conseil a rejeté une proposition de minorité Jean Studer (S, NE) visant à ce que suffise la seule présence en Suisse du présumé coupable. La majorité de la commission a justifié cette décision en faisant valoir qu'en adoptant une formulation trop peu restrictive, la Suisse serait confrontée à une avalanche de plaintes déposées contre des personnes se trouvant par hasard sur son territoire.
Dans son ensemble, la révision n'a pas non plus suscité d'opposition au **Conseil national**. Comme au Conseil des États, une majorité de droite de la commission a proposé que, pour être poursuivi, un criminel de guerre étranger doive non seulement se trouver sur le territoire suisse, mais aussi avoir « un lien étroit » avec la Suisse. À l'inverse, une proposition de minorité déposée par Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) visait à ce que la présence en Suisse d'un criminel de guerre présumé suffise au lancement de poursuites pénales contre celui-ci. Par 109 voix contre 62, le Conseil national a suivi l'avis de la majorité de la commission, se ralliant ainsi à la décision du Conseil des États.

03.032 Interdiction ou limitation de l'emploi de certaines armes classiques. Convention

Message du 16 avril 2003 concernant l'amendement du 21 décembre 2001 de l'art. 1 de la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (FF 2003 3153)

Situation initiale

Le message du Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales, en leur proposant de l'adopter, l'amendement de l'art. 1 de la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (Convention). La Convention se compose d'un traité-cadre et de cinq protocoles limitant ou interdisant l'emploi de certaines armes classiques (Protocole I sur les éclats non localisables; Protocole II et Protocole II révisé sur les mines, pièges et autres dispositifs; Protocole III sur les armes incendiaires; Protocole IV sur les armes à laser aveuglantes). L'amendement de l'art. 1 de la Convention adopté lors de la deuxième Conférence d'examen le 21 décembre 2001 a pour but d'élargir le champ d'application du traité-cadre et de ses protocoles aux conflits armés non internationaux. Dans sa version révisée lors de la première Conférence d'examen, en 1996, le Protocole II est déjà applicable aux conflits armés non internationaux.
L'adoption de l'amendement de l'art. 1 de la Convention représente un nouveau progrès important dans le développement des règles applicables aux conflits armés non internationaux. Elle montre la disposition croissante des Etats à appliquer aux conflits internes les règles reconnues en matière de conflits armés internationaux. Il s'agit là d'une nécessité absolue du point de vue humanitaire car, aujourd'hui, la majorité des conflits armés a un caractère non international. Dans le cadre de la Convention, la Suisse a toujours œuvré en faveur des intérêts humanitaires et, lors de la deuxième Conférence d'examen, elle a soutenu l'amendement de l'art. 1.

Délibérations

16-09-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-12-2003	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé le projet sans opposition.

03.041 Immobilier militaire 2004

Message du 28 mai 2003 sur l'immobilier militaire (Message sur l'immobilier militaire 2004) (FF 2003 3915)

Situation initiale

Par le message sur l'immobilier militaire, le Conseil fédéral propose l'ouverture de crédits d'engagement pour un montant total de 446,1195 millions de francs, répartis comme suit:

	Francs
Article «Projets immobiliers» (transformations et constructions)	296 439 500
- Deux crédits d'ouvrage supérieurs à 10 millions de francs pour les Forces terrestres, infrastructure de l'instruction	29 000 000
- Deux crédits d'ouvrage supérieurs à 10 millions de francs pour les Forces aériennes	55 350 000
- 27 crédits d'ouvrage et sept crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs	212 089 500
Article «Prestations contractuelles» - Deux crédits d'ouvrage et trois crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs	19 680 000
Article «Entretien des immeubles et liquidations» - Cinq crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs	130 000 000
Total des 48 nouveaux crédits d'engagement	**446 119 500**

Délibérations

24-09-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-12-2003	CN	Adhésion. Lors du vote sur le frein aux dépenses, la majorité qualifiée n'a pas été atteinte.
16-12-2003	CE	Maintenir.
17-12-2003	CN	Adhésion.

Le **Conseil des États** a approuvé le projet à l'unanimité.
Le projet n'a pas non plus rencontré d'opposition au **Conseil national**. Toutefois, la majorité absolue n'ayant pas été atteinte lors du vote sur le frein aux dépenses, une divergence est apparue. Le **Conseil des États** a maintenu sa décision et c'est finalement par 104 voix contre 44 que le **Conseil national** a approuvé, dans le cadre du frein aux dépenses, les crédits alloués à l'extension de FLORAKO et de l'aérodrome de Locarno.

03.067 WEF à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui

Message du 29 octobre 2003 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 du World Economic Forum (WEF) de Davos du 21 au 25 janvier 2004 (FF 2003 6763)

Situation initiale

Du 21 au 25 janvier 2004, se déroulera, à Davos, le «World Economic Forum 2004» (WEF 04). Par un courrier du 11 juillet 2003, le gouvernement des Grisons a requis du Conseil fédéral un appui en matériel et en personnel pour garantir la sécurité du déroulement du WEF 04 de Davos tant au sol que dans les airs.

Les forces de police du canton des Grisons ne suffiront pas - même renforcées par d'autres corps de police - à garantir la sécurité du WEF 04. C'est pourquoi les conditions légales nécessaires à l'engagement de l'armée en service d'appui au canton des Grisons sont remplies.
Vu l'engagement prévu de plus de 2000 militaires, l'Assemblée fédérale doit se prononcer. Un effectif maximum de 6500 militaires professionnels et de milice sera engagé afin d'appuyer les autorités civiles et afin de garantir la liberté d'action de la Confédération et de l'armée.
La participation de la Confédération au coût des mesures de sécurité relatives au WEF 04 est établie comme suit : la Confédération participera, comme cela a été le cas jusqu'à présent, à raison de 80 % aux coûts du dispositif complémentaire exigé pour la sécurité des personnes protégées par le droit international public. La part de la Confédération s'élèvera par conséquent à 3/8 des coûts crédités par le canton des Grisons. Elle sera, pour la période de 2004 à 2006, de trois millions de francs au plus par année. Par son arrêté du 21 mai 2003, le Conseil fédéral a, par ailleurs, fixé le plafond des coûts à huit millions de francs. Au cas où ce plafond de huit millions de francs venait à être dépassé, le Conseil fédéral s'engage à solliciter du Parlement des moyens supplémentaires de deux millions de francs au maximum pour les réunions de la période de 2004 à 2006.
Dans le cas d'événements extraordinaires (p. ex. actes de terrorisme, attentats, etc.), la Confédération participera à raison de 80 % des coûts supplémentaires du dispositif complémentaire exigé pour la sécurité des personnes protégées par le droit international public. Là aussi, cependant, la part de la Confédération sera limitée à 3/8 des coûts crédités par le canton des Grisons.
Les coûts de l'engagement en service d'appui prévu ne seront, pour le gros des troupes engagées, que légèrement supérieurs par rapport au service d'instruction et au service de vol ordinaire. Le coût des prestations subsidiaires à fournir par le DDPS peuvent, sur la base du WEF 03, être estimés à 18 millions de francs environ. La dépense supplémentaire effective - c'est-à-dire la dépense supplémentaire par rapport à un cours d'instruction / de répétition « normal » tel que les formations engagées en faveur du WEF 04 devraient l'accomplir en 2004 - à un peu moins d'un million de francs.
Le DDPS est d'avis que ses dépenses pourront vraisemblablement être assumées dans le cadre des crédits accordés. Les coûts des prestations en faveur du canton des Grisons et des organisateurs du domaine de la sécurité seront établis.

Délibérations

08-12-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15-12-2003 CN Adhésion.

Au **Conseil des États**, Michel Béguelin (S, VD) a proposé de ne pas entrer en matière. Il considère que le WEF est une manifestation privée et qu'à ce titre, la sécurité doit y être assurée par le secteur privé. A contrario, la commission a proposé d'entrer en matière sur le projet. Son rapporteur, Hans Hess (RL, OW), a expliqué que l'organisation du WEF, en tant que forum de discussion économique et politique, était dans l'intérêt de la Suisse et que, sans les deniers publics, la sécurité ne pourrait être garantie dans tous les domaines. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a pour sa part souligné que, eu égard à leur souveraineté policière, les cantons étaient tenus d'assurer la sécurité, et que la Confédération devait fournir des moyens à titre subsidiaire. Une décision de non-entrée en matière reviendrait à renoncer à cette subsidiarité, ce qui aurait pour conséquence de ne pas pouvoir organiser le WEF. Par 31 voix contre 8, le conseil a décidé d'entrer en matière, et c'est avec le même nombre de voix qu'il a adopté l'arrêté fédéral au vote sur l'ensemble.
Au **Conseil national**, le groupe des Verts a proposé de ne pas entrer en matière pour les trois raisons suivantes : le refus de tout engagement de l'armée à l'intérieur du pays, les mesures d'économies (un tel engagement serait contraire à toutes les mesures prises jusqu'ici) et le caractère antidémocratique du WEF. Soutenant la proposition des Verts, les socialistes ont eux aussi critiqué l'ampleur de ces dépenses de sécurité, jugées totalement déplacées pour une manifestation privée. Pour sa part, la droite a justifié son soutien au projet par l'importance du WEF pour la Suisse : les dépenses énormes seraient dues aux casseurs et aux fauteurs de trouble et il appartiendrait en outre à un État démocratique d'autoriser les manifestations privées et de veiller à protéger les biens et les personnes. Elle a également souligné que ce projet ne concernait pas le bien-fondé ni l'objectif du WEF, mais la garantie de la liberté de réunion. Pour justifier l'engagement de l'armée, le conseiller fédéral Samuel Schmid a rappelé la mission de protection inscrite dans la Constitution. La dépense effective supplémentaire pour l'armée a par ailleurs été estimée à moins de 1 million de francs. Par 102 voix contre 60, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière et d'adopter l'arrêté fédéral au vote sur l'ensemble par 92 voix contre 68.

04.028 Immobilier militaire 2005

Message du 26 mai 2004 sur l'immobilier du DDPS (Message sur l'immobilier du DDPS 2005) (FF 2004 3007)

Situation initiale

Par le message sur l'immobilier du DDPS, le Conseil fédéral propose l'ouverture de crédits d'engagement pour un montant total de 371,862 millions de francs, répartis comme suit:

	Francs	Total
Article «Projets immobiliers» (transformations et nouvelles constructions)		231 862 000
Défense (D)		226 042 000
- Un crédit d'ouvrage supérieur à 10 millions de francs pour D3 Etat-major de conduite de l'armée	19 000 000	
- Un crédit d'ouvrage supérieur à 10 millions de francs pour D& Forces aériennes	22 400 000	
- 21 crédits d'ouvrage et six crédits de programme pour des pojets ne dépassant pas 10 millions de francs	184 642 000	
Protection de la population (P)		1 860 000
Un crédit d'ouvrage ne dépassant pas 10 millions de francs		
armasuisse (ar)		3 960 000
Un crédit d'ouvrage ne dépassant pas 10 millions de francs		
Article «Prestations contractuelles» Défense (D) - Trois crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs		20 000 000
Article «Entretien des immeubles et liquidations» Défense (D) - Quatre crédits d'ouvrage et cinq crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs		120 000 000
Total des 43 nouveaux crédits d'engagement		**371 862 000**

Délibérations

22-09-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
06-12-2004 CE Divergences.
14-12-2004 CN Adhésion.

Au **Conseil national,** une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière, estimant qu'en raison de la crise profonde dans l'armée, une pause de réflexion s'imposait avant d'approuver de nouveaux investissements. Elle a particulièrement critiqué le projet de transformation de la caserne de Stans, dont l'objectif est d'agrandir le centre de compétence pour les engagements de promotion de la paix de l'armée suisse à l'étranger (Swissint). Par 131 voix contre 31, le conseil a néanmoins décidé d'entrer en matière sur le projet. Lors de la discussion par article, le conseil a approuvé, par 114 voix contre 45, une proposition de minorité Christian Miesch (V, BL) visant à supprimer le crédit destiné à l'agrandissement du bâtiment de Swissint à Stans. La minorité a toutefois indiqué qu'elle remettait en cause, non les engagements à l'étranger, mais le calendrier et l'ampleur des travaux prévus. En outre, l'objectif visant à former deux fois plus de personnes serait exagéré. La proposition de minorité a été soutenue par une partie du groupe UDC, par les Verts et par une partie du groupe socialiste. Par ailleurs, le crédit destiné à la 9e étape des travaux d'adaptation, d'entretien et de transformation de Florako (système de surveillance de l'espace aérien) a lui aussi été critiqué, mais la proposition de minorité Pia Hollenstein (G, SG) visant à le supprimer a toutefois été rejetée, par 121 voix contre 33. Lors du vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 113 voix contre 48.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. S'agissant du crédit destiné à Swissint, Pierre-Alain Gentil (S, JU) a proposé de se rallier à la décision du Conseil national, tandis que la commission proposait d'approuver le crédit et donc d'adhérer au projet du Conseil fédéral.

Pierre-Alain Gentil a expliqué que dans une période de restrictions budgétaires, l'agrandissement du bâtiment de Swissint ne constituait pas une priorité. La commission a toutefois estimé que le besoin d'un tel centre de compétence était tout à fait avéré puisque les engagements à l'étranger figurent parmi les missions de l'armée telles qu'elles sont définies tant dans la loi sur l'armée que dans son plan directeur. L'armée doit donc disposer de bâtiments adaptés à ses besoins de formation. Par 27 voix contre 10, le conseil a suivi sa commission, adhérant ainsi à la proposition du Conseil fédéral. Les autres crédits n'ont pas été contestés.
Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié, par 95 voix contre 86, à l'avis de la majorité de sa commission et par conséquent à la décision du Conseil des États.

04.029 Engagements de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection de représentations étrangères, pour le renforcement du Corps des gardes-frontière et pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien. Arrêtés fédéraux

Message du 26 mai 2004 concernant les arrêtés fédéraux sur les engagements de l'armée en faveur des autorités civiles pour la protection de représentations étrangères, pour le renforcement du Corps des gardes-frontière et pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien (FF 2004 2679)

Situation initiale

Le message concerne les trois engagements en cours de l'armée en faveur des autorités civiles dans le domaine de la sécurité intérieure:

1. Engagement de l'armée en service d'appui pour la protection de représentations étrangères et de sièges d'institutions protégées par le droit international public (AMBA CENTRO),
2. Engagement de l'armée pour le renforcement du DFF/Corps des gardes-frontière (LITHOS), et
3. Engagement de l'armée pour appuyer le DFJP/Service fédéral de sécurité et le DETEC/Office fédéral de l'aviation civile dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX).

Dans le cadre de ces trois engagements, l'armée appuie les autorités civiles, dans la mesure où les effectifs insuffisants de ces dernières ne leur permettent pas d'appliquer les mesures de sécurité requises.
L'opération AMBA CENTRO est assurée par l'engagement de formations de milice, et les opérations LITHOS et TIGER/FOX sont pour leur part assurées par l'engagement de militaires de la Sécurité militaire en tant qu'agents de la Confédération. Dès le 1er juillet 2004, le personnel militaire de LITHOS et de TIGER/FOX devra également être engagé en service d'appui, conformément aux bases légales régissant l'armée entrées nouvellement en vigueur. Il est également nécessaire que les trois engagements en service d'appui soient prolongés jusqu'à la fin de la législature en cours, soit jusqu'au 31 décembre 2007. Etant donné que les contenus de ces engagements sont liés et que ces derniers dureront plus de trois semaines, ils sont soumis au Parlement dans un message commun. Cette manière de procéder permet au Parlement de mener une discussion politique cohérente. De plus, les commissions et le Parlement ne devront ainsi pas se prononcer une fois par année sur chaque objet isolément.
Les trois engagements subsidiaires de l'armée reposent sur des décisions du Conseil fédéral prises dans le cadre d'USIS (réexamen du système de sûreté intérieure de la Suisse). Le Conseil fédéral a chargé l'armée de fournir aux autorités civiles un appui subsidiaire permanent dans les domaines de la protection de représentations étrangères et de la protection de la frontière (AMBA CENTRO et LITHOS) et de continuer à leur fournir un appui subsidiaire dans le domaine de la sécurité dans le trafic aérien (TIGER/FOX). Ces mandats sont implicitement valables jusqu'à ce que l'effectif du personnel des autorités civiles soit suffisant pour exécuter les mesures de sécurité ou jusqu'à ce que la situation en matière de sécurité se soit détendue.
Le Conseil fédéral mettra fin à un service d'appui en cours ou, le cas échéant, aux trois engagements à la fois si les conditions légales venaient à ne plus être remplies ou en cas de disparition de la menace. Si, à l'inverse, une aggravation de la situation devait exiger le renforcement des engagements en service d'appui au-delà du cadre fixé, le Conseil fédéral soumettrait les mesures en question à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral procédera à une nouvelle appréciation de la situation avant l'échéance des arrêtés fédéraux et soumettra, le cas échéant, les propositions nécessaires à l'Assemblée fédérale.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères
22-09-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05-10-2004 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour le renforcement du Corps des gardes-frontière en vue des tâches de protection de la frontière
22-09-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05-10-2004 CE Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien
22-09-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05-10-2004 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité Josef Lang (G, ZG), soutenue par les socialistes et par les Verts, a proposé de n'entrer en matière sur aucun des trois projets. Elle a fait valoir que cela entraînerait une militarisation de la sécurité intérieure et a laissé entendre que l'armée essayait peut-être de légitimer son existence – suite de la disparition de la menace militaire traditionnelle – en reprenant des missions relevant du domaine civil. Elle a également indiqué douter que l'engagement de militaires en lieu et place de civils reviendrait moins cher, et craindre que cela n'empêche l'armée de faire face efficacement à une éventuelle situation de crise. Samuel Schmid, conseiller fédéral, a combattu les propositions de non-entrée en matière avec l'appui des partis bourgeois, faisant valoir que l'armée se bornait à remplir un mandat constitutionnel, à la demande d'autorités civiles et sous réserve de l'aval du Parlement. Il ne saurait donc être question à ses yeux d'une « militarisation » de la sécurité intérieure. Le conseil a refusé les propositions de non-entrée en matière ainsi que toutes les autres propositions de la minorité. Lors du vote sur l'ensemble, il a adopté l'arrêté fédéral concernant la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères par 100 voix contre 57, l'arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour le renforcement du Corps des gardes-frontière, par 98 voix contre 60, et l'arrêté fédéral concernant l'engagement de l'armée pour les mesures de sécurité dans le trafic aérien, par 104 voix contre 61.
Au **Conseil des États**, si l'entrée en matière n'a pas été contestée, plusieurs voix critiques se sont néanmoins élevées à propos de la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères, arguant que cette mission pourrait être assurée à moindres frais et plus efficacement par la police. Le rapporteur de la commission, Hermann Bürgi (V, TG), a demandé au Conseil fédéral de réexaminer la doctrine à laquelle obéissait l'engagement de l'armée et les conditions présidant aux engagements subsidiaires jusqu'en 2007. L'arrêté fédéral concernant la prolongation de l'engagement de l'armée pour la protection de représentations étrangères a finalement été adopté par 32 voix contre 2, les deux autres arrêtés ayant été adoptés à l'unanimité.

04.030 Engagement de militaires suisses dans l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine. Arrêté fédéral

Message du 26 mai 2004 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement en faveur de la paix de militaires de l'armée suisse dans la Force multinationale de l'Union européenne « European Union Force » (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine (FF 2004 3063)

Situation initiale

En décembre 1995, après la signature de l'Accord de Dayton, l'OTAN a lancé sa plus grande opération en faveur de la paix avec l'envoi d'un contingent de 60 000 militaires de l'IFOR (Implementation Force) en Bosnie-Herzégovine (BiH). L'ONU a chargé l'OTAN de créer un environnement sûr dans ce pays. Après une année, l'IFOR a été transformée en SFOR (Stabilization Force) et disposait encore d'un effectif de 32 000 personnes. Comme l'IFOR, la SFOR se fonde sur

une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et dispose ainsi d'un mandat de la communauté internationale pour assurer le maintien de la paix. En plus des Etats membres de l'OTAN, de nombreux pays européens participent à cette mission de paix (entre autres l'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède). Par sa présence, la SFOR a grandement participé à la stabilisation de la situation en BiH. Des progrès ont notamment été réalisés au niveau de la pacification des anciennes parties en conflit; la probabilité d'un conflit dû à des crises extérieures est faible. Le 1er décembre 2003, les ministres de la défense de l'OTAN ont donné mandat de procéder, d'ici à la tenue du Sommet de l'OTAN à Istanbul, le 28 juin 2004, à des planifications sur la manière dont la SFOR pourrait être remplacée par une mission dirigée par l'UE (EUFOR). L'UE attend la décision sur le remplacement de la SFOR lors du Sommet de l'OTAN, fin juin 2004 à Instanbul, et le transfert de la mission de l'OTAN à l'UE en décembre 2004.
La Grande-Bretagne, pressentie comme nation dirigeante («lead nation») pendant la première année de la future EUFOR, envisage de réduire progressivement en BiH le nombre initial de 7000 militaires. Elle prévoit, dès juin 2005, un départ échelonné des bataillons de l'EUFOR. De petites équipes LOT (Liaison and Observation Teams) doivent être stationnées dans des lieux de conflit connus ou potentiels et, au sens de la détection précoce, pouvoir alarmer des réserves opérationnelles et stratégiques pour d'éventuelles interventions.
En adoptant la Résolution 1088 du 12 décembre 1996, le Conseil de sécurité de l'ONU a posé les bases pour la création «d'une force multinationale de stabilisation (SFOR)». Avec sa Résolution 1491 du 11 juillet 2003, il a prolongé l'engagement de la SFOR jusqu'au 11 juillet 2004. Le mandat de la SFOR doit être prolongé une dernière fois et, avant le début de l'engagement de l'EUFOR, celle-ci doit faire l'objet d'une résolution adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Conformément à l'art. 66, al.1, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), un engagement de militaires de l'armée suisse dans l'EUFOR ne pourra intervenir que lorsque celle-ci aura fait l'objet d'un mandat de l'ONU. La Suisse a été sollicitée par la Grande-Bretagne pour participer à la brigade britannique de l'EUFOR avec une ou deux équipes LOT et des officiers supérieurs. Elle est en mesure de mettre à disposition de telles équipes (dotées chacune de huit personnes). Dans une première phase, il est prévu qu'elle fournisse d'abord une seule équipe LOT. Cet engagement est intéressant pour le développement de la contribution suisse à des opérations de soutien à la paix. Par ailleurs, la Suisse a la possibilité de détacher des officiers supérieurs à l'état-major de la brigade britannique dans cette mission.
L'engagement en faveur de la paix prévoit que la Suisse participera à l'EUFOR avec au plus deux équipes LOT et quatre officiers supérieurs. Les militaires qui accompliront cette mission seront armés pour leur propre sécurité et leur engagement durera plus de trois semaines, raison pour laquelle il doit être approuvé par l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 66b, al. 4, LAAM.

Délibérations

05-10-2004 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-12-2004 CN Adhésion.

Le **Conseil des États** a approuvé le projet à l'unanimité, sans discussion aucune.
Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, arguant que la Bosnie-Herzégovine n'avait pas besoin de l'Armée suisse mais que c'est l'Armée suisse qui avait besoin de la Bosnie-Herzégovine. La minorité a surtout réclamé un engagement humanitaire accru de la Suisse en Bosnie-Herzégovine, en particulier dans le domaine du déminage humanitaire. Le rapporteur de la commission et celui de la minorité ont déploré que les premiers soldats aient été envoyés en Bosnie-Herzégovine avant même la décision de l'Assemblée fédérale. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a rétorqué que, en cas d'urgence, le Conseil fédéral était habilité à demander a posteriori l'aval de l'Assemblée fédérale. Par 96 voix contre 65, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet et par 93 voix contre 66, il a adopté l'arrêté fédéral à l'issue du vote sur l'ensemble.

04.036 Programme d'armement 2004

Message du 26 mai 2004 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2004) (FF 2004 2761)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose l'acquisition du matériel suivant:		
	Crédit en millions de francs	Crédit en millions de francs
Conduite et exploration dans toutes les situations		268,0
- Intégration du Data Link dans FLORAKO	268,0	
Logistique		11,0
- Conteneur de ravitaillement en carburant	11,0	
Protection et camouflage		35,0
- Casque de protection balistique	35,0	
Mobilité		238,0
- Char du génie et de déminage - Avion de transport	129,0 109,0	
Effets des armes (part de l'instruction)		95,0
- Plateforme de simulation pour les exercices de combat SIMUG	95,0	
Total du programme d'armement 2004		647,0

Délibérations

05-10-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02-12-2004	CN	L'entrée en matière est adoptée.
16-12-2004	CN	Divergences.
28-02-2005	CE	Maintenir.
08-03-2005	CN	Maintenir.
10-03-2005	CE	Maintenir.
14-03-2005	CN	Maintenir.
17-03-2005	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17-03-2005	CN	La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée (l'objet est ainsi liquidé).

Le **Conseil des États** a voté l'entrée en matière sans opposition. Par contre, l'acquisition de chars du génie et de déminage a été contestée dans le cadre de la discussion par article. Alors que la majorité de la commission proposait de renoncer provisoirement à l'acquisition de ces chars, une minorité emmenée par Peter Bieri (C, ZG) a proposé au contraire de l'approuver, tandis que This Jenny (V, GL) proposait de renoncer à l'acquisition et des chars et des avions de transport.
Les députés opposés à l'acquisition des chars ont demandé que le Conseil fédéral indique d'abord précisément de quelle mission de défense l'armée était investie, et de quels moyens elle avait besoin pour la remplir. Certains députés ont affirmé douter que les bataillons de chars constituaient le moyen d'engagement le plus approprié pour répondre aux menaces du monde actuel et que, au regard de la situation financière de la Confédération, leur acquisition soit vraiment prioritaire. Ils ont également fait valoir que le territoire suisse était trop exigu pour permettre des manoeuvres de blindés de grande ampleur et que les autres pays d'Europe étaient pour leur part en train de réduire leurs parcs de chars d'assaut. Face à cette opposition, les représentants de la minorité de la commission ont souligné qu'ajourner l'acquisition des chars risquait d'être une décision mal perçue, susceptible d'aggraver le malaise d'une armée qui traversait déjà une phase difficile avec l'introduction d'Armée XXI. Par 28 voix contre 14, le conseil a suivi la majorité de la commission, en refusant donc d'acquérir les chars concernés. Il a cependant rejeté également, par 27 voix contre 6, la proposition de This Jenny : ce dernier avait déclaré que l'armée n'avait nullement besoin d'avions de transport pour ses missions intérieures et que pour les missions extérieures, il serait plus économique de louer de tels appareils plutôt que de les acheter.
Au **Conseil national**, face à une minorité emmenée par Valérie Garbani (S, NE) et proposant de ne pas entrer en matière, la majorité de la commission a recommandé au conseil à la fois d'entrer en

matière sur les propositions du Conseil fédéral et de les approuver, faisant valoir, d'une part, que le programme était à la fois financièrement supportable, équilibré et conforme aux besoins de l'armée, et d'autre part, qu'il était du devoir du Parlement de traduire dans les faits la décision que le peuple avait prise concernant Armée XXI, dont le programme d'armement fait partie intégrante. La plupart des socialistes et des Verts se sont opposés aux acquisitions prévues, considérant qu'il serait inopportun d'approuver un tel programme alors même qu'il n'y avait pas urgence, et que faisaient parallèlement l'objet de coupes aussi bien les crédits destinés à l'entretien de la forêt protectrice que l'aide sociale affectée au domaine de l'asile, ou encore les subventions aux transports publics. Le conseil a néanmoins voté l'entrée en matière, par 103 voix contre 54.
Dans le cadre de la discussion par article, les socialistes, les Verts et le Groupe UDC ont tous déposé des propositions de minorité. Concernant l'acquisition des chars du génie et de déminage, le conseil l'a lui aussi rejetée, par 112 voix contre 65, suivant donc la minorité et se ralliant ainsi à la décision arrêtée par l'autre Chambre. Concernant l'acquisition d'avions de transport, toutefois, le Conseil national a pris le contre-pied du Conseil des Etats en la rejetant également, par 100 voix contre 76. La plupart des opposants étaient socialistes, Verts ou membres du Groupe UDC. Les propositions de minorité restantes, qui visaient toutes à biffer d'autres rubriques du programme d'armement, ont été rejetées.
Au **Conseil des États**, la majorité de la commission a proposé de maintenir la décision d'acheter les avions de transport, tandis qu'une minorité emmenée par Maximilian Reimann (V, AG) a proposé pour sa part d'approuver la décision du Conseil national. La minorité a motivé encore une fois son refus par l'idée que la nécessité de posséder ses propres avions de transport n'avait pas été clairement démontrée. Quant à la majorité, elle a estimé que les possibilités d'engagement pertinent étaient nombreuses et diverses, et que, avec une vision à plus long terme, les besoins en la matière seraient mieux couverts par des moyens de transport propres, même en tenant compte des coûts. Par 37 voix contre 3, le conseil a choisi de s'en tenir à sa décision.
Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de se rallier à l'avis du Conseil des États et d'acquérir les avions de transport. Une minorité emmenée par Christian Miesch (V, BL) a proposé de maintenir la décision antérieure et de renoncer à l'achat de ces avions, estimant qu'il y avait suffisamment de moyens de transport dans le monde qui pouvaient être utilisés à tout moment par l'armée suisse. Par 91 voix contre 79, le conseil a suivi la minorité de la commission et s'en est tenu à sa décision.
Le **Conseil des États** a ensuite maintenu sans débat sa décision d'acquérir les avions de transport.
Quant au **Conseil national**, il a de nouveau suivi, par 99 voix contre 91, la minorité Miesch et a maintenu sa décision de renoncer à l'achat desdits avions.
La **Conférence de conciliation** a alors proposé aux conseils de suivre la décision du Conseil des États et d'acquérir les avions de transport, ce que la Chambre des cantons a approuvé. Toutefois, le Conseil national a rejeté cette proposition par 97 voix contre 82, condamnant par-là l'ensemble du programme d'armement.

04.060 WEF à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui

Message du 15 septembre 2004 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 du World Economic Forum 2005 (WEF 05) et du World Economic Forum 2006 (WEF 06) de Davos (FF 2004 4961)

Situation initiale

Du 26 au 30 janvier 2005, se déroulera, à Davos, le World Economic Forum 2005 (WEF 05). On y attendra environ 2000 participants venant du monde entier. Par une lettre du 1er juillet 2004, le gouvernement des Grisons a requis de la Confédération un appui en matériel et en personnel pour garantir la sécurité du déroulement du WEF 05 de Davos, tant au sol que dans les airs.
Dans son arrêté du 18 juin 2000, le Conseil fédéral a qualifié le WEF d'événement exceptionnel en raison de son importance pour la Suisse sur la scène internationale. Pour le Conseil fédéral, cette appréciation est toujours valable. Le postulat du 25 mai 2004 de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats demande qu'une adaptation, voire une simplification, de la procédure d'acceptation soit examinée en ce qui concerne les services d'appui de l'armée: les engagements qui ne donnent lieu à aucun contredit politique doivent être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation dans le cadre d'un message. Le Conseil fédéral n'ayant pas changé d'avis sur le sujet, il demande donc à l'Assemblée fédérale d'approuver les engagements de l'armée en service d'appui

pour la protection du WEF 05 et du WEF 06, dans le même cadre et les mêmes proportions que le service effectué pour le WEF 04.
Un effectif maximum de 6500 militaires de métier et de milice sera engagé afin d'appuyer les autorités civiles. Etant donné que plus de 2000 militaires seront engagés, l'Assemblée fédérale doit se prononcer sur cet engagement.
La participation de la Confédération au coût des mesures de sécurité relatives au WEF 05 et au WEF 06 est établie comme suit: la Confédération participera, comme cela a été le cas jusqu'à présent, à raison de 80 % aux coûts du dispositif complémentaire exigé pour la sécurité des personnes protégées par le droit international public. La part de la Confédération s'élèvera, par conséquent, à 3/8 des coûts crédités par le canton des Grisons. Elle sera, pour la période de 2004 à 2006, de trois millions de francs au plus par année. Par son arrêté du 21 mai 2003, le Conseil fédéral a, par ailleurs, fixé le plafond des coûts à huit millions de francs.
Les coûts de l'engagement prévu de l'armée en service d'appui ne seront, pour le gros des troupes engagées, que légèrement supérieurs par rapport au service d'instruction et au service de vol ordinaire. Le coût des prestations subsidiaires à fournir par le DDPS peut, sur la base du WEF 04, être estimé à 19,5 millions de francs environ. La dépense supplémentaire effective – c'est-à-dire la dépense supplémentaire par rapport à un cours d'instruction / de répétition dit « ordinaire » tel que les formations engagées en faveur du WEF 05 et du WEF 06 devraient l'accomplir en 2005/2006 – peut être estimée à près de 2,5 millions de francs. Le DDPS est d'avis que ses dépenses pourront vraisemblablement être assumées dans le cadre des crédits accordés.

Délibérations

02-12-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06-12-2004 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Pia Hollenstein (G, SG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, jugeant que la distinction entre la mission de l'armée et celle de la police devait s'appliquer aussi au WEF : les militaires ne seraient pas les bonnes personnes pour remplir une mission policière délicate. La minorité a également critiqué le fait que l'adoption de l'arrêté entraîne d'ores et déjà la prise de mesures de sécurité pour le WEF 2006. Pour leur part, les rapporteurs de la commission ont déclaré que le WEF constituait un événement exceptionnel de portée nationale, ce qui justifiait donc l'engagement de l'armée. Ils ont rappelé que les services d'appui faisaient partie intégrante de la mission de l'armée et que l'engagement de l'armée pour le WEF était par conséquent conforme à la loi. Par 118 voix contre 46, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet ; au vote sur l'ensemble, il a adopté l'arrêté fédéral par 109 voix contre 45.
Au **Conseil des États** aussi, une minorité a proposé de ne pas entrer en matière. Par la voix de son rapporteur Michel Béguelin (S, VD), elle a souligné que le financement de la sécurité pour une manifestation privée ne saurait constituer une dépense prioritaire pour la Confédération. À l'opposé, le rapporteur de la commission a déclaré que, si le WEF relevait certes d'une organisation privée, il avait toutefois un caractère officieux et une portée politique puisque de grands décideurs du monde économique et du monde politique y participaient. Par 30 voix contre 8, le conseil a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet et adopté l'arrêté fédéral au vote sur l'ensemble, par 29 voix contre 8.

04.075 Sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Accord avec la France

Message du 17 novembre 2004 concernant l'accord entre la Suisse et la France relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires (FF 2004 6441)

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 sécurité aérienne (N.d.T.: le terme de sécurité aérienne communément utilisé en aéronautique militaire suisse recouvre celui de sûreté aérienne figurant dans le texte de l'Accord) envers les menaces aériennes non militaires.
Dans ce contexte, et voulant tirer profit des expériences du G8, une déclaration d'intention commune a été signée le 10 mars 2004, sur l'initiative de la France, par Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense de la République française et par le conseiller fédéral Samuel Schmid, chef du Département

fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Dans cette déclaration, les deux Etats s'engagent à ouvrir des négociations afin de créer un cadre juridique en vue de rendre possible une coopération permanente en matière de police aérienne transfrontalière.
L'Accord règle la coopération entre la Suisse et la France en matière de sécurité aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Cette coopération vise à faciliter l'échange systématique de renseignements sur la situation aérienne générale et à améliorer les capacités d'intervention des deux parties vis-à-vis d'une menace concrète. Sous commandement du pays hôte, les opérations de police aérienne transfrontalières sont possibles jusqu'au tir de semonce au moyen de leurres infrarouges, excluant le tir de semonce impliquant l'emploi d'armes ainsi que le tir de destruction.
La coopération s'effectue dans le respect de la souveraineté des deux Etats et des accords bilatéraux en vigueur.
La collaboration n'entraîne aucune obligation financière pour la Confédération. Ni la France, ni la Suisse ne doivent payer d'indemnité pour les engagements de police aérienne. Il faut par contre financer l'installation de systèmes techniques d'échange d'informations, ce qui peut être fait dans le cadre du budget ordinaire du DDPS.
Selon l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Vu que la conclusion d'un traité international sur la collaboration militaire en matière d'engagement ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral, ce traité doit être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale selon l'art. 166, al. 2, Cst.
L'accord est conclu pour une durée indéterminée mais il est dénonçable en tout temps. Il ne prévoit aucune entrée dans une organisation internationale, ne contient aucune disposition importante modifiant la législation au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. et peut être appliqué sans édicter de législation complémentaire. Il n'est donc pas soumis au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

Délibérations

07-03-2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.06.2005	CE	Adhésion.

Au **Conseil national**, seul le groupe des Verts a rejeté l'Accord. Il était d'avis que la menace pesant sur la Suisse n'était pas d'une importance telle qu'une coopération avec la France soit nécessaire. L'Accord a néanmoins été adopté lors du vote sur l'ensemble, par 129 voix contre 12.
Quant au **Conseil des États**, il a adopté l'Accord à l'unanimité.

04.082 Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy

Message du 3 décembre 2004 sur l'arrêté fédéral concernant la participation de la Suisse à la Kosovo Force multinationale (KFOR) (FF 2005 403)

Situation initiale

L'arrêté fédéral simple doit permettre d'autoriser la poursuite de l'engagement de la «Swiss Company» (SWISSCOY) dans le cadre de la Kosovo Force multinationale (KFOR) dans les conditions et dans son ampleur actuelles, jusqu'au 31 décembre 2008. La Suisse aura la possibilité de mettre fin à l'engagement en tout temps.
L'engagement de la SWISSCOY, limité, le 22 septembre 2003, au 31 décembre 2005 par l'Assemblée fédérale se déroule avec succès depuis 1999. Les conditions-cadres, améliorées en décembre 2001 (armement pour l'auto-défense, section d'infanterie, détachement de transport aérien) ont fait leurs preuves pour l'essentiel.
La Suisse a, plus que la plupart des pays européens, un intérêt national immédiat à un Kosovo pacifié, sûr et dont la population puisse avoir des perspectives d'avenir. 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 poursuite de l'engagement de la SWISSCOY est également judicieuse dans la mesure où la fin de la présence militaire internationale n'est pour l'instant pas à l'ordre du jour – même si des négociations sur la question du statut doivent être entamées en 2005.
Le DDPS remettra, pour le 31 décembre de chaque année, un rapport intermédiaire sur l'engagement de la SWISSCOY à l'intention des Commissions de politique étrangères et des Commissions de la politique de sécurité des deux Chambres.

Délibérations

14-03-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2005 CN Adhésion.

Le **Conseil des États** a adopté l'arrêté fédéral à l'unanimité.
Au **Conseil national**, une minorité de la commission emmenée par Josef Lang (G, ZG) et Ulrich Schlüer (V, ZH) a contesté l'entrée en matière. La partie de cette minorité composée des Verts a motivé son rejet de la prolongation par le sort réservé à la minorité rom au Kosovo, par le trafic de femmes et par la prostitution forcée. Selon elle, la présence militaire n'a pas été en mesure de résoudre ces problèmes, au contraire, puisque le trafic de femmes et la prostitution forcée seraient apparus avec l'intervention des troupes de l'OTAN. Quant à la minorité Ulrich Schlüer (V, ZH), elle a justifié son refus par la réduction des effectifs de l'armée, par l'absence de mission de défense confiée à cette dernière et par l'avenir incertain du Kosovo. Pour leur part, les rapporteurs de la majorité de la commission ont argumenté leur proposition d'entrée en matière en déclarant que le Kosovo se trouvait dans une région qui revêt une haute priorité pour la Suisse, aussi bien pour des raisons de politique extérieure que pour des raisons de politique de sécurité. Ils ont affirmé qu'aucune autre région n'avait reçu autant d'aide par habitant de la part de la Suisse ces dernières années. C'est pourquoi notre pays aurait un intérêt particulier à participer aux tâches de sécurisation effectuées par la communauté internationale au Kosovo. Le conseil a décidé d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral par 107 voix contre 48 ; au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 105 voix contre 49.

05.016 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Slovénie

Message du 26 janvier 2005 concernant l'Accord avec la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité (FF 2005 967)

Situation initiale

L'accord entre la Suisse et la Slovénie sur la coopération en matière de lutte contre la criminalité permettra de renforcer la coopération bilatérale avec l'un des pays-clés d'Europe du Sud-Est. Les négociations qui ont eu lieu en 2003 et 2004 se sont terminées le 27 juillet 2004 par la signature du présent Accord à Berne. Ce document règle la coopération transfrontalière entre les autorités de police compétentes en vertu du droit national de chaque pays et améliore la coopération existante avec Interpol en matière d'échange d'informations et de données policières, tout en respectant les principes régissant la protection des données. Il prévoit aussi la possibilité d'une coopération ponctuelle allant au-delà des réglementations prévues par Interpol (p.ex. la constitution de groupes communs de contrôle, d'observation et d'investigation), mais ne touche pas à la répartition actuelle 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. La coopération policière dans le cadre de délits politiques, militaires et fiscaux est exclue.
L'accord se range parmi les nombreux efforts consentis par la Suisse dans le but de renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière grâce à des accords de coopération bilatéraux. Des accords similaires ont déjà été conclus avec nos voisins (Allemagne, Autriche/Principauté de Liechtenstein, France, Italie) ainsi qu'avec la Hongrie[5]. L'accord avec la Slovénie est, à l'instar de celui avec la Hongrie, un accord de police qui règle la coopération avec les autorités d'un pays non voisin. Les deux accords présentent, dès lors, des dispositions similaires. L'accord avec la Slovénie crée les conditions permettant d'intensifier la coopération policière, déjà fructueuse, entre les deux pays. Il contribue ainsi à atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral dans le cadre du renforcement de la coopération internationale en matière de police.

Délibérations

06.10.2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2005 CE Adhésion.
16.12.2005 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (187:0)
16.12.2005 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)

Les deux conseils ont approuvé l'arrêté fédéral sans opposition.

05.017 Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police

Message du 26 janvier 2005 concernant l'Accord entre la Confédération suisse et l'Office européen de police (FF 2005 895)

Situation initiale

Les menaces émanant du terrorisme et du crime organisé se sont amplifiées au cours des 15 dernières années. C'est la raison pour laquelle, dans les années 90, l'Union européenne (UE) a créé l'Office européen de police (Europol) pour être à même de parer efficacement aux formes de criminalité évoquées au début de ces lignes. Europol a pour objectif d'améliorer la coopération entre les États membres de l'UE dans le cadre de la prévention des formes graves de la criminalité internationale et de la lutte contre ses manifestations.
L'analyse du système de sécurité actuel de la Suisse effectuée dans le cadre du projet USIS a démontré que c'est uniquement grâce à la coopération internationale que les organes de police et de poursuite pénale de Suisse sont en mesure d'accomplir leurs tâches nationales. Aussi le Conseil fédéral s'efforce-t-il d'examiner la nécessité d'une coopération policière approfondie avec certains Etats et organisations et, le cas échéant, de la mettre en oeuvre. Dès la fin des années 90, la Suisse s'est mise à conclure des accords bilatéraux de coopération policière avec des Etats partenaires. Si, sur le plan géographique, ces accords se limitent au territoire national d'un Etat déterminé, ils vont relativement loin sur le plan du contenu et permettent d'exercer une puissance publique partielle sur le territoire national d'un Etat étranger. Dès lors, le présent accord avec Europol poursuit un but différencié: sous l'angle géographique, la coopération policière s'opérera dans l'UE tout entière, c'est-à dire qu'elle couvrira un espace qui compte bien plus d'Etats que le territoire visé par les accords bilatéraux. Par contre, l'accord va moins loin sous l'angle du contenu, permettant pour l'essentiel d'échanger des informations relatives aux organisations criminelles.
La Suisse et Europol collectent et analysent des informations relevant du crime organisé et du terrorisme international. Chacun possède son propre système d'informations dans lequel sont enregistrées les données pertinentes. L'accord permet de s'échanger des données, de les vérifier et de les analyser, ainsi que d'exploiter leur contenu informationnel.
En revanche, la transmission des informations n'intervient pas directement moyennant un accès en ligne aux banques de données de l'Etat partenaire, mais s'effectue au cas par cas, notamment par l'entremise des officiers de liaison qui seront détachés sur place. Ces derniers fonctionnent comme instances de contact entre la Suisse et Europol. Ils coordonnent et traitent les informations et questions émanant de l'Etat qui les a détachés.
L'accord contient également de nombreuses dispositions touchant à la protection des données. Les conditions liées à la protection de la sphère privée inscrites à l'art. 13 de la Constitution fédérale et à l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) sont ainsi garanties. L'accord est par ailleurs soumis aux réserves du droit de chacune des parties contractantes, ce qui permet d'éviter une «fuite vers le droit international», qui pourrait entraîner une dépréciation des droits individuels inscrits dans la Constitution. Enfin, l'accord permet à la Suisse et à Europol de coopérer sans rien toucher aux éléments essentiels du système suisse régentant la police et la poursuite pénale.

Délibérations

15.06.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.10.2005	CN	Adhésion.
07.10.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
07.10.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (181:1)

L'entrée en matière n'a donné lieu à aucune contestation au **Conseil des États**, qui a approuvé à l'unanimité le projet tel qu'il avait été proposé par le Conseil fédéral.
Si l'entrée en matière n'a pas non plus été contestée au **Conseil national**, des divergences sont néanmoins apparues sur la question de la compétence décisionnelle en matière d'élargissement du champ d'application du mandat, à savoir de l'extension de la liste des délits susceptibles de faire l'objet d'une collaboration entre la Suisse et Europol. De l'avis du Conseil fédéral et du Conseil des États, la modification de la liste des délits devrait relever de la responsabilité du Conseil fédéral. Cette position a également été soutenue par une minorité de la commission emmenée par Didier Burkhalter (RL, NE), qui mettait en avant la rapidité et l'efficacité d'une telle procédure. Pour sa part, la majorité de la commission a estimé que tout élargissement du champ d'application du mandat devait passer

par une loi et, partant, être approuvé par le Parlement et assorti d'une clause référendaire. Précisant en outre que ces questions étaient liées à la transmission et à la protection des données, elle a souligné la nécessité, pour le Parlement, d'exercer un contrôle démocratique fort. Par 80 voix contre 64, le conseil a suivi la minorité de la commission, adhérant ainsi à la décision du Conseil fédéral et du Conseil des États.

05.018 Aide humanitaire du HCR en Indonésie. Envoi de moyens de transport aérien de l'armée

Message du 2 février 2005 concernant l'arrêté fédéral sur l'envoi de moyens de transport aérien de l'armée afin de soutenir les prestations d'aide humanitaire du HCR en Indonésie (FF 2005 1473)

Situation initiale

Le raz-de-marée survenu le 26 décembre 2004 dans l'Océan indien a entraîné la mort d'un nombre de personnes bien supérieur à 200 000. Le 30 décembre 2004, le Conseil fédéral a accordé un crédit additionnel de 25 millions de francs en faveur des victimes de cette catastrophe pour financer les prestations humanitaires de la Suisse. Depuis le 26 décembre 2004, la Suisse fournit une aide d'urgence sur place, sous la direction du délégué à l'aide humanitaire. A peine trois heures après l'annonce du raz-de-marée, l'état-major de crise du DFAE se réunissait pour la première fois. Peu après, le DFAE ouvrait une ligne téléphonique directe. Le 30 décembre 2004, 24 spécialistes du «Disaster Victims Identification Team» du DFJP s'envolaient pour la Thaïlande à la requête de l'état-major de crise du DFAE et y fournissaient un soutien aux autorités locales pour l'identification des personnes décédées. Depuis le 1er janvier 2005, le DDPS fournit un appui en personnel à la DDC. En outre, il a mis à disposition du matériel d'armée (biens destinés à la vie quotidienne et à la survie) représentant un montant de 1,3 million de francs.
Le 6 janvier 2005, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) adressait, à la suite du tremblement de terre et du tsunami du 26 décembre 2004 dans l'Océan indien, une demande d'aide à la Suisse sous forme de moyens de transport aérien du DDPS, afin de fournir un soutien à sa mission en Indonésie en faveur de la population locale. Il s'agissait, en l'occurrence, de transporter de l'aide, d'assurer la mobilité des spécialistes du HCR dans la zone touchée par la catastrophe et de procéder, au besoin, à des évacuations médicales (MEDEVAC). Le 7 janvier 2005, au cours d'une conférence téléphonique, le Conseil fédéral a décidé de fournir un appui aux prestations d'aide humanitaire du HCR, au moyen de trois hélicoptères de transport de l'armée suisse pour trois mois au maximum et avec 50 personnes au plus. L'engagement correspond à un service d'appui à l'étranger au profit du HCR. Comme sa durée sera vraisemblablement supérieure à trois semaines, il doit être approuvé par l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire.

Délibérations

07-03-2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14-03-2005	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé l'arrêté fédéral sans opposition.

05.019 Engagement de militaires suisses dans l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine. Arrêté fédéral. Message complémentaire

Message complémentaire du 2 février 2005 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement en faveur de la paix de militaires de l'armée suisse dans la Force multinationale de l'Union européenne « European Union Force » (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine (FF 2005 1483)

Situation initiale

L'Assemblée fédérale a approuvé l'engagement en faveur de la paix, décidé le 26 mai 2004 par le Conseil fédéral, de militaires de l'armée suisse dans la Force multinationale de l'Union européenne «European Union Force» (EUFOR) en Bosnie-Herzégovine, le 5 octobre 2004 (Conseil des Etats) et le 16 décembre 2004 (Conseil national). Conformément à l'arrêté, seuls quatre officiers d'état major et deux équipes de liaison et d'observation (Liaison and Observation Teams = LOT), composées chacune de huit militaires, peuvent être engagés simultanément. Au cours de la procédure parlementaire d'approbation déjà (sessions d'automne et d'hiver 2004), une demande de mise à

disposition de capacités de transport aérien a été adressée à la Suisse, qui a d'abord dû la refuser, les Forces aériennes n'étant pas en mesure, dès décembre 2004, de mettre une équipe supplémentaire avec hélicoptères pour un engagement en faveur de la paix à la disposition des unités de transport aérien déjà sur place au Kosovo. Au cours des délibérations parlementaires, le chef du DDPS a attiré l'attention sur ce fait.
Un examen détaillé en matière de personnel et de logistique, et une évaluation de la situation sur place, ont montré que les Forces aériennes suisses pouvaient, à partir de mai 2005, soutenir l'EUFOR par une équipe de transport aérien. Dans le message complémentaire au message du 26 mai 2004 concernant l'engagement ans l'EUFOR, il s'agit de compléter l'engagement déjà autorisé par l'Assemblée fédérale de 20 militaires de l'armée suisse par l'engagement d'une équipe de transport aérien. Cet engagement comporte trois pilotes, trois militaires des exploitations des Forces aériennes, un officier supérieur et deux hélicoptères de transport Cougar (un hélicoptère d'engagement et un hélicoptère de réserve).

Délibérations

07-03-2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14-03-2005 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) et Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Elle a justifié cette position en faisant valoir qu'elle souhaitait encourager la promotion civile de la paix et non la militarisation de la politique extérieure, d'une part, et que l'armée avait d'autres problèmes prioritaires à régler en Suisse, d'autre part. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont indiqué pour leur part que l'EUFOR manquait de capacités aériennes et qu'elle avait donc besoin du soutien de la Suisse dans ce domaine. Par 92 voix contre 59, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet avant d'adopter l'arrêté fédéral lors du vote sur l'ensemble, par 95 voix contre 57.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a pas été contestée, et le projet y a été adopté par 40 voix contre 1.

05.035 Programme d'armement 2004 modifié

Message du 13 avril 2005 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2004 modifié) (FF 2005 2551)

Situation initiale

Dans le message d'armement 2004 modifié, le Conseil fédéral propose l'acquisition du matériel suivant:		
	Crédit en millions de francs	Crédit en millions de francs
Conduite et exploration dans toutes les situations		268,0
- Intégration du Data Link dans FLORAKO	268,0	
Logistique		11,0
- Conteneur de ravitaillement en carburant	11,0	
Protection et camouflage		35,0
- Casque de protection balistique	35,0	
Effets des armes (part de l'instruction)		95,0
- Plateforme de simulation pour les exercices de combat SIMUG	95,0	
Total du programme d'armement 2004 modifié		409,0

Délibérations

06.06.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.06.2005	CE	Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière sur le programme d'armement 2004 modifié. Cette minorité a déploré que le Conseil fédéral n'ait pas profité du rejet du programme d'armement 2004 pour instaurer un moratoire. En effet, elle a estimé que l'armée ne manquait pas d'armes, mais plutôt d'arguments. La gauche a motivé son rejet ou son abstention par son souhait de voir la taille de l'armée se réduire davantage. Par conséquent, elle entendait rejeter aussi le programme d'armement modifié. Quant aux groupes parlementaires bourgeois, ils ont pleinement soutenu le programme d'armement. Après le rejet de la proposition de non-entrée en matière par 101 voix contre 46, l'objet a été adopté au vote sur l'ensemble par 109 voix contre 44.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a pas donné lieu à discussion et l'arrêté fédéral sur l'acquisition de matériel d'armement a été adopté au vote sur l'ensemble par 33 voix contre 2.

05.036 Systèmes d'information suisses sur les empreintes digitales et les profils d'ADN. Accord avec la Principauté de Liechtenstein

Message du 13 avril 2005 relatif à l'Accord entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération dans le cadre des systèmes d'information suisses sur les empreintes digitales et les profils d'ADN (FF 2005 2733)

Situation initiale

Entretenant, comme le veut la tradition, des contacts réguliers, la Suisse et la Principauté de Liechtenstein coopèrent aussi étroitement sur le plan policier. Cette coopération se fonde sur l'Accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération transfrontalière des autorités compétentes en matière de sécurité et de douane, qui est entré en vigueur le 1er juillet 2001. Elle comprend non seulement l'établissement, en fonction des besoins, de contacts directs au niveau national, mais aussi la mise en place de diverses mesures au niveau régional.
La Principauté de Liechtenstein participe au système d'information sur les profils d'ADN depuis sa mise en service, à titre d'essai, en août 2000 par l'Office fédéral de la police. Sont enregistrés et comparés dans la banque de données des profils d'ADN, notamment ceux de personnes soupçonnées ou condamnées, ainsi que des traces. Les autorités de poursuite pénale étant d'avis que le système d'information sur les profils d'ADN a fait ses preuves, la Principauté de Liechtenstein entend continuer à y participer.
L'exploitation de ce système d'information se fonde sur une nouvelle base légale depuis l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2005, de la loi sur les profils d'ADN, ce qui lui confère un caractère officiel. Il apparaît judicieux, au vu de l'étroite coopération qui existe entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'aller au-delà des aspects de la coopération internationale prévus par la loi sur les profils d'ADN et de sceller cette coopération dans un accord spécifique entre les deux pays. L'accord a par ailleurs permis de spécifier la coopération dans le cadre du système automatique d'identification des empreintes digitales, particulièrement pour les questions ayant trait à la participation financière et à la responsabilité. En vertu de l'accord, la Principauté de Liechtenstein reprendra dans son droit national les dispositions de la législation fédérale suisse mentionnées dans l'appendice de l'accord.
L'accord définit les responsabilités des parties, règle les conditions liées à la saisie et au traitement des données dans les systèmes d'information et garantit un niveau de protection élevé des données. Enfin, il précise la participation financière de la Principauté de Liechtenstein et détermine les responsabilités des deux Etats contractants.

Délibérations

05.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)
16.12.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (161:16)

Les deux conseils ont adopté l'accord sans discussion.

05.044 Programme d'armement 2005

Message du 25 mai 2005 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2005) (FF 2005 3371)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose l'acquisition du matériel suivant :

	Crédit en millions de francs	Crédit en millions de francs
Conduite et exploration dans toutes les situations		460,0
- Système intégré d'exploration et d'émission radio (IFASS)	395,0	
- Système radio tactique à ondes courtes SE-240 (système radio HF)	65,0	
Logistique		65,0
- Véhicule sanitaire Piranha I, 6×6 (transformation du chasseur de chars)	38,0	
- Assortiment de matériel pour la subsistance	27,0	
Protection et camouflage		25,0
- Système de décontamination ABC	25,0	
Mobilité		310,0
- Hélicoptère léger pour les transports et la formation (HLTF)	310,0	
Effets des armes		160,0
- Simulateur de tir au laser pour l'équipement et l'armement personnels (LASSIM éqpt + arm pers)	38,0	
- Nouveau cockpit pour le PC-7 36	36,0	
- Installation électronique d'instruction au tir pour le char de grenadiers 2000 et pour les commandants de tir de l'artillerie (ELSA char gren 2000/ELSA	86,0	
Total du programme d'armement 2005		1020,0

Délibérations

05.10.2005 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05.12.2005 CE Divergences.
08.12.2005 CN Divergences.
12.12.2005 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, une minorité de commission emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière. Particulièrement controversé, l'achat de 20 nouveaux hélicoptères destinés à remplacer les hélicoptères militaires de type Alouette III, a suscité un long débat au conseil. Margret Kiener Nellen (S, BE) et Markus Wäfler (E, ZH) ont proposé de renvoyer au Conseil fédéral le projet d'acquisition d'hélicoptères, en invoquant plusieurs arguments: calendrier beaucoup trop serré pour une évaluation sérieuse, questions non réglées et prix trop élevé (310 millions de francs). Il conviendrait par conséquent de lancer un nouvel appel d'offres afin notamment de diminuer le coût du projet. Le groupe RL et les chrétiens-démocrates se sont ralliés à la proposition du Conseil fédéral, en expliquant qu'ils approuvaient ce programme d'armement en raison des faibles dépenses engagées dans ce domaine au cours des dernières années. Or, de leur point de vue, l'armée doit continuer à pouvoir disposer des équipements les plus modernes. Une grande majorité du groupe UDC nourrissait elle aussi des interrogations concernant cette acquisition. Elle a ainsi remis en question la compatibilité et la capacité de transport du nouvel hélicoptère d'Eurocopter. Le groupe UDC a déposé une proposition visant à ce que l'achat du nouvel hélicoptère soit soumis à l'approbation du parlement

dans le cadre d'un arrêté fédéral distinct une fois que les questions en suspens auraient été réglées. Après que la proposition de non-entrée en matière et les propositions de renvoi ont été rejetées, la proposition du groupe UDC a été adoptée, par 141 voix contre 34. Sept autres projets du programme d'armement ont été remis en cause par les écologistes et la gauche : des voix se sont notamment élevées pour critiquer l'achat à Israël d'un système d'exploration radio, et pour déclarer qu'un tel achat porterait atteinte à la crédibilité de la politique de la Suisse au Proche-Orient et réduirait les chances du pays de jouer un véritable rôle de médiateur dans le conflit palestinien. Les coupes proposées par les diverses minorités de commission n'en ont pas moins été toutes rejetées.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune contestation. La majorité du conseil ne voyait en effet aucune raison d'émettre des réserves à propos de l'acquisition d'hélicoptères. Et le fait que la Commission de la concurrence (ComCo) ait lancé une enquête préalable en réponse à une plainte du concurrent malheureux Agusta n'a en rien modifié sa décision. Une minorité emmenée par Michel Béguelin (S, VD) a proposé de limiter à 210 millions le crédit consacré aux hélicoptères mais, par 34 voix contre 8, le conseil s'est rallié à la majorité de la commission, et à la proposition du Conseil fédéral. Il a également rejeté la proposition de minorité Gentil (S, JU), qui, pour des raisons politiques, s'opposait à tout achat de matériel israélien pour le système intégré d'exploration et d'émission radio IFASS.
Lors de la procédure d'élimination des divergences au **Conseil national**, des propositions visant à repousser la libération du crédit sont restées vaines ; le conseil s'est finalement rallié à la décision du Conseil des États et a accepté de libérer le crédit permettant d'acheter les 20 hélicoptères pour la formation et le transport. Contrairement à la Chambre haute, il a toutefois souhaité que le crédit de 310 millions de francs serve aussi à acquérir un simulateur pour Super Puma.
Le **Conseil des États** a approuvé la dernière décision du Conseil national.

05.045 Immobilier militaire DDPS 2006

Message du 25 mai 2005 sur l'immobilier du DDPS 2006 (FF 2005 3441)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose l'ouverture de crédits d'engagements pour un montant total de 326,978 millions de francs, répartis comme suit:		
Articles/crédits	*Francs*	*Total*
Article «Immeubles» (transformations et constructions)		**200 478 000**
Défense (D)		200 478 000
– 1 crédit d'ouvrage de plus de 10 millions de francs pour D5 Forces terrestres	32 700 000	
– 1 crédit d'ouvrage de plus de 10 millions de francs pour D5 Forces terrestres	17400 000	
– 7 crédits d'ouvrage et 4 crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs pour les premiers, 3 millions de francs pour les seconds	137 928 000	
– 1 crédit supplémentaire pour D5 Forces terrestres	950 000	
– 1 crédit supplémentaire de plus de 10 millions de francs pour D6 Forces aériennes	11 500 000	
Article «Prestations contractuelles»		**16 500 000**
Défense (D)		16 500 000
– 4 crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 3 millions de francs	16 500 000	
Article «Entretien des immeubles et liquidations»		**110 000 000**
Défense (D)		100 550 000

– 5 crédits de programme pour des projets ne dépassant pas 3 millions de francs	100 550 000	
armasuisse (ar)		9 450 000
– 1 crédit d'ouvrage pour des projets ne dépassant pas 10 millions de francs	9 450 000	
Total des 25 nouveaux crédits d'engagement		**326 978 000**

Crédit d'engagement pour la rubrique «Immeubles du domaine Défense», utilisation selon les catégories de capacité		
Catégories de capacité	*Francs*	*Part en %*
Capacité de conduite	10 178 000	5,0 %
Planification et conduite opératives	6 000 000	3,0%
Exploration, surveillance et acquisition des buts	20 600 000	10,3%
Recrutement du personnel, instruction	33 650 000	16,8%
Développement de l'entrepris	11 500 000	5,7%
Acquisition logistique	7 550 000	3,8%
Crédits de programme (5 crédits d'engagement), pas directement répartissables selon les locataires et les projets	111 000 000	55,4%
Total des 15 crédits d'engagement	**200 478 000**	**100,0%**

Crédit d'engagement pour la rubrique «Immeubles du domaine Défense, utilisation selon les domaines d'application»		
Domaines d'application	*Francs*	*Part en %t*
Infrastructure de l'instruction	33 650 000	16,8%
Infrastructure de l'engagement	62 828 000	31,3%
Crédits de programme, pas directement répartissables selon les locataires et les projets	104 000 000	51,9%
Total des 15 crédits d'engagement	**200 478 000**	**100,0%**

Délibérations

19-09-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
28-11-2005 CN Adhésion.

Au **Conseil des États**, où l'entrée en matière n'a fait l'objet d'aucune contestation, le projet a été adopté à l'unanimité. En fait, le débat d'entrée en matière n'a pas véritablement porté sur les différents aspects du projet, mais plutôt sur la future orientation et les prochaines étapes de la réforme de l'armée. Au **Conseil national**, seul le groupe des Verts a rejeté le programme immobilier. Une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé la non-entrée en matière en arguant qu'aucun nouvel investissement ne devait être fait dans l'armée aussi longtemps que l'évolution de la réforme de cette dernière ne serait pas claire. Cette même minorité a proposé de renoncer, en cas d'entrée en matière, à la construction d'un nouveau centre d'instruction pour le combat sur la place d'armes de Bure. En fin de compte, la chambre du peuple a décidé d'entrer en matière sur le projet par 134 voix contre 20, et elle a rejeté l'autre proposition de la minorité Lang par 112 voix contre 39.

05.049 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Lettonie et la République tchèque

Message du 3 juin 2005 concernant les Accords avec la Lettonie et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (FF 2005 3765)

Situation initiale

La criminalité transfrontalière ne pourra être jugulée ni combattue efficacement sans un sérieux engagement sur le plan interétatique. Il convient donc de développer non seulement certaines

mesures, mais aussi les instruments de la coopération policière au niveau régional, bilatéral et multilatéral. Les accords avec la Lettonie et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité permettront de renforcer la coopération bilatérale avec deux pays-clés d'Europe de l'Est. Les négociations qui ont eu lieu en 2003 et 2004 avec la Lettonie se sont terminées le 23 mai 2005 par la signature du présent Accord à Riga. L'Accord avec la République tchèque a été signé le 31 mai 2005 à Prague. Ces documents règlent la coopération internationale entre les autorités de police compétentes en vertu du droit national de chaque pays et améliorent la coopération existante avec Interpol en matière d'échange d'informations et de données policières, tout en respectant les principes régissant la protection des données. Ils prévoient aussi la possibilité d'une coopération ponctuelle au-delà des réglementations prévues par Interpol (p.ex. la constitution de groupes communs d'analyse et d'investigation), mais ne touchent pas à la répartition actuelle des compétences entre les autorités de justice et de police. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, et entre ces derniers ne sont pas affectées.
La coopération policière dans le cadre de délits politiques, militaires et fiscaux est exclue.
Ces accords se rangent parmi les nombreux efforts consentis par la Suisse dans le but de renforcer la lutte contre la criminalité transfrontalière grâce à des accords de coopération bilatéraux. Des accords similaires conclus avec nos voisins (Allemagne, Autriche/Principauté de Liechtenstein, France, Italie) et avec la Hongrie sont déjà en vigueur. Un accord a été conclu avec la Slovénie mais n'a pas encore été ratifié. A l'instar de ceux conclus avec la Hongrie et la Slovénie, les accords avec la Lettonie et la République tchèque sont des accords de police qui règlent la coopération avec les autorités d'un pays non voisin. Les quatre accords présentent, dès lors, des dispositions similaires.
Les Accords avec la Lettonie et la République tchèque créent les conditions permettant d'intensifier la coopération policière, déjà fructueuse, d'une part entre la Suisse et la Lettonie, et d'autre part entre la Suisse et la République tchèque. Ils contribuent ainsi à atteindre les buts fixés par le Conseil fédéral dans le cadre du renforcement de la coopération internationale en matière de police.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la République tchèque sur la coopération policière en matière de lutte contre des infractions

05.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2006	CN	Adhésion.
24.03.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
24.03.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (186:0)

Projet 2
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la République de Lettonie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

05.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.03.2006	CN	Adhésion.
24.03.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
24.03.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (186:0)

Les deux conseils ont adopté les deux accords sans opposition.

05.061 Interdiction ou limitation de l'emploi de certaines armes classiques (Protocole V)

Message du 17 août 2005 concernant le Protocole du 28 novembre 2003 relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) annexé à la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (FF 2005 5251)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral a soumis à l'approbation des Chambres fédérales le Protocole du 28 novembre 2003 relatif aux restes explosifs de guerre annexé à la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination (ci-après

Convention sur les armes classiques). La Convention sur les armes classiques se compose d'un traité-cadre et de 4 protocoles limitant ou interdisant l'emploi de certaines armes classiques (Protocole I relatif les éclats non localisables, Protocole II et Protocole II révisé les mines, les pièges et autres dispositifs; Protocole III les armes incendiaires; Protocole IV les armes à laser aveuglantes).
Adopté le 28 novembre 2003 lors de la réunion des Etats parties à la Convention sur les armes classiques, le Protocole relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) procède du constat qu'après la cessation des conflits armés, les restes explosifs de guerre causent de graves problèmes humanitaires. Ce nouveau protocole entend réduire autant que faire se peut les dangers et les effets des restes explosifs de guerre pour les populations civiles, par le biais surtout de mesures correctives post-conflictuelles. Il prévoit l'obligation pour les Etats, d'enlever les restes explosifs de guerre qui se trouvent sur leur sol ainsi que l'obligation, pour ceux qui ont utilisé ces munitions explosives, de contribuer à leur enlèvement en fournissant une aide technique, des moyens financiers ou du personnel. Il stipule, en outre, l'obligation d'enregistrer et d'archiver les renseignements concernant les munitions explosives utilisées et d'échanger des informations en vue de faciliter l'enlèvement. Il prévoit enfin des mesures pour avertir et sensibiliser les populations civiles du potentiel de risques des restes explosifs de guerre ainsi qu'une aide et une coopération internationales. Une annexe technique précise les diverses obligations à respecter en formulant des recommandations qui ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes et fournit des directives générales sur la fabrication, la manipulation et le stockage des munitions explosives.
Le Protocole V est compatible avec l'ordre juridique suisse. Sa ratification n'aura pas de conséquences financières prévisibles pour la Confédération et les cantons.
Dans le cadre de la Convention sur les armes classiques, la Suisse a toujours oeuvré en faveur des intérêts humanitaires et a soutenu l'élaboration du Protocole V. Tant les considérations humanitaires qui, en accord avec la tradition humanitaire de la Suisse, visent à réduire autant que possible les effets délétères des conflits armés pour les populations civiles même après leur cessation, que l'absence jusqu'ici dans le droit international humanitaire de règles pertinentes au sujet des restes explosifs de guerre parlent en faveur d'une ratification. La politique suisse en matière de déminage à but humanitaire quant à elle englobe aujourd'hui déjà les restes explosifs de guerre. Notre pays soutient en effet financièrement les opérations de déminage et forme des spécialistes du déminage et de l'enlèvement des munitions. Il traite en outre sur un pied d'égalité les victimes de mines terrestres et celles de restes explosifs de guerre au niveau des soins et de la réadaptation. Dans l'optique suisse, le Protocole V vient compléter de façon bienvenue le droit international humanitaire.

Délibérations

15.12.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.05.2006	CN	Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral sans opposition.

05.069 Sûreté aérienne contre des menaces aériennes non militaires. Accord avec l'Italie

Message du 31 août 2005 concernant l'accord entre la Suisse et l'Italie relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires (FF 2005 5105)

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 sécurité aérienne envers les menaces aériennes non militaires.
L'accord soumis à approbation règle la coopération entre la Suisse et l'Italie en matière de sécurité aérienne contre les menaces aériennes non militaires. Cette coopération n'est pas limitée à la durée des Jeux olympiques d'hiver mais doit se poursuivre. L'accord correspond dans son contenu à un accord passé récemment entre la Suisse et la France et constitue la poursuite logique de la politique du Conseil fédéral en matière de sécurité contre les attaques terroristes aériennes.
La coopération, maintenant en discussion, entre l'Italie et la Suisse, vise à faciliter l'échange systématique de renseignements sur la situation aérienne générale et à améliorer les capacités d'intervention des deux parties vis-à-vis d'une menace concrète. Sous commandement du pays hôte, les opérations de police aérienne transfrontalières sont possibles jusqu'à l'utilisation de leurres infrarouges, excluant le tir de semonce impliquant l'emploi d'armes ainsi que le tir de destruction. La

coopération s'effectue dans le respect de la souveraineté des deux Etats et des accords bilatéraux en vigueur.

Délibérations

28.11.2005 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.12.2005 CE Adhésion.
Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Lors de la discussion par article, une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé d'autoriser l'accord en question uniquement pour la durée des Jeux olympiques d'hiver de Turin. Elle s'est fondée pour cela sur l'interprétation selon laquelle un accord de durée illimitée avec l'Italie équivaudrait à une coopération militaire avec un pays membre de l'OTAN. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a souligné que cet accord avec l'Italie concernait seulement des services de police aérienne, et non une coopération militaire. La proposition de minorité a été rejetée par 108 voix contre 31 et, au vote sur l'ensemble, l'accord a été adopté par 114 voix contre 24.
Quant au **Conseil des États**, il a adopté l'accord sans opposition.

05.085 Structures de conduite de l'armée et rapports de subordination. Rapport

Rapport du 2 décembre 2005 sur les structures de conduite de l'armée et les rapports de subordination (en exécution de l'art. 13, al. 2, de l'organisation de l'armée) (FF 2005 6557)

Situation initiale

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre à l'Assemblée fédérale un rapport sur les structures de conduite de l'armée et les rapports de subordination. Ce rapport doit résumer d'abord les entretiens menés au sein de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE) à l'occasion de la procédure d'élimination des divergences relatives à la révision de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM). Il doit préciser ensuite, sur la base d'exemples concrets, dans quelle mesure les structures de conduite de l'armée ont jusqu'ici donné satisfaction et comment elles ont été mises en oeuvre.
La CPS-CE a traité trois questions de fonds : en premier lieu celle des tensions pouvant apparaître dans le domaine de la conduite ; ensuite celle d'un échelon de conduite supplémentaire (division) placé entre l'échelon des Forces terrestres et celui des brigades (échelon tactique) ; et enfin la question de l'alimentation en personnel des états-majors.
Le DDPS traite actuellement ces questions et soumettra au Conseil fédéral des propositions à leur sujet.
Toutefois, l'on peut déjà tirer certaines conclusions quant aux structures de conduite de l'armée : les structures de conduite actuelles ont fait la preuve de leur efficacité à l'occasion de différents engagements et exercices d'états-majors. Sur la base de l'expérience acquise, elles peuvent à tout moment être adaptées à la mission, chaque fois que cela paraît nécessaire ou judicieux. Par ailleurs, l'ancrage régional, en l'occurrence le contact avec les autorités civiles cantonales est, malgré la réduction du nombre des états-majors, toujours assuré grâce aux quatre régions territoriales.
En outre, le concept de la force de circonstance – la dénommée Task Force – garantit, en toutes situations et dans tous les types d'opérations, une composition de formations d'engagement flexible, modulaire, adaptée à la situation et axée sur la prestation. Avec leur état-major d'engagement (Etat-major des Forces terrestres à partir du 1er janvier 2006), les Forces terrestres disposent d'un état-major apte à assurer la fonction remplie par un ancien état-major de corps de l'armée 61/95. La planification prévisionnelle d'opérations de type «sûreté sectorielle préventive» a permis de conclure que le modèle de commandement prôné par le plan directeur de l'armée tient compte de la situation du moment, soit des besoins de l'échelon opératif. Aussi, les structures de commandement de l'armée seront analysées dans le cadre de la planification et de la mise en oeuvre de l'étape de développement 2008–2011, et adaptées le cas échéant.

Délibérations

23.03.2006 CE Pris acte du rapport.
12.06.2006 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

06.008 Loi sur les armes. Modification

Message du 11 janvier 2006 relatif à la modification de la loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (Loi sur les armes, LArm) (FF 2006 2643)

Situation initiale

L'objectif de la révision de la loi sur les armes est de remédier aux lacunes qui se sont fait jour dans l'application pratique de la loi et de mieux prévenir l'utilisation abusive d'armes.
Le projet vise essentiellement à unifier l'application de la législation sur les armes. Il prévoit de nouvelles réglementations qui doivent permettre d'harmoniser la pratique, la loi étant interprétée et appliquée de manière très différente par les cantons dans certains domaines.
Les armes soft air, les armes au CO_2 ou à air comprimé, les armes factices et les armes d'alarme, qui étaient jusqu'à présent librement disponibles, sont désormais soumises à la loi sur les armes si elles sont susceptibles d'être confondues avec de véritables armes ou qu'elles libèrent une certaine énergie à la bouche. Les couteaux et les poignards font l'objet d'une nouvelle réglementation. Les critères de définition utilisés jusqu'à présent étaient difficilement compréhensibles. La vente anonyme d'armes, via Internet ou par le biais d'annonces, est désormais interdite. Toute personne désirant vendre une arme doit pouvoir être identifiée par les autorités.
L'interdiction du port abusif d'objets dangereux doit permettre aux autorités policières et douanières de saisir les battes de base-ball, les tubes métalliques, les chaînes de vélo et autres objets similaires portés en public, avant que des personnes ne soient menacées ou des infractions commises avec ces objets. Cette réglementation constitue un instrument important de la prévention des délits. Le fichier informatisé relatif à la révocation et au refus d'autorisations ainsi qu'à la mise sous séquestre d'armes (DEBBWA), très utile pour prévenir les abus, repose à présent sur une base légale formelle. La base légale qui existait dans l'ordonnance sur les armes était limitée dans le temps. Ce fichier informatisé doit permettre d'éviter que des armes n'aboutissent entre les mains de personnes pour lesquelles il existe des motifs s'opposant à l'acquisition ou qui se sont vu retirer une arme par la police. La création d'une base légale formelle entend permettre l'échange de données relatives aux armes entre l'Office fédéral de la police et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Les autorités civiles pourront ainsi identifier les détenteurs d'anciennes armes de l'armée. Cette mesure permettra également d'éviter que des personnes enregistrées à l'Office fédéral de la police pour des abus commis avec des armes ne se voient remettre des armes de l'armée.
L'Office fédéral de la police sera également chargé de gérer un service national de coordination pour l'exploitation des traces laissées par des armes à feu. Ces traces seront saisies de manière centralisée pour l'ensemble de la Suisse et pourront être consultées par les autorités policières. Ce service de coordination répond à une demande formulée depuis de longues années par les cantons et constitue un élément efficace pour élucider les délits commis avec des armes à feu.

Délibérations

08.06.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.09.2006	CN	Le Conseil national interrompt les délibérations après l'examen de l'art. 9b, suite ultérieurement.
15.03.2007	CN	Le Conseil national interrompt les délibérations après l'examen de l'art. 33, suite ultérieurement.
22.03.2007	CN	Divergences.
04.06.2007	CE	Divergences.
18.06.2007	CN	Divergences.
20.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (167:19)

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a donné lieu à aucune contestation. Si l'ensemble des intervenants ont salué la réforme lors du débat d'entrée en matière, la gauche a toutefois réclamé des mesures supplémentaires. Anita Fetz (S, BS) a ainsi formulé deux propositions. La première visait à relever à 21 ans l'âge légal permettant d'acquérir une arme, tout en laissant au Conseil fédéral la possibilité de prévoir des exceptions pour le tir sportif. Motivée par le constat selon lequel nombre de jeunes âgés de 18 ans ne font pas systématiquement preuve de la maturité et de la réserve requises, la seconde consistait à soumettre les personnes qui n'ont pas 25 ans révolus à l'obligation de présenter un certificat d'aptitude lors de l'acquisition d'une arme. Ces deux propositions ont été

rejetées à une large majorité. Le conseil n'a pas non plus approuvé la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Maximilian Reimann (V, AG), qui prévoyait une simplification administrative pour les armuriers, pas plus que celle de la minorité Béguelin (S, VD) qui exigeait la mise en place d'un fichier en vue de recenser les acquisitions d'armes. Avec l'approbation du Conseil fédéral, le conseil a adopté unanimement la proposition de la commission relative à une redéfinition des armes anciennes ; sont considérées comme armes anciennes les armes à feu fabriquées avant 1870 et les armes blanches ou autres armes fabriquées avant 1900. Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé à l'unanimité.

L'entrée en matière était également incontestée au **Conseil national**. Lors du débat d'entrée en matière, deux camps s'opposaient sur la réglementation des armes : d'un côté, le camp bourgeois qui, en tant que défenseur de la tradition suisse du fusil à domicile, souhaitait réduire le contrôle étatique à un minimum, de l'autre les parlementaires de gauche, qui admettaient un lien direct entre un durcissement de la loi et une diminution des accidents causés par des armes à feu, et qui auraient aimé interdire les armes à la maison. Au cours de la discussion par article, une minorité de la commission emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a déposé une proposition visant à exempter les collectionneurs d'armes reconnus et les institutions culturelles ou historiques qui se consacrent aux armes de l'obligation d'obtenir un permis d'acquisition d'armes ou de munitions. A l'instar de la majorité de la commission, le conseiller fédéral Christoph Blocher a cependant demandé le rejet de cette proposition qui, en obligeant l'Etat à désigner les collectionneurs reconnus, risquerait, selon lui, d'accorder un traitement de faveur à certains collectionneurs d'armes. Par 120 voix contre 57, le Conseil national s'est aligné sur la majorité de la commission en retenant la version du Conseil des Etats. Il a également rejeté, par 92 voix contre 65, la proposition défendue par la minorité Luc Recordon (G, VD), qui visait à supprimer le droit fondamental, garanti par la loi, d'acquérir, de posséder et de porter des armes. Par 86 voix contre 83, le Conseil national a refusé d'inscrire les fusils de chasse à répétition (pump action) dans la liste des armes interdites, comme le proposait une minorité de la commission emmenée par Joseph Lang (G, ZG), qui arguait que ces armes ne sont utilisées ni pour le tir sportif ni pour la chasse, mais essentiellement à des fins criminelles. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a cependant relevé qu'aucun indice concret ne permettait de conclure que les fusils de chasse à répétition étaient utilisés à des fins criminelles plus fréquemment que d'autres armes. Enfin, les propositions de minorité formulées par le camp rose-vert exigeant que toutes les personnes qui désirent acquérir une arme à feu en indiquent le motif et montrent de manière crédible qu'elles en ont besoin, ont également été écartées.

La discussion par article au **Conseil national** s'est poursuivie à la session de printemps 2007, où les délibérations se sont articulées selon le schéma suivant : les socialistes et les Verts souhaitaient restreindre l'acquisition et la détention d'armes et renforcer les contrôles par l'État, tandis que les partis bourgeois défendaient plutôt les intérêts des tireurs sportifs, des chasseurs et des collectionneurs, comptant sur le sens des responsabilités de chacun. Une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a proposé de soumettre toutes les armes, sauf les pistolets à lapins à un coup, au **permis d'acquisition d'armes**. Quant à la majorité de la commission et au Conseil fédéral, ils avaient l'intention de se rallier à la décision du Conseil des États. La minorité a justifié sa proposition en déclarant que faire une exception pour les armes de chasse ou de sport irait à l'encontre de l'objectif visé, à savoir une sécurité accrue. Le conseil a finalement suivi la majorité de la commission, par 109 voix contre 64. Au chapitre de l'**obligation de marquage** pour les armes à feu, le conseil s'est également rallié à la majorité de la commission, et par conséquent au Conseil des États, par 106 voix contre 60. Une minorité emmenée par Boris Banga (S, SO) voulait imposer l'obligation de marquage non seulement aux fabricants, mais encore aux propriétaires d'armes à feu, ce qui aurait nécessité le marquage a posteriori de toutes les armes déjà acquises. La majorité de la commission a toutefois estimé qu'une obligation de marquage plus étendue n'était ni judicieuse, ni réalisable. En outre, par 92 voix contre 70, le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission qui visait à supprimer l'obligation pour l'office central d'**informer les autorités cantonales** de l'introduction d'armes et de munitions sur le territoire suisse. De plus, la majorité voulait un système limité à l'**autorisation générale** ; elle a donc demandé de supprimer l'autorisation unique prévue par le Conseil fédéral et le Conseil des États comme condition à l'octroi de l'autorisation générale. Une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) souhaitait quant à elle se rallier au Conseil des États et au Conseil fédéral. Au final, le conseil a suivi la majorité de la commission, par 95 voix contre 64.

Le principal point de discorde pendant les délibérations au Conseil national a toutefois été la question du **registre national des armes à feu**. Une minorité emmenée par Géraldine Savary (S, VD) a demandé l'instauration d'une base de données nationale généralisée pour toutes les armes et leurs propriétaires, alors que la majorité de la commission entendait se rallier au Conseil fédéral et au

Conseil des États, et instaurer une base de données uniquement pour l'acquisition d'armes. Au sein de cette majorité, Théophil Pfister (V, SG) était d'avis que l'enregistrement de toutes les armes et de leurs propriétaires ne permettrait pas d'accroître la sécurité et de réduire la criminalité. Josef Lang (G, ZG), en revanche, a fait remarquer que la Suisse enregistrait bien toutes les voitures et toutes les vaches. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a rappelé que les cantons rejetaient l'idée d'un registre des armes au sens voulu par la minorité de la commission. Par ailleurs, il a estimé que les avantages d'un tel registre seraient minimes, alors que les frais qu'il occasionnerait seraient importants. Par 95 voix contre 65, le conseil a décidé de suivre la majorité de la commission et, ainsi, de se rallier à la décision du Conseil des États.
Enfin, une minorité emmenée par Boris Banga (S, SO) a proposé d'abolir la **conservation de l'arme militaire personnelle** à domicile. Selon les tenants de cette proposition, il n'est plus nécessaire, militairement parlant, de garder armes et munitions à la maison, sans compter que les armes de service entreposées dans les caves ou les greniers représentent un risque considérable pour la sécurité. La majorité, dont une partie du camp bourgeois, a défendu son point de vue en arguant que cette façon de faire permettait une mobilisation plus rapide en cas d'urgence et que, par ailleurs, y renoncer nuirait à la tradition suisse du tir. D'autres députés du camp bourgeois ont exprimé leur compréhension à l'égard des préoccupations de la minorité, mais ils ne souhaitaient pas régler cette question dans le cadre de la loi sur les armes. Le conseiller fédéral Christoph Blocher s'est lui aussi opposé à l'idée de régler ce problème dans le cadre de la loi sur les armes. Finalement, la proposition de la minorité de la commission a été rejetée par 96 voix contre 80. Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 148 voix contre 20.
Dans l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'en est tenu à sa décision d'exiger que l'office central compétent informe les autorités cantonales de l'importation d'armes sur le territoire suisse à titre professionnel. Par ailleurs, s'agissant des procédures d'autorisation d'importation, le Conseil des Etats a décidé de conserver un système en deux temps. Il s'est rallié à l'avis du Conseil national pour le reste.
Pour les deux points de divergence restants, le **Conseil national** a suivi sans discussion le Conseil des Etats. La modification rédactionnelle proposée par la commission dans le cadre du système d'autorisation en deux temps a été adoptée sans discussion par les deux Chambres.

06.014 Lutte contre la criminalité. Accords avec l'Albanie et la Macédoine

Message du 1er février 2006 concernant les accords avec l'Albanie et la Macédoine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (FF 2006 2127)

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. La lutte contre la criminalité internationale ne portera ses fruits 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 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. D'autres traités ont été signés avec la Slovénie, la Lettonie, la République tchèque et la Roumanie. Les deux accords avec la République d'Albanie et la République de Macédoine renforcent la coopération à l'échelon bilatéral avec deux Etats de l'Europe du Sud-Est, région importante pour la sécurité intérieure de la Suisse.
L'accord avec l'Albanie a été négocié au cours de deux rencontres qui ont eu lieu au second semestre 2004 et l'accord avec la Macédoine au cours d'une rencontre tenue au début de 2005. Par ailleurs, dans la perspective du stationnement d'un attaché de police suisse à Skopje, un échange de notes a été conclu avec la Macédoine dans le but d'établir les bases légales de ce stationnement.
Les deux accords règlent 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. Ils ont pour but premier la lutte contre la grande criminalité, mais sont applicables à toutes les sortes de criminalité. En est explicitement exclue la coopération policière en matière de délits politiques, militaires et fiscaux.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Conseil des ministres de la République d'Albanie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

20.06.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
23.03.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (140:0)

Projet 2
Arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la République de Macédoine sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité

20.06.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
23.03.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (145:0)

Les deux Chambres ont approuvé les accords sans discussion et sans opposition.

06.015 Lutte contre la criminalité. Accord avec la Roumanie

Message du 1er février 2006 concernant l'accord avec la Roumanie sur la coopération policière en matière de lutte contre la criminalité (FF 2006 2167)

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. La lutte contre la criminalité internationale ne portera ses fruits 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 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. D'autres traités ont été signés avec la Slovénie, la Lettonie, la République tchèque, la Macédoine et l'Albanie. L'accord avec la Roumanie renforce la coopération à l'échelon bilatéral avec un Etat de l'Europe de l'Est, région importante pour la Suisse du point de vue du maintien de sa sécurité intérieure. L'accord avec la Roumanie a été négocié au cours de deux rencontres qui ont eu lieu à la fin de l'été 2004 et au printemps 2005. L'accord a été approuvé le 31 août par le Conseil fédéral et signé par le conseiller fédéral Christoph Blocher le 19 septembre 2005 à Bucarest.
Au même titre que les autres accords déjà conclus par la Suisse, l'accord avec la Roumanie 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, dans le strict respect de la protection des données. Cet accord 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 ainsi que l'entraide judiciaire.
L'accord en question 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.

Délibérations

20-06-2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
22.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
23.03.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (158:0)

Les deux Chambres ont approuvé l'accord sans discussion et sans opposition.

06.049 Immobilier militaire DDPS 2007

Message du 31 mai 2006 sur l'immobilier du DDPS 2007 (FF 2006 5153)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose l'ouverture de crédits d'engagement (CE) pour un montant total de 283,6 millions de francs à charge du crédit d'investissement A8100.0001, répartis comme suit :

Domaines départementaux/crédits		*Millions de francs*	*Total en millions de francs*
Domaine départemental Défense (D)			**132,050**
4 crédits d'engagement pour des projets de plus de 10 millions de francs			74, 150
– pour le locataire D5 Forces terrestres	3 projets	57,250	
– pour le locataire V6 Forces aériennes	1 projet	16,900	
9 crédits d'engagement pour projets de 3 à 10 millions de francs			57,900
– pour le locataire D3 Etat-major de conduite de l'armée	1 projet	9,000	
– pour le locataire D5 Forces terrestres	3 projets	17, 565	
– pour le locataire D6 Forces aériennes	2 projets	14, 355	
– pour le locataire D7 Base logistique de l'armée	1 projet	4,080	
– pour le locataire D8 Base d'aide au commandement	2 projets	12,900	
Domaine départemental Protection de la population (B)			**28,550**
1 crédit d'engagement pour des projets de plus de 10 millions de francs			
– pour le locataire Protection de la population	1 projet	28,550	
et le représentant du propriétaire			
Domaine départemental armasuisse (ar)			**123,000**
5 crédits-cadre pour des projets jusqu'à 3 millions de francs		123,00	
Total des 19 nouveaux crédits d'engagement			**283,00**

Crédit d'engagement (CE), Immeubles du domaine Défense
Utilisation selon les domaines d'application

Domaines d'application	Millions de francs	Part en %
Infrastructure de l'instruction	89,130	67,5%
Infrastructure de l'instruction et de l'engagement	16,940	12,8%
Infrastructure de l'engagement	17,200	13,1%
Infrastructure de la logistique	8,780	6,6%
Total des 13 crédits d'engagement	**132,050**	**100,0%**

Délibérations

02.10.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.12.2006 CE Adhésion.

Si l'entrée en matière n'a pas été contestée au **Conseil national**, une minorité emmenée par Josef Lang (G, ZG) a toutefois préconisé de renoncer aux constructions militaires associées au système intégré d'exploration et d'émission radio (IFASS). Evoquant la commande de pièces destinées à ce système pour un montant de quelque 150 millions de francs en Israël, Josef Lang a rappelé que le Parlement avait certes approuvé l'achat d'IFASS en 2005, mais en exprimant l'espoir de voir s'apaiser la situation au Proche-Orient. Le groupe socialiste a du reste lui aussi critiqué cette commande à Israël. Dans le camp bourgeois, l'acquisition d'IFASS et les constructions militaires y relatives n'ont pas suscité d'opposition. Pour sa part, le conseiller fédéral Samuel Schmid a fait valoir que le contrat IFASS conclu avec l'industrie de l'armement israélienne sur une période de cinq ans ne rapporterait à cette dernière que 30 à 40 millions de francs par an, si bien qu'on pouvait difficilement affirmer que ce contrat particulier contribuait notablement à l'effort de guerre israélien. Par 112 voix contre 61, le Conseil national a suivi la majorité de la commission et le Conseil fédéral, rejetant d'autres propositions de coupes déposées par les Verts. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 117 voix contre 39.
Comme au Conseil national, l'entrée en matière n'a pas été contestée au **Conseil des Etats**, qui a approuvé l'arrêté fédéral sans opposition.

06.050 Organisation de l'armée. Modification

Message du 31 mai 2006 concernant les modifications de l'organisation de l'armée et de la loi fédérale instituant des mesures destinés à améliorer les finances fédérales (adaptations légales concernant la réalisation de l'étape de développement 2008/11 de l'armée) (FF 2006 5899)

Situation initiale

La montée du terrorisme a modifié la nature des dangers qui menacent la Suisse. Pour le combattre, des efforts soutenus et de longue durée sont nécessaires. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé de renforcer les capacités de l'armée pour des engagements subsidiaires et la sûreté sectorielle. Cela a conduit, avec les restrictions financières résultant des programmes d'assainissement budgétaire (PAB) 03 et 04, à un redimensionnement des moyens destinés à la défense face à une attaque militaire dirigée contre le pays. Les capacités de l'armée concernant les engagements probables doivent être augmentées au moyen d'un recentrage des armes de combat lourdes sur l'infanterie. La réorganisation des structures de conduite à l'échelon de l'armée et des brigades augmente la flexibilité et la capacité d'adaptation. L'organisation homogène de la conduite de brigade accroît simultanément la marge de manoeuvre lors de l'engagement. Les mesures déjà prises en matière de réorganisation doivent être formulées sur le plan légal. Le budget d'exploitation est également allégé par la diminution des armes de combat lourdes.
Afin d'octroyer à l'armée une plus grande sécurité en matière de planification, la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales est modifiée de telle sorte que le plafond de dépenses soit prolongé de trois années supplémentaires. Le plafond déjà attribué dans le cadre du PAB 04 est ainsi prolongé jusqu'à la fin de la réalisation de l'étape de développement 2008/11.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales
03.10.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08.03.2007 CE Adhésion.
23.03.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (125:68)
23.03.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2
Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée (Organisation de l'armée, OOrgA)
03.10.2006 CN L'ordonnance est rejetée au vote sur l'ensemble.
08.03.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
11.06.2007 CN Divergences.

20.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (121:57)
22.06.2007	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (42:0)

Au **Conseil national**, les deux projets ont fait l'objet de propositions de renvoi au Conseil fédéral, déposées et par la minorité de la commission emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) et par certains membres du conseil. Pirmin Schwander (V, SZ) a plaidé pour la non-entrée en matière sur le projet 2 (organisation de l'armée). Au nom de la minorité de la Commission de la politique de sécurité, Ulrich Schlüer a motivé sa position en expliquant qu'il était prématuré d'envisager une nouvelle réforme à ce stade de la refonte d'Armée XXI : dans son argumentation, il a d'abord relevé que l'aggravation de la situation au niveau des instructeurs appelait à un examen de la question du personnel formateur, élément central du concept d'Armée XXI. Il a poursuivi en rappelant la nécessité de garantir le mandat constitutionnel et l'importance de ne pas réduire la capacité défensive de l'armée. Enfin, il a exigé que les domaines et les moyens d'intervention de l'armée sur le plan de la sécurité intérieure soient clairement définis, que la Suisse ne soit pas contrainte de rejoindre une alliance militaire et qu'elle soit assurée de conserver sa propre industrie de l'armement. Le centre bourgeois a rejeté les propositions de renvoi au motif qu'elles ne serviraient qu'à inquiéter la population et qu'elles retarderaient l'adaptation d'Armée XXI aux risques nouveaux et aux contraintes budgétaires. Pour sa part, le conseiller fédéral Samuel Schmid a souligné l'engagement du Conseil fédéral en faveur de l'armée, considérant l'étape de développement 2008-2011 « modérée et supportable » et mettant en garde contre un éventuel retard qui risquerait de compromettre le passage progressif à cette étape. Par 153 voix contre 11, le conseil a décidé d'entrer en matière sur les deux projets, rejetant l'ensemble des propositions de renvoi. Au cours de la discussion par article, les socialistes ont formulé plusieurs propositions visant à modifier le projet initial de l'étape de développement. Le Conseil national a aussi été saisi de deux propositions de minorité concernant le projet 1 (loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales): présentée par Hans Widmer (S, LU), la première portait sur un abaissement du plafond des dépenses pour l'armée à 10 milliards de francs; quant à la seconde, formulée par Josef Lang (G, ZG), elle préconisait la suppression dudit plafond. Leurs auteurs ont mis en avant la réduction des effectifs de l'armée, faisant valoir qu'il n'y avait aucune raison de privilégier l'armée par rapport à d'autres instances de la Confédération en termes budgétaires. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a invité le conseil à rejeter ces propositions: dans la mesure où la planification et la réalisation des projets applicables à l'armée se font sur le long terme, il estime plus qu'approprié de tendre à une certaine stabilité, qui permettrait de mener à bien des investissements et des projets de transformation moins onéreux. Le conseiller fédéral a affirmé en outre qu'une réduction des moyens de l'armée ne permettrait plus à cette dernière de s'acquitter de l'intégralité des tâches qui lui incombent selon la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire et selon le Plan directeur de l'armée. Les propositions défendues par les deux minorités ont été rejetées, respectivement par 109 voix contre 60 et 109 voix contre 61. Au vote sur l'ensemble, la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales a été adoptée par 109 voix contre 64. S'agissant du projet 2 (ordonnance de l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée), Hans Widmer (S, LU) a déposé une proposition de minorité visant à diviser par deux le nombre de réservistes (qui serait ainsi ramené à 40 000), tandis que Paul Günter (S, BE) demandait une réduction de 140 000 à 100 000 des effectifs de l'armée, les socialistes souhaitant ce faisant marquer leur opposition à la multiplication des interventions de l'armée sur le plan de la sécurité intérieure. Mais le Conseil national a également rejeté ces deux propositions, respectivement par 112 voix contre 63 et 108 voix contre 61. Avant le vote sur l'ensemble, Ulrich Schlüer (V, ZH) a déclaré, au nom du groupe UDC, que les auteurs de la réforme, à savoir de l'étape de développement 2008-2011, devaient revoir leur copie. Combattu par le groupe socialiste et le groupe UDC, le projet 2 a été rejeté par 101 voix contre 73.

Au **Conseil des Etats**, l'idée que le concept de politique de sécurité doive être aménagé en raison du danger croissant d'attaques terroristes et de la faible probabilité actuelle d'une attaque classique n'a guère été contestée. En revanche, le recentrage des armes de combat lourdes sur l'infanterie a lui été controversé, a déclaré le président de la commission Hermann Bürgi (V, TG). Estimant que les bases existantes sont suffisantes pour prendre une décision, la commission considère notamment qu'il n'est aujourd'hui pas obligatoirement nécessaire de rédiger une nouvelle mouture du rapport sur la politique de sécurité. A en croire le concept du Conseil fédéral, l'accent n'est en effet plus mis sur la défense classique du pays mais sur la sûreté sectorielle. Cette dernière fait partie des mesures prises par l'Etat pour prévenir et limiter la violence de portée stratégique, a poursuivi Hermann Bürgi. Et à ce titre, il ne

fait aucun doute qu'elle est englobée dans la défense nationale. En revanche, s'il est bien une question sur laquelle le Conseil des Etats n'a pas réussi à accorder ses violons, c'est sur celle de savoir si le choix de la petite réforme de l'armée proposé par le conseiller fédéral Schmid était uniquement un compromis justifié sur le plan politique ou s'il constituait également une solution objectivement fondée. Etant donné que le concept d'origine, lequel prévoyait une réduction de moitié des bataillons de chars ainsi qu'un développement des opérations militaires de promotion de la paix, a été rejeté par le Conseil national, le conseiller fédéral Samuel Schmid a été contraint de faire des concessions : le nouveau concept renonce ainsi à accroître les interventions à l'étranger et se contente de réduire de huit à six (au lieu de quatre) le nombre des bataillons de chars. Selon Urs Schwaller (C, FR), le compromis trouvé pour les formations blindées est insatisfaisant sur le plan tant militaire que financier, puisqu'il engendrerait des coûts inutiles à hauteur de 34 millions de francs par année. Quant à la décision de geler en l'état les engagements à l'étranger, si importants du point de vue de l'armée et de la politique extérieure, elle est encore plus radicale. Aux yeux de Madeleine Amgwerd (C, JU), ce compromis constitue même un déni du principe de la « sécurité par la coopération ». Maximilian Reimann (V, AG) a pour sa part expliqué que la Suisse devait s'en tenir aux bons services de la Croix-Rouge et laisser les missions militaires aux autres. La gauche a en revanche plaidé pour une répartition solidaire des tâches liées aux interventions à l'étranger de la communauté internationale ainsi que pour une extension de l'engagement suisse sur ce terrain. Sans une étroite collaboration avec l'étranger, la politique de sécurité n'aurait aujourd'hui presque plus aucun sens, c'est ce qu'a déclaré Pierre-Alain Gentil (S, JU). Pour conclure, le conseiller fédéral Samuel Schmid a prévenu qu'il ne fallait pas prendre ce compromis pour autre chose que ce qu'il était réellement, à savoir une solution intégrant des corrections qui ne modifient que timidement le projet dans son ensemble. L'engagement à l'étranger correspond à ce que l'armée est capable d'accomplir, a poursuivi le conseiller fédéral. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a accepté le plafond des dépenses à l'unanimité ainsi que l'organisation de l'armée par 26 voix contre 9 abstentions.
Le **Conseil national** ayant rejeté la modification de l'ordonnance sur l'armée à la session d'automne 2006, le projet a du être de nouveau débattu. Theophil Pfister (V, SG) proposait alors de ne pas entrer en matière tandis que Pirmin Schwander (V, SZ) déposait une proposition de renvoi au Conseil fédéral ; tous deux motivaient leur proposition par le fait que les étapes de développement prévues allaient à l'encontre des impératifs de sécurité actuels en risquant de fragiliser le système de milice. Ces deux propositions ont été rejetées à une importante majorité. Lors de la discussion par article, une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a demandé que soit précisé à l'art. 2 de l'ordonnance que « l'armée accomplit dans son ensemble les missions qui lui sont attribuées », afin d'éviter toute différenciation entre les unités de combat et les troupes affectées à des missions de surveillance. Elle s'est heurtée à la majorité de la commission qui a considéré qu'une telle précision était inutile. De son côté, le conseiller fédéral Samuel Schmid a soutenu la proposition de la minorité, soulignant que cette précision permettrait de mettre fin aux désaccords en levant certains malentendus. Lors du vote qui a suivi, la proposition de la minorité a été adoptée par 92 voix contre 67. Par la suite, les parlementaires se sont principalement affrontés sur la question de la réduction du nombre de bataillons de chars. Alors que la minorité représentée par le groupe UDC proposait que le nombre de six bataillons de char soit expressément mentionné dans l'ordonnance, les socialistes et les Verts déposaient une proposition de minorité visant une réduction à quatre bataillons. La majorité décidait, quant à elle, de suivre le Conseil des États et de laisser cette décision au Conseil fédéral. Les positions défendues par les deux minorités ont été clairement rejetées par le conseil qui a approuvé l'ensemble du projet par 106 voix contre 46. Pour ce qui est des dernières divergences, elles ont été éliminées, le **Conseil des États** s'étant rallié tacitement à l'avis du Conseil national.

06.051 Programme d'armement 2006

Message du 24 mai 2006 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2006) (FF 2006 5089)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose l'acquisition du matériel suivant :

	Crédit en millions de francs	Crédit en millions de francs
Conduite et exploration dans toutes les situations		550,0
- Système d'informations de conduite des Forces terrestres	424,0	

(SIC FT)		
- Véhicule de commandement/transformation de chasseurs de chars auxquels il est renoncé (vhc cdmt/transformation chass chars)	126,0	
Mobilité		333,0
- Modernisation de l'hélicoptère de transport 89 Super Puma (TH89 Super Puma WE)	194,0	
- Char du génie et de déminage (char G et démin)	139,0	
Effets des armes		618,0
- Modernisation du char 87 Leopard (char 87 Leo WE)	395,0	
- Système d'instruction des pilotes de jets PC-21 (JEPAS PC-21)	115,0	
- Simulateur F/A-18 (sim F/A-18)	69,0	
- Installation électronique d'instruction au tir Leopard (ELSA Leo)	39,0	
Total du programme d'armement 2006		1501,0

Délibérations

18.09.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.12.2006 CN Adhésion.

Si l'entrée en matière a été décidée sans opposition au **Conseil des Etats**, une minorité de la commission emmenée par Michel Béguelin (S, VD) a toutefois proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant de plafonner les dépenses à 500 millions de francs et de renoncer aux chars du génie. Elle a motivé sa position en soulignant que le montant du crédit était trop élevé, précisant qu'il s'agissait du programme d'armement le plus onéreux depuis dix ans. Et de noter l'incohérence de certains achats avec la conception de l'armée telle que définie par le Conseil fédéral. Le président de la Commission de la politique de sécurité Hermann Bürgi (V, TG) a estimé, quant à lui, que les achats étaient adaptés aux besoins, en ce sens qu'ils tiennent compte de la réorganisation de l'armée qui prévoit un remplacement progressif des troupes de combat par des forces de sécurité. Les achats seraient par ailleurs en adéquation avec les engagements les plus vraisemblables de l'armée, soit les missions subsidiaires, la promotion de la paix et la protection du territoire. Le Conseil des Etats a finalement rejeté la proposition de renvoi par 32 voix contre 9. Lors de la discussion par article, la minorité de la commission a appelé à la suppression des crédits prévus pour l'acquisition de chars du génie et de déminage d'une part, de l'installation électronique d'instruction au tir Leopard d'autre part, ainsi que pour la modernisation des chars 87 Leopard. En vain toutefois, la Chambre haute se ralliant largement à la position de la majorité de la commission et du Conseil fédéral. Au vote sur l'ensemble, le programme d'armement a été adopté par 32 voix contre 5.
Au **Conseil national**, une minorité Josef Lang (G, ZG) a déposé une demande de non-entrée en matière, invoquant l'absence de base légale pour un programme d'armement d'une telle ampleur après le rejet de la nouvelle organisation de l'armée en automne 2006. La majorité de la commission, le camp bourgeois et le groupe socialiste se sont prononcés au contraire pour l'entrée en matière. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a précisé qu'il n'y avait aucun lien entre le programme d'armement et l'étape de développement prévue par la nouvelle organisation de l'armée. Et d'ajouter qu'une armée de milice crédible supposait qu'elle soit dotée de matériel crédible. Il a appuyé son propos en indiquant qu'après examen de la situation, tant la Commission de la politique de sécurité du Conseil national que le Conseil des Etats étaient parvenus à la conclusion que le programme d'armement ne préjugeait en rien de la réorganisation de l'armée. Le Conseil national a finalement approuvé l'entrée en matière par 142 voix contre 23. Lors de la discussion par article, les socialistes, le groupe UDC et les Verts ont déposé 11 propositions de minorité visant toutes à réduire les crédits d'armement. Les premiers voulaient diviser par deux les dépenses d'armement, expliquant que, souhaitant une réduction de l'armée, ils ne pouvaient logiquement que souhaiter une réduction du programme d'armement. Une minorité Ulrich Schlüer (V, ZH) proposait, quant à elle, de geler deux tiers des crédits au motif qu'il fallait d'abord décider de la refonte de l'armée, et s'opposant par la même

occasion à tout achat d'armement destiné à des missions à l'étranger. Pour sa part, le camp écologiste proposait de supprimer quatre postes clés du programme d'armement, à savoir l'achat du système de conduite et d'information des Forces terrestres SIC FT, la transformation de chasseurs de chars Piranha en véhicules de commandement, et l'acquisition, d'une part, de chars du génie et de déminage, d'autre part, d'un simulateur de vol F/A-18. Enfin, les radicaux ont menacé de rejeter le programme d'armement, mais pour d'autres motifs: d'après eux, la suppression de certains éléments aurait remis en cause la modernisation de l'armée dans son ensemble. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a réfuté les arguments avancés par la minorité Ulrich Schlüer en indiquant que le programme d'armement ne visait nullement à permettre des missions à l'étranger et garantir la compatibilité de l'armée suisse avec l'OTAN. Au final, la Chambre basse a balayé toutes ces propositions de coupes, se ralliant très largement à la position défendue par la majorité de la commission et par le Conseil fédéral. Seule la proposition de la minorité Ulrich Schlüer a été rejetée de justesse, par 91 voix contre 90 et uniquement grâce à la voix prépondérante de la présidente. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 115 voix contre 64.

06.052 WEF 2007-2009 à Davos. Engagement de l'armée en service d'appui

Message du 31 mai 2006 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 2007-2009 de Davos et sur d'autres mesures de sécurité (FF 2006 5351)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose au Parlement d'approuver l'engagement 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 World Economic Forum (WEF) 2007 à 2009 de Davos.
Par lettre du 22 février 2006, le gouvernement du canton des Grisons a requis de la Confédération un appui pour garantir la sécurité lors des rencontres annuelles 2007 à 2009 du WEF.
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. Cette appréciation est toujours valable.
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. 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 durée de trois ans. 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 2 millions de francs, dépenses qui pourront vraisemblablement être assumées dans le cadre des crédits accordés.
De plus, et comme cela a aussi 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. Pour les années 2007 à 2009, un dépassement maximal de 1,5 million de francs au total a en outre été convenu entre la Confédération et le canton des Grisons.

Délibérations

18.09.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.12.2006 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, une minorité de la commission emmenée par Michel Béguelin (S, VD) a plaidé pour une non-entrée en matière, justifiant sa proposition par le fait que le WEF était un événement privé, si bien que la responsabilité de la sécurité incombait aux organisateurs et aux autorités de police locales et que les forces de police d'autres cantons pouvaient être appelées en renfort le cas

échéant. Elle a jugé inadmissible que des soldats de milice exécutent des missions de police et que les corps de police d'autres cantons soient assimilés à de simples forces de réserve. A l'opposé, la majorité de la commission a estimé que les conditions pour un engagement de l'armée étaient remplies, la loi applicable prévoyant que l'aide ne serait apportée que si la tâche était d'intérêt public et que les autorités civiles ne soient pas en mesure de s'acquitter de leurs tâches par manque de personnel, de matériel ou de temps. Réfutant les arguments de la minorité, le conseiller fédéral Samuel Schmid a fait remarquer que la souveraineté policière des cantons n'était nullement remise en cause par l'engagement de l'armée : celle-ci n'intervient que sur demande expresse des cantons, comme cela a précisément été le cas pour le WEF. Par 32 voix contre 9, la Chambre haute a décidé d'entrer en matière. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté avec le même score.
Au **Conseil national**, une minorité rose-verte Boris Banga (S, SO) a proposé à son tour de ne pas entrer en matière, au même motif que le WEF était un événement privé et que l'on détournait l'armée de milice de ses fins initiales pour de simples raisons d'argent. Et de préciser qu'elle ne considérait pas pour sa part le WEF comme un événement extraordinaire, contrairement au Conseil fédéral. Inversement, la majorité de la commission a jugé que l'engagement était justifié, l'analyse de la situation restant valable par rapport à l'édition précédente du WEF. De son côté, le conseiller fédéral Samuel Schmid a insisté sur la qualification du WEF comme événement extraordinaire en raison de son importance pour les intérêts internationaux de la Suisse, précisant que l'engagement de l'armée se limitait aux obligations imposées par le droit international. Par 108 voix contre 62, la Chambre basse a décidé d'entrer en matière. Lors de la discussion par article, elle a rejeté, par 95 voix contre 56, une proposition de la minorité de la commission emmenée par Paul Günter (S, BE), visant à autoriser l'engagement de l'armée pour la seule année 2007. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 107 voix contre 59.

06.069 Lutte contre le terrorisme. Convention avec les Etats-Unis

Message du 6 septembre 2006 concernant l'Accord entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur la constitution d'équipes communes d'enquête pour lutter cotre le terrorisme et son financement (FF 2006 7373)

Situation initiale

Après les attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001, la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme s'est intensifiée. La Suisse a ratifié et mis en application douze conventions et protocoles additionnels conclus sous l'égide de l'ONU et elle a renforcé son dispositif de droit pénal en ce domaine (cf. FF 2002 5014). Afin de faciliter la conduite des enquêtes menées par les autorités de poursuite pénale de la Confédération et des Etats-Unis d'Amérique au sujet des attentats du 11 septembre 2001, le Conseil fédéral a conclu avec les représentants du gouvernement américain l'accord intitulé «Operative Working Arrangement» (OWA), en vigueur depuis le 4 septembre 2002. Vu le bilan positif de la coopération entre les autorités de poursuite pénale suisses et américaines, l'expérience acquise grâce à cette coopération et les nombreuses enquêtes en relation avec les attentats du 11 septembre 2001 encore pendantes aux USA, le Conseil fédéral a donné à Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, le mandat d'ouvrir et de mener des négociations avec les représentants du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique en vue de conclure un accord de coopération policière pour lutter contre le terrorisme et son financement. Ce nouvel accord de collaboration policière remplacera l'OWA. Le nouvel accord a pour objet la constitution d'équipes communes d'enquête chargées de réunir et d'échanger des informations propres à lutter contre le terrorisme et son financement. La coopération policière ne concerne que des enquêtes pénales pendantes dans les deux Etats et elle s'inscrit dans les limites du droit interne. Elle complète les activités exercées dans le domaine de l'entraide judiciaire, qui continue d'être régi, en particulier, par le Traité du 25 mai 1973 entre la Confédération suisse et les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (RS 0.351.933.6).

Délibérations

22.03.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (119:62)
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (33:3)

Au **Conseil national**, une minorité Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) a proposé de ne pas entrer en matière, tandis qu'une minorité Carlo Sommaruga (S, GE) a proposé de son côté de suspendre l'examen du projet jusqu'à ce qu'il soit établi que les Etats-Unis se conforment aux Conventions de Genève et à la Convention des Nations Unies contre la torture. La proposition de minorité Carlo Sommaruga a été soutenue par la gauche et par les Verts, dont les intervenants ont fait valoir que l'interprétation de la convention posait problème en raison de l'attitude des Etats-Unis, que ces derniers étaient un partenaire non fiable, et qu'aucun contrôle de la mise en œuvre n'était prévu. Les Verts ont justifié leur proposition de non-entrée en matière en rappelant que le traité d'entraide judiciaire en matière pénale conclu entre la Suisse et les États-Unis en 1973 suffisait en l'état, puisqu'il permet de poursuivre les crimes quels qu'ils soient. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont mis l'accent sur le fait que cette convention n'était en aucun cas un acte d'allégeance à l'égard des Etats-Unis et qu'elle ne signifiait pas non plus que la Suisse soutiendrait à tout prix la politique des Etats-Unis. Du reste, cette convention aurait été souhaitée par la Suisse, qui voulait coopérer avec les États-Unis dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Plusieurs orateurs du camp bourgeois ont indiqué qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence de porter un jugement sur le respect par les États-Unis des principes de l'État de droit mais uniquement de créer un instrument permettant de simplifier et d'accélérer la procédure d'échange d'informations. La droite a globalement soutenu la proposition d'entrée en matière. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a expliqué que la convention était très restrictive, puisque les éléments constitutifs de l'infraction devaient être reconnus dans les deux pays. Si des enquêteurs américains devaient enfreindre la loi, ils seraient poursuivis en Suisse. Par 146 voix contre 26, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet avant de rejeter, par 111 voix contre 60, la proposition visant à suspendre les délibérations. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 110 voix contre 55.
Au **Conseil des États**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Lors du débat d'entrée en matière, tous les orateurs ont soutenu les mesures visant à lutter contre le terrorisme, certains soulignant néanmoins qu'il convenait de veiller au respect des droits civils et politiques. Une minorité Pierre Bonhôte (S, NE) a proposé que le ministère public puisse suspendre la participation de la Suisse à l'équipe commune d'enquête s'il devait apparaître que des informations ou des preuves avaient été obtenues par des moyens contraires au droit suisse ou au droit international. D'après l'avis de la majorité de la commission, il n'était pas nécessaire d'intégrer une telle disposition dans l'arrêté fédéral, puisque ce point avait été déjà réglé dans la convention, et le conseiller fédéral Christoph Blocher a souligné pour sa part que la proposition de minorité était superflue, puisque toute demande d'entraide judiciaire avec les Etats-Unis était examinée à la lumière de la loi sur l'entraide judiciaire. Le conseil a rejeté la proposition de minorité par 23 voix contre 10, et a adopté le projet d'arrêté fédéral par 27 voix pour et 6 abstentions.

06.073 Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques. Initiative populaire

Message du 13 septembre 2006 concernant l'initiative populaire « Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques » (FF 2006 7231)

Situation initiale

L'initiative «Contre le bruit des avions de combat à réaction dans les zones touristiques » est issue des discussions qui ont eu lieu autour du bruit engendré par les avions militaires dans la région de l'aérodrome de Meiringen. L'initiative veut protéger contre le bruit des zones de détente touristiques en Suisse par une interdiction, en temps de paix, des vols d'exercice avec des avions de combat. Le champ d'application de l'initiative ne peut pas être déterminé avec précision. La délimitation géographique de zones de détente touristiques, qui fait partie de l'aménagement du territoire, relève de la compétence des cantons. Bien que les délimitations actuelles dans les plans directeurs et d'affectation donnent des indications sur les conséquences éventuelles de l'initiative, elles ne suffisent pas pour sa mise en oeuvre concrète. Les critères précis pour définir ce qu'est une utilisation touristique ne peuvent pas non plus être déterminés par l'interprétation de l'initiative.
Afin que celle-ci puisse être concrétisée en cas d'acceptation, il s'agirait d'abord de définir avec exactitude son champ d'application au moyen d'une législation détaillée. Avec ses avions de combat, l'armée accomplit son mandat constitutionnel de sauvegarde de l'espace aérien du pays. En temps de paix, ce mandat comprend notamment le service de police aérienne, qui garantit la sécurité de l'espace aérien également en faveur du trafic aérien civil et, en cas de conflit armé, la défense aérienne. Les exercices effectués avec des avions de combat sont destinés à atteindre et à maintenir

la disponibilité opérationnelle pour accomplir ces missions. Actuellement, les secteurs d'entraînement des jets militaires se situent au-dessus des Alpes, donc de régions typiquement touristiques de la Suisse. En cas d'acceptation de l'initiative, ces secteurs d'entraînement seraient fortement réduits, ce qui empêcherait d'effectuer, en Suisse, des exercices crédibles avec des avions de combat. En raison du trafic intense d'avions civils, les secteurs d'entraînement ne peuvent pratiquement pas être déplacés. Un transfert général des vols d'exercice à l'étranger serait une alternative insuffisante et irréaliste. Une telle mesure ne permettrait plus à l'armée de garantir l'instruction et l'entraînement des personnes chargées d'assurer l'engagement d'avions de combat. Ainsi, l'acceptation de l'initiative entraverait considérablement la disponibilité opérationnelle des avions de combat. Dès lors, la Suisse ne pourrait plus garantir la protection de son espace aérien, ce qui remettrait en cause sa souveraineté et sa neutralité.

Délibérations

05.03.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (119:58)
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (31:3)

Au **Conseil national**, une minorité rose-vert Paul Günter (S, BE) a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, avec mandat de joindre un contre-projet indirect à la recommandation de rejeter l'initiative. Paul Günter a justifié sa proposition en expliquant que la population serait particulièrement méfiante, car bien des promesses n'auraient pas été tenues. Ainsi, l'assurance lui avait été donnée qu'il n'y aurait pas plus de 30 décollages en postcombustion par an, alors qu'en réalité, on ne dénombrerait aujourd'hui pas moins de 1200 décollages de ce type par an. D'autres intervenants ont également critiqué ce type de décollage. Les rapporteurs de la commission ont au contraire fait valoir qu'une interdiction des vols d'entraînement au-dessus des régions touristiques reviendrait à interdire les entraînements au vol dans tout le pays. Un certain degré de nuisance sonore serait inévitable aux alentours des trois principales bases aériennes du pays – à savoir Payerne, Sion et Meiringen –, la région de Payerne étant la plus concernée par les mouvements aériens. Par ailleurs, rien ne permettrait d'affirmer que les vols militaires auraient des répercussions négatives sur l'évolution du tourisme dans les régions concernées. À l'instar de la majorité de la commission, le conseiller fédéral Samuel Schmid a proposé de recommander le rejet de l'initiative. La Suisse ayant besoin de forces aériennes opérationnelles, les vols d'entraînement seraient une nécessité absolue, ce qui n'empêcherait pas d'ailleurs le DDPS de prendre très au sérieux les revendications de la population. Du reste, et indépendamment de l'initiative, des négociations seraient en cours en vue d'améliorer constamment la protection contre les nuisances sonores. Le conseil a rejeté la proposition de renvoi par 112 voix contre 58 avant de se rallier, par 114 voix contre 41, à la proposition de la majorité de rejeter l'initiative.
Au **Conseil des États**, une minorité Pierre-Alain Gentil (S, JU) a proposé de recommander l'acceptation de l'initiative, en regrettant que le Conseil fédéral n'ait pas réussi à trouver un accord avec ses auteurs. Elle a par ailleurs indiqué que ni les réponses du Conseil fédéral ni celles de la majorité de la commission n'avaient été satisfaisantes à ses yeux. Le rapporteur de la majorité de la commission a fait valoir de son côté qu'au cours des dernières années, les forces aériennes avaient déjà mis en oeuvre un grand nombre de mesures visant à réduire les nuisances sonores pour tenir compte des préoccupations exprimées par la population. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a insisté sur la nécessité de rejeter l'initiative, puisque cette dernière ne permettrait pas de régler de manière définitive le problème des nuisances sonores, mais il a aussi indiqué que le Conseil fédéral s'efforcerait avec les cantons et les communes de veiller à ce que le niveau de ces nuisances soit aussi faible que possible. Par 28 voix contre 6, le conseil a suivi la proposition de la majorité de la commission et a recommandé de rejeter l'initiative.

06.083 Nations Unies. Sécurité du personnel et du personnel associé. Convention

Message du 18 octobre 2006 portant approbation de la Convention du 9 décembre 1994 sur la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé et de son Protocole facultatif du 8 décembre 2005 (FF 2006 8431)

Situation initiale

Après la fin de la Guerre froide, les opérations onusiennes dans les domaines humanitaire, de la diplomatie préventive et du rétablissement, du maintien et de la consolidation de la paix sont rapidement devenues un instrument incontournable des relations internationales. Profondément préoccupée par le nombre croissant de morts et de blessés causé, parmi les membres du personnel humanitaire engagé sur le terrain, par des attaques délibérées, la communauté internationale décida en 1993 d'élaborer une convention spécifique destinée à améliorer leur protection. Cette convention adoptée en 1994 exige ainsi des Etats parties qu'ils disposent de règles juridiques appropriées pour la prévention et la répression des attaques contre le personnel des Nations Unies et le personnel associé engagés dans les opérations de paix. Elle établit, pour une série d'infractions et à certaines conditions, le principe «poursuivre ou extrader», afin de lutter contre l'impunité. La convention de 1994 s'est toutefois avérée peu efficace dans la pratique, en raison de son mécanisme d'application complexe. Un protocole facultatif a donc été adopté en 2005 pour corriger cette limite. En vertu de ce protocole, la protection offerte par la convention s'applique désormais automatiquement à toutes les opérations onusiennes menées aux fins d'apporter une aide humanitaire ou politique, ou une aide au développement dans le cadre de la consolidation de la paix, ou encore une aide humanitaire d'urgence. A noter qu'il s'agit toujours d'opérations menées avec l'accord de l'Etat hôte.
Les bureaux permanents des Nations Unies (comme Genève) sont dans tous les cas exclus du champ d'application de la convention et du protocole: il n'en dérive donc aucune obligation additionnelle pour notre pays en tant qu'Etat hôte d'organisations internationales. Au sens de ces deux textes, l'expression «Etat hôte» désigne en effet un Etat sur le territoire duquel se déroule une opération de paix onusienne. De même, sont exclues du champ d'application les opérations des Nations Unies autorisées par le Conseil de sécurité en tant qu'actions coercitives en vertu du Chap. VII de la Charte des Nations Unies, dans le cadre desquelles du personnel est engagé comme combattant contre des forces armées organisées et auxquelles s'applique le droit des conflits armés internationaux. La législation suisse est déjà conforme aux exigences des deux textes onusiens. Quand il sera devenu partie à ces deux instruments, notre pays contribuera à supprimer la possibilité, pour les auteurs d'attaques contre le personnel humanitaire, de trouver des «Etats refuges» où ils pourraient échapper à la justice pénale. La protection des citoyens suisses, qui participent de plus en plus souvent à des opérations onusiennes en faveur de la paix, requiert aussi l'adhésion de la Suisse à ces deux textes grâce auxquels la communauté internationale se trouve dotée d'un mécanisme juridique spécifique.

Délibérations

22.03.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2007	CE	Adhésion.
22.06.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (186:2)
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)

Les deux conseils ont approuvé le projet sans discussion et sans opposition.

07.011 Sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils. Accord avec l'Allemagne

Message du 10 janvier 2007 concernant l'Accord entre la Suisse et l'Allemagne relatif à la coopération en matière de sûreté aérienne contre les menaces constituées par des aéronefs civils (FF 2007 829)

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 à l'encontre des 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, elle offre la possibilité à des groupes extrémistes de réaliser leurs objectifs par le biais d'attaques terroristes. Partant de ce constat, la Suisse veut intensifier sa collaboration dans le domaine de la sécurité avec ses voisins du nord, notamment l'Autriche.
L'Accord soumis à approbation par le message règle la coopération entre la Suisse et l'Allemagne 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. En raison

de la teneur du droit allemand, l'accord ne va pas aussi loin, sur le plan du contenu, que les accords similaires déjà passés entre la Suisse et la France ainsi que l'Italie. Il constitue en revanche la poursuite logique de la politique du Conseil fédéral visant à préserver la sécurité du pays contre les attaques terroristes aériennes. La coopération actuellement débattue entre l'Allemagne et la Suisse vise à faciliter l'échange systématique de renseignements sur la situation aérienne générale ainsi qu'à améliorer 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 ainsi que des accords bilatéraux en vigueur.

Délibérations

20.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.09.2007 CN Adhésion.

Les deux Conseils ont adopté l'arrêté fédéral sans discussion.

07.020 Programme d'armement 2007

Message du 28 février 2007 concernant l'acquisition de matériel d'armement (Programme d'armement 2007) (FF 2007 1717)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose l'acquisition du matériel d'armement suivant pour 2007 :

	Crédit en millions de francs	Crédit en millions de francs
Conduite et exploration dans toutes les situations		555
- Système d'informations de conduite des Forces terrestres, 2e étape (SIC FT)	278	
- Accroissement de la capacité de l'infrastructure de télécommunications (LSTT)	277	
Effets des armes		26
- Simulateur de tir au laser pour le char 87 Leopard WE (LASSIM Leo)du char 87 Leopard (char 87 Leo WE)	26	
Total du programme d'armement 2007		581

Délibérations

06.06.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CE Adhésion

Au **Conseil national**, une minorité Rudolf Rechsteiner (S, BS) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, en faisant valoir que le programme d'armement n'apportait pas de réponse aux véritables dangers que constituent entre autres les menaces d'attentat terroriste contre une centrale nucléaire. Il serait ainsi peu crédible de se prononcer d'une part en faveur des centrales nucléaires et de mettre l'accent d'autre part sur le danger d'une attaque terroriste et sur la nécessité de prendre des mesures d'ordre militaire pour y faire face. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont souligné de leur côté que le programme d'armement serait en phase à la fois avec la politique de sécurité actuelle de la Suisse et avec l'état des finances de la Confédération, et que dans ce cadre, l'armée pourrait accomplir ses missions. Par ailleurs, le système d'informations de conduite des Forces terrestres devrait permettre à l'état-major de franchir un palier sur le plan technologique et de se situer à un niveau moyen dans ce domaine. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a expliqué à ce sujet que l'armée allait ainsi disposer d'un instrument lui permettant de faire face à toutes les situations, y compris un attentat terroriste. Répondant aux membres de la minorité de la commission, il a estimé que face au risque d'attaques terroristes, la seule protection des centrales nucléaires ne suffirait pas, puisqu'il conviendrait d'assurer également la protection des barrages hydrauliques, des usines de production d'électricité, de certaines zones frontalières et de bien d'autres installations. Par 116 voix

contre 43, le Conseil national a décidé d'entrer en matière sur le projet, avant de rejeter diverses propositions de la gauche et des Verts visant à ce que le programme d'armement soit révisé à la baisse. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 116 voix contre 45.
Au **Conseil des États**, où le programme d'armement n'a pas été contesté, l'arrêté fédéral a été adopté à l'unanimité.

07.023 Promotion civile de la paix. Crédit-cadre 2008-2011 pour trois Centres de Genève

Message du 28 février 2007 concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois centres de Genève et aux activités de la politique de sécurité apparentées (FF 2007 2059)

Situation initiale

L'évolution en matière de politique de sécurité depuis la fin de la guerre froide a entraîné une augmentation de l'importance des contributions à la promotion internationale de la paix; elles représentent un moyen efficace de renforcer sa propre sécurité. La Suisse est également engagée dans ce domaine et fournit différentes contributions civiles et militaires sur ce plan. Cette mission découle de l'art. 2, al. 4, de la Constitution, qui dit que la Suisse s'engage en faveur d'un ordre international juste et pacifique. Les objectifs de la promotion de la paix de la Suisse sont définis dans les rapports de politique extérieure et de politique de sécurité 2000.
L'objet du message est constitué par les contributions de la Confédération (DDPS et DFAE) 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) et au Centre de recherches pour la politique de sécurité de l'EPF de Zurich. Les quatre institutions sont devenues des centres de compétences reconnus dans des domaines importants de la politique de sécurité et de paix et contribuent à la promotion internationale de la paix. La Suisse poursuit ses objectifs dans ce domaine en fournissant, d'une part, des contributions à des projets menés par les quatre centres (y compris dans le choix des projets) et, d'autre part, en participant au financement des coûts d'exploitation de ces institutions. Le message porte également sur des moyens destinés à des projets de coopération à court et à plus long terme du DDPS.
Le message porte sur la demande d'un crédit-cadre d'environ 148 millions de francs pour la période de 2008 à 2011 afin de poursuivre les activités civiles de promotion de la paix des trois centres de Genève, du Centre de recherche pour la politique de sécurité et du DDPS. Les Chambres avaient déjà accordé un crédit-cadre similaire de 180 millions de francs pour la période de 2004 à 2007 (dont seulement environ 156 millions de francs ont été dépensés, en premier lieu pour des raisons liées aux programmes d'allègement PAB 03 et PAB 04). Le crédit-cadre réduit pour les années 2008 à 2011 servira à la poursuite et à la consolidation des activités menées jusqu'ici en Suisse en matière de promotion civile de la paix et de leurs aspects principaux. Les moyens demandés correspondent au plan financier actuel; la moyenne s'élève annuellement à 37 millions de francs (contre 45 millions pour la période de 2004 à 2007).

Délibérations

20.06.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
27.09.2007	CN	Adhésion

Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral sans opposition.
Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. Cependant, une minorité emmenée par Ulrich Schlüer (V, ZH) a proposé de ramener le crédit-cadre de 147,7 à 40 millions de francs, avec l'intention de consacrer ce montant uniquement au Centre international de déminage humanitaire. D'après la minorité Schlüer, en effet, les autres institutions ne sont d'aucune utilité et ne font rien dans l'intérêt de la politique suisse de sécurité. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a expliqué qu'une réduction du crédit provoquerait la fermeture des deux autres centres de Genève et du centre de recherches de l'EPF. Il a rappelé à cet égard que la Suisse, dans les années 90, avait mis sur pied les centres de Genève et celui de Zurich à grands frais, précisant en outre que ces institutions sont aujourd'hui reconnues sur le plan international, et que les contributions qu'elles apportent, au nom de la Suisse, à la promotion de la paix sont efficaces et estimées. Le conseil s'est rallié à la majorité de la commission, par 119 voix contre 28, pour ensuite adopter le crédit-cadre au vote sur l'ensemble, par 133 voix contre 24.

07.037 Immobilier militaire DDPS 2008

Message du 16 mai 2007 sur l'immobilier du DDPS 2008 (FF 2007 3491)

Situation initiale

Par le message sur l'immobilier du DDPS 2008, le Conseil fédéral vous propose l'ouverture de crédits d'engagement (CE) pour un montant total de 280,185 millions de francs à charge du crédit d'investissement A8100.0001, répartis comme suit:

Domaines départementaux/crédits		*Millions de francs*	*Total en millions de francs*
Domaine départemental Défense (D)			**152,185**
6 crédits d'engagement pour des projets de plus de 10 millions de francs			85,820
– pour le locataire D3 Etat-major de conduite de l'armée	1 projets	11,240	
– pour le locataire D5 Forces terrestres	2 projets	29,950	
– pour le locataire D6 Forces aériennes	1 projet	11,830	
– pour le locataire D7 Base logistique de l'armée	1 projets	18,900	
– pour le locataire D8 Base d'aide au commandement	1 projet	13,900	
10 crédits d'engagement pour projets de 3 à 10 millions de francs			57,900
– pour le locataire D3 Etat-major de conduite de l'armée	1 projet	6,000	
– pour le locataire D5 Forces terrestres	1 projets	3,350	
– pour le locataire D6 Forces aériennes	5 projets	33,715	
– pour le locataire D7 Base logistique de l'armée	1 projet	5,000	
– pour le locataire D8 Base d'aide au commandement et le représentant du propriétaire	2 projets	18,300	
Domaine départemental armasuisse (ar)			**128,000**
2 crédits-cadre pour des projets jusqu'à 10 millions de francs		26,00	
5 crédits-cadre pour des projets jusqu'à 3 millions de francs		102,00	
Total des 23 nouveaux crédits d'engagement (CE)			280,185

dont crédit d'engagement (CE), Immeubles du domaine Défense
Utilisation selon les domaines d'application

Domaines d'application	Millions de francs	Part en %
Infrastructure de l'instruction (5 projets particuliers)	47,200	27,8%
Infrastructure de l'engagement (9 projets particuliers)	81,085	47,6%
Infrastructure de la logistique (2 projets particuliers)	41,900	24,6%
Total des 16 projets particuliers + 1 crédit-cadre	170,185	**100,0%**

Le domaine d'application Infrastructure de la logistique comprend également le crédit-cadre 404.342 (ch. 2.8) concernant 18 millions de francs au profit de la Base logistique de l'armée.

Délibérations

20.09.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil des États** a voté l'entrée en matière et adopté l'arrêté fédéral lors du vote sur l'ensemble, sans opposition.

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 (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.

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.

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.

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.

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 instauraient 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.

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).

Délibérations

18.09.2007 CN Pris acte du rapport.

Le **Conseil national** a pris acte du rapport sans discussion.

Rapports de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE

04.008 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

Rapport de la délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du 31 décembre 2003

Délibérations

09-03-2004 CN Pris acte du rapport.
18-03-2004 CE Pris acte du rapport.

05.008 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du 31 décembre 2004.

Délibérations

07-03-2005 CE Pris acte du rapport.
18-03-2005 CN Pris acte du rapport.

06.011 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du 31 décembre 2005.

Délibérations

14-06-2006 CN Pris acte du rapport.
22-06-2006 CE Pris acte du rapport.

07.008 Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du 31 décembre 2006

Délibérations

19.06.2007 CN Pris acte du rapport.
20.06.2007 CE Pris acte du rapport.

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN

05.031 Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, du 31 décembre 2004

Délibérations

07-06-2005 CN Pris acte du rapport.
08-06-2005 CE Pris acte du rapport.

06.006 Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, du 31 décembre 2005

Délibérations

23-03-2006 CE Pris acte du rapport.
24-03-2006 CN Pris acte du rapport.

07.017 Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Rapport

Rapport de la Délégation suisse auprès de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, du 31 décembre 2006

Délibérations

19.06.2007 CN Pris acte du rapport.
20.06.2007 CE Pris acte du rapport.

8. Economie

Vue d'ensemble

Généralités

00.461	Iv.pa. Schiesser. Révision de la législation régissant les fondations (CER)
01.082	CO. Révision (Sàrl ainsi que droit de la révision) (CAJ)
02.010	Loi contre le travail au noir (LTN) (CER)
02.422	Iv.pa. Hegetschweiler. Heures d'ouverture des commerces dans les centres de transports publics (CER)
04.019	Suisse Tourisme. Aide financière 2005 - 2009 (CER)
04.044	CO. Modification (transparence des indemnités versées aux membres du conseil d'administration et de la direction) (CER)
04.073	Loi sur le travail. Modification (CER)
04.077	Implantation des entreprises en Suisse. Loi (CER)
04.078	Loi sur le marché intérieur. Révision (CER)
05.026	Financement de la promotion des exportations 2006 et 2007 (CER)
05.080	Nouvelle politique régionale. Loi fédérale (CER)
05.449	Iv.pa. CER-CN. Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers (CER)
06.103	Suppression et simplification des procédures d'autorisation. Loi (CER)
07.024	Promotion économique 2008-2011 (CER)
07.025	Nouvelle politique régionale. Programme pluriannuel 2008-2015 (CER)

Constructions · Logement

03.044	Programme 2004 des constructions civiles (CCP)
03.046	Programme de construction 2004 du domaine des EPF (CCP)
04.041	Programme 2005 des constructions civiles (CCP)
05.056	Programme 2006 des constructions civiles (CCP)
05.064	Amélioration du logement dans les régions de montagne. Loi. Modification (CER)
07.048	Message 2007 sur les constructions civiles (CCP)

Généralités

00.461 Initiative parlementaire (Schiesser Fritz). Révision de la législation régissant les fondations

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) : 03.05.01
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) : 23.10.03 (FF 2003 7425)
Avis du Conseil fédéral : 05.12.03 (FF 2003 7463)

Situation initiale

Le 14 décembre 2000, le conseiller aux Etats Fritz Schiesser (RL, GL) a déposé une initiative parlementaire sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces demandant la révision de la législation régissant les fondations, en particulier la modification des art. 80 et suivants du Code civil ainsi que

celle des dispositions pertinentes du droit fiscal. Le projet de loi a pour but de libéraliser le droit suisse des fondations afin d'encourager la constitution de fondations.
Suivant la proposition de la Commission de l'économie et des redevances (CER-E), le Conseil des Etats a à l'unanimité décidé, le 8 juin 2001 de donner suite à l'initiative.
La révision de la législation sur les fondations touche trois domaines:
– la possibilité de modifier le but de la fondation,
– l'introduction de l'obligation pour les fondations de désigner un organe de révision,
– l'élévation du plafond des déductions fiscales.
L'introduction d'une possibilité pour le fondateur de se réserver le droit de modifier le but de sa fondation dans l'acte de fondation permet d'assouplir les conditions de modification du but. Les intérêts d'un fondateur peuvent évoluer ou de nouveaux besoins plus importants peuvent apparaître au cours des années. Cette réserve permet au fondateur de tenir compte de ces changements. Les délais à respecter entre chaque modification (10 ans) permettent malgré tout de protéger les intérêts des destinataires.
Le contrôle des fondations et la transparence qui en découle peuvent être améliorés en introduisant une obligation pour les fondations de désigner un organe de révision. Ce gain de transparence est propre à générer un climat de confiance, à même d'encourager les dons de tiers.
La possibilité de déduire, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, jusqu'à 40 % du revenu net (respectivement du bénéfice net), au lieu de 10 % actuellement, les versements faits en faveur de fondations (ou d'autres personnes morales) poursuivant des buts de service public ou d'utilité publique est certainement la mesure la plus susceptible d'encourager la constitution de fondations. Cette augmentation est justifiée dans la mesure où les montants déduits serviront à soutenir les activités d'utilité publique ou seront directement versés à une collectivité publique (Confédération, canton ou commune) ou à l'un de ses établissements. Si certaines conditions restrictives sont remplies, la déduction pourra même aller jusqu'à 100 % du revenu net/bénéfice net. Pour des raisons d'autonomie en matière de barèmes, les abattements fiscaux admis par les cantons et les communes continueront à relever de leur seule compétence.

Délibérations

08-06-2001	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
18-12-2003	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
17-06-2004	CN	Divergences.
22-09-2004	CE	Divergences.
04-10-2004	CN	Divergences.
06-10-2004	CE	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (159:1)

A la session d'hiver 2003, **le Conseil des Etats** a, dans les grandes lignes, suivi sa commission. Sur la question des déductions fiscales, alors que la Commission demandait que le taux des déductions fiscales soit porté à 40 %, les sénateurs ont préféré suivre le Conseil fédéral et se limiter à 20 %. D'extrême justesse, et contre l'avis du Conseil fédéral, la Chambre haute s'est ralliée à l'idée d'augmenter le plafond de la déduction pour l'impôt fédéral direct à 100 %, pour autant que certaines conditions soient remplies. Il a fallu la voix prépondérante du président du Conseil, également auteur de l'initiative, pour que cette disposition soit acceptée.
Alors que le Conseil des Etats avait décidé que certaines petites fondations pouvaient être dispensées de l'obligation de désigner un organe de révision, et cela à des conditions fixées par le Conseil fédéral, le **Conseil national** a jugé préférable de maintenir l'exigence d'une révision pour toutes les fondations.
Des propositions issues de la gauche auraient voulu limiter plus drastiquement le taux des déductions fiscales, mais ces propositions ont toutes échoué. Les députés ont toutefois suivi leur commission et, contrairement au Conseil de Etats, refusé d'autoriser une déduction fiscale à concurrence de la totalité du revenu imposable pour des versements à des fondations ayant un but particulièrement affirmé d'intérêt public.
Le **Conseil des Etats** a maintenu toutes ses décisions, notamment celle qui concernait les déductions fiscales, comme le proposait la majorité de sa commission. Une minorité de la commission, emmenée par Jean Studer (S, NE) proposait pourtant de se rallier au Conseil national sur la question des déductions fiscales, solution défendue également par le conseiller fédéral Christoph Blocher. Avec

quelques voix d'écart (21 voix contre 17), la Chambre haute a décidé de suivre la majorité de sa commission.
Le **Conseil national** a maintenu une divergence. Il a suivi le Conseil des Etats et dispensé les petites fondations de désigner un organe de révision. En revanche, sur la question des déductions fiscales, il a, comme le recommandait sa commission, maintenu sa décision de ne pas autoriser ce type de déduction à concurrence de la totalité du revenu imposable.
Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au Conseil national.

01.082 CO. Révision (Sàrl ainsi que droit de la révision)

Message du 19 décembre 2001 concernant la révision du Code des obligations (droit de la société à responsabilité limitée; adaptation des droits de la société anonyme, de la société coopérative, du registre du commerce et des raisons de commerce) (FF 2002 2949)
Message additionnel du 23 juin 2004 concernant la modification du Code des obligations (obligation de révision dans le droit des sociétés) et la loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (FF 2004 3745)

Situation initiale

Le projet de révision a pour but de donner à la société à responsabilité limitée (Sàrl) les attributs d'une véritable société de capitaux à caractère personnel. Les imperfections du droit de la Sàrl en vigueur, qui remonte à 1936, doivent être écartées et les dispositions légales actualisées.
La nouvelle réglementation permet la fondation d'une Sàrl unipersonnelle. La limite supérieure du capital social, fixée à 2 millions de francs, est abolie car elle peut inutilement freiner la croissance d'une société qui a besoin de fonds propres. Le montant minimal du capital social n'est quant à lui pas modifié et reste fixé à 20 000 francs. Ce dernier doit cependant toujours être intégralement libéré (selon le droit en vigueur, le degré de libération est fixé à 50 % au moins). En contrepartie, la responsabilité solidaire et subsidiaire de tous les associés à concurrence de l'entier du capital social est supprimée.
A la différence du droit actuel, qui prévoit qu'un associé ne peut posséder qu'une seule part sociale, le projet autorise une répartition de la participation financière de chacun des associés en plusieurs parts. Les règles de forme pour leur cession doivent être assouplies, sans pour autant abandonner les possibilités étendues de restreindre leur transfert, typiques d'une société de capitaux à caractère personnel. Le projet améliore la protection des associés minoritaires, notamment le droit aux renseignements et à la consultation et le droit de souscription préférentiel en cas d'augmentation du capital social. Il propose de mieux régler le droit de sortie et l'exclusion d'un associé – deux caractéristiques de la Sàrl – sur de nombreux points (en particulier quant à l'indemnisation de l'associé qui quitte la société), afin d'assurer une meilleure mise en œuvre de la réglementation légale. Il répond également à diverses questions relatives aux obligations d'effectuer des versements supplémentaires ou de fournir des prestations accessoires.
Afin d'assurer l'unité et la cohérence du droit des sociétés, il convient d'harmoniser la réglementation légale d'autres formes juridiques avec les dispositions révisées du droit de la Sàrl. Le projet prévoit les adaptations nécessaires pour la société anonyme et pour la société coopérative. Diverses améliorations sont donc aussi proposées pour ces formes de droit, telle que la fondation d'une société anonyme unipersonnelle. En outre, quelques modifications sont également apportées au droit du registre du commerce et au droit des raisons de commerce.
En ce qui concerne le droit de la révision, (message additionnel du 23 juin 2004), le projet donne une nouvelle définition de l'obligation de révision valable pour toutes les formes de droit et décrit les attributions de l'organe de révision avec plus de précision. Il redéfinit aussi les exigences professionnelles auxquelles doivent répondre les réviseurs. Enfin, il règle de manière détaillée et plus stricte la question de l'indépendance de l'organe de révision afin de prévenir, autant que faire se peut, les conflits d'intérêts. Cette nouvelle réglementation contribue ainsi à garantir un gouvernement d'entreprise (corporate governance) de qualité.
Pour les PME, le projet prévoit quelques allégements, notamment pour l'obligation de révision et l'ampleur du contrôle. L'approche actuelle est remplacée par une conception fondée sur la réalité économique du sujet et indépendante de la forme de droit.
Cette nouvelle conception repose sur quatre objectifs de protection clairs et définis. Dans les sociétés ouvertes au public, l'établissement des comptes et leur révision servent en premier lieu à protéger les investisseurs. Dans toutes les autres entreprises d'une certaine importance économique, la protection des intérêts publics est prioritaire. Dans les sociétés privées, la révision peut être dictée par le besoin

de protéger les associés minoritaires ou les créanciers. La nouvelle norme légale doit donc être guidée par ces objectifs, mais sa portée doit être limitée à ces derniers.
Grâce à ces objectifs de protection différenciés, le projet peut tenir compte de la diversité des besoins des entreprises en matière de révision. Dans les cas où un contrôle ordinaire des comptes annuels ne s'impose pas, il doit être possible de se contenter d'un contrôle restreint, voire de se passer complètement de révision si certaines conditions sont remplies.
Les dispositions du code des obligations et du code civil concernant l'organe de révision sont complétées par une nouvelle loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs. Grâce à un système d'agrément, une autorité de surveillance étatique pourra veiller à ce que seuls des professionnels suffisamment qualifiés fournissent des prestations en matière de révision. En outre, les organes de révision des sociétés ouvertes au public seront soumis à une surveillance rigoureuse.

Délibérations

Projet 1
Code des obligations (Droit de la société à responsabilité limitée; adaptation des droits de la société anonyme, de la société coopérative, du registre du commerce et des raisons de commerce ainsi que obligation de révision dans le droit des sociétés)

02.03.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.06.2005	CE	Divergences.
28.09.2005	CN	Divergences.
01.12.2005	CE	Divergences.
13.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:2)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

Projet 2
Loi fédérale sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (Loi sur la surveillance de la révision, LSR)

02.03.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.06.2005	CE	Divergences.
28.09.2005	CN	Divergences.
01.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (186:2)
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Les députés ont suivi les propositions de la majorité de leur commission, laquelle ne s'est que rarement écartée du Conseil fédéral. Les propositions de minorité émanant plutôt des rangs de la gauche pour une réglementation plus sévère et pour renforcer l'indépendance des organes de révision ont toutes été rejetées.
Sur la question de l'obligation du contrôle ordinaire pour certaines entreprises (art. 727 CO), le Conseil national a été sensible aux arguments de la majorité de sa commission. En raison des coûts engendrés pour les entreprises, les députés ont limité le nombre de cas où une révision ordinaire devait être effectuée et ont modifiés deux des trois critères proposé par le Conseil fédéral. Ils ont relevé le total du bilan à 10 millions de francs (6 pour le Conseil fédéral) et le chiffre d'affaires à 20 millions de francs (12 pour le Conseil fédéral). Une minorité de gauche de la commission proposait d'en rester aux valeurs du Conseil fédéral en ce qui concerne le bilan et le chiffre d'affaires mais d'abaisser, pour ce qui est de l'effectif, la limite à 30 emplois (50 pour le Conseil fédéral). Elle n'a pas été suivie.
A l'al. 2 du même article, le Conseil national a introduit l'obligation d'effectuer un contrôle ordinaire si une minorité qualifiée d'actionnaires l'exige, s'alignant sur la proposition de la majorité de la commission. Le Conseil national, par 99 voix contre 64, a rejeté la proposition de minorité de Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), qui voulait introduire cette possibilité également sur la demande d'un membre du conseil d'administration.
Comme le Conseil fédéral le souhaitait, le Conseil national a offert à de nombreuses entreprises la possibilité de renoncer à toute révision (art. 727a). Les propositions de minorité qui voulaient supprimer cette possibilité ont été rejetées.
L'art 728 définit les conditions d'indépendance requise de l'organe de révision envers la société contrôlée. Le Conseil national s'est rallié à la réglementation proposée par le Conseil fédéral. Plusieurs propositions de minorité souhaitaient en revanche aller plus loin dans les exigences

d'indépendance : incompatibilité pour l'organe de révision de toute acceptation d'un mandat de la société contrôlée, même si ce mandat n'entraîne aucune dépendance économique ; interdiction de fournir des prestations à la société contrôlée, même s'il n'existe aucun risque de devoir contrôler son propre travail; interdiction d'accepter tous cadeaux, quelle qu'en soit la valeur. Elles n'ont pas été entendues.
Pour ce qui est de l'indépendance requise dans le cadre d'un contrôle restreint (art. 729), le Conseil national a adopté la version du Conseil fédéral soutenue par la majorité de la commission. Une minorité qui proposait d'interdire toute collaboration à la tenue de la comptabilité a été rejetée par 90 voix contre 53.
En ce qui concerne la révision du droit de la Sàrl (Message du 19 décembre 2001), le Conseil national a suivi pour l'essentiel les propositions du Conseil fédéral qui visent à doter la Sàrl des attributs d'une véritable société de capitaux à caractère personnel. A l'art. 773, il a ainsi suivi la majorité de sa commission. Le montant minimal du capital social a été conservé à 20 000 francs alors que la limite supérieure a été abolie, de manière à ne pas freiner la croissance d'une société qui a besoin de fonds propres. Une minorité a proposé, sans succès, que le capital social ne puisse être inférieur à 40 000 francs, ni excéder 4 millions de francs afin de mieux préserver le caractère personnel de la Sàrl et de veiller à ce qu'elle demeure l'apanage des petites entreprises.
Le Conseil national a par ailleurs examiné de manière approfondie la réglementation relative à la nationalité et au domicile notamment des membres du conseil d'administration d'une société anonyme et des gérants d'une Sàrl. Une modification s'imposait suite à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'Union européenne. Alors que le Conseil fédéral avait supprimé toute exigence du domicile suisse, la majorité de la commission a proposé de maintenir l'exigence du domicile suisse d'au moins un administrateur. Elle souhaitait ainsi éviter des difficultés en cas de recouvrement de dettes fiscales, car la réglementation fiscale sur la responsabilité vise spécifiquement le conseil d'administration. Pour une minorité de la commission, emmenée par Adrian Imfeld (C, OW), le domicile suisse d'un membre du conseil d'administration ou d'un directeur représentant la société suffisait. La minorité était d'avis que seule cette solution était compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Le Conseil national a suivi la minorité de la commission par 83 voix contre 54.
Sur le droit de révision, le **Conseil des Etats** ne s'est distancié de la Chambre basse qu'à de rares exceptions. Le réviseur qui dirige le contrôle ordinaire d'une société ouverte au public devrait ainsi pouvoir exercer ce mandat pendant sept ans, au lieu de cinq. A l'art. 727a, il a accepté sans discussion, sur proposition de sa commission, deux nouveaux alinéas qui définissent les modalités par lesquelles le conseil d'administration peut requérir le consentement de l'ensemble des actionnaires pour renoncer au contrôle restreint. A l'initiative d'Eugen David (C, SG), la Chambre des Cantons a aussi décidé qu'un expert-réviseur doit justifier d'une pratique professionnelle d'au moins trois ans (au lieu de cinq).
En ce qui concerne la Sàrl, comme au Conseil national, la question de la réglementation relative à la nationalité et au domicile des administrateurs de sociétés a donné lieu à une discussion soutenue. Finalement, le Conseil des Etats s'est rallié à la décision du Conseil national. La proposition de minorité de la commission de maintenir l'exigence du domicile suisse d'au moins un administrateur a été rejetée par 20 voix contre 11.
Le projet du Conseil fédéral prévoyait l'obligation d'utiliser la raison de commerce inscrite dans le registre du commerce de manière complète et inchangée notamment dans la correspondance ou les communications des sociétés. Le Conseil des Etats a complété cette disposition afin que les associations et les fondations soient soumises à la même obligation.
Le **Conseil national** a maintenu certaines divergences avec la Chambre des Cantons. Par 87 voix contre 81, il a notamment refusé de suivre le Conseil des Etats sur la question de la rotation du réviseur. Il a maintenu sa version précédente de l'art. 730 al. 2 : la durée maximale du mandat de la personne qui dirige la révision est fixée à cinq ans et l'ensemble des entreprises concernées par le contrôle ordinaire est soumise au devoir de rotation. La Chambre du peuple a par ailleurs refusé d'abaisser à trois le nombre d'années de pratique professionnelle nécessaires pour les experts-réviseurs. Elle a maintenu une limite minimale de cinq ans pour les titulaires du diplôme fédéral d'expert.
Concernant l'autorité de surveillance, le Conseil national s'est rallié aux propositions présentées par Christoph Blocher en août, soit au cours du processus parlementaire. Cette entité chargée d'octroyer les autorisations d'exercer aux réviseurs aura la forme d'un établissement autonome de droit public mais sera organisée selon un modèle similaire à la société anonyme. Les rapports de travail au sein de cette instance seront ainsi régis par le droit privé et non public. La question du financement de la

mise en place de l'autorité de surveillance, en l'occurrence par prêt de la Confédération, a été réglée par la nouvelle formulation de l'art. 37.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil national. Cependant, sur la question du devoir de rotation de la personne qui dirige la révision dans le cas d'un contrôle ordinaire (art. 730, al. 2), il a maintenu sa position antérieure. Entre la meilleure connaissance de l'entreprise, que permet une durée plus longue, et la plus grande indépendance, qu'assure une durée plus courte, la Chambre haute a tranché pour la durée plus longue, soit 7 ans, par 21 voix contre 8. Une minorité de la commission estimait qu'avec une durée de sept ans, c'est l'intérêt financier des sociétés qui était privilégié, plutôt que l'exigence de sécurité, de transparence et d'indépendance du contrôle.
Avec 111 voix contre 49, le **Conseil national** a adhéré à la décision de la Chambre haute, éliminant ainsi la dernière divergence.

02.010 Loi contre le travail au noir (LTN)

Message du 16 janvier 2002 concernant la loi fédérale contre le travail au noir (FF 2002 3371)

Situation initiale

Le travail au noir ne constitue pas un délit négligeable. Il est à l'origine de nombreux problèmes (notamment pertes de recettes pour le secteur public, menace pour la protection des travailleurs, distorsions de la concurrence et de la péréquation financière). Par ailleurs, le non-respect des lois affecte la crédibilité de l'Etat. Il doit donc être combattu pour des raisons à la fois économiques, sociales, juridiques et éthiques. Les données disponibles concernant l'ampleur du travail au noir en Suisse font état d'un volume de quelque 37 milliards de francs pour l'an 2001 (9,3 % du PIB). Même si l'on admet les limites de ces estimations, il apparaît clairement que les montants drainés par le travail au noir sont considérables. Le Conseil fédéral est convaincu qu'il se doit de réagir et que le présent projet constitue une solution efficace et pragmatique pour contribuer à endiguer ce phénomène. La lutte contre le travail au noir passe certes par des mesures d'incitation, mais surtout, pragmatisme oblige, par une politique de répression. Cette tâche est à la fois complexe et de longue haleine. Elle requiert la coordination des actions, ainsi que la collaboration de nombreux organismes et autorités. Elle ne peut s'accomplir sans la volonté politique de tous les niveaux de gouvernement. La Confédération est prête à s'investir dans ce but. Au niveau fédéral, il existe déjà de nombreux instruments législatifs susceptibles de favoriser la lutte contre le travail au noir. Il s'agit donc de compléter ces moyens dans les domaines qui sont de la compétence de la Confédération, en vue de soutenir l'action appelée en priorité au niveau cantonal.
Le projet fédéral de lutte contre le travail au noir et son principal corollaire, la loi fédérale contre le travail au noir, prévoient les mesures suivantes :
En premier lieu, au chapitre des incitations, le Conseil fédéral préconise l'instauration d'allégements administratifs pour les assurances sociales. Les modèles proposés, prévus pour les activités économiques de portée limitée, ont pour but de rendre plus simple et plus rapide la déclaration de ces dernières, en se basant sur des solutions d'avenir (annonces également possibles par le biais d'Internet). Le projet prévoit également que ces modèles, initialement prévus pour des tâches de nettoyage, de surveillance et d'entretien effectuées dans le cadre des domiciles privés des particuliers, puissent être utilisés par les entreprises. En second lieu, le projet prévoit une série de mesures pour accroître la répression, actuellement encore par trop lacunaire. Le dispositif existant en matière de lutte contre le travail au noir présente le gros inconvénient d'être totalement disparate et dispersé dans les diverses législations applicables. Les partenaires sociaux, les autorités administratives chargées de l'application des lois pertinentes et les autorités judiciaires travaillent indépendamment les uns des autres. Cette dispersion des forces et ce manque de vision d'ensemble fait le jeu des personnes pratiquant sous une forme ou une autre le travail au noir. Le Conseil fédéral corrige cette faiblesse en instituant des organes cantonaux de contrôle qui auront véritablement une appréhension globale des problèmes et en créant les bases légales nécessaires à une véritable collaboration entre les divers intervenants. Ce volet du projet se traduit par les mesures suivantes :
l'accroissement des compétences de contrôle des services cantonaux et des commissions cantonales de contrôle;
la mise en réseau de certaines données administratives (données de l'AVS et de l'assurance-chômage) et le devoir de communication des résultats des contrôles d'employeurs;
le renforcement des sanctions.
Les deux premières mesures visent la mise sur pied de contrôles plus systématiques et plus efficaces, parce que mieux coordonnés. Concernant la nature de l'organe de contrôle, le projet prévoit une

solution souple. Les cantons doivent créer ou désigner un organisme unique chargé des tâches de coordination, mais sont libres de choisir la solution qui convient le mieux à leurs spécificités et à leurs expériences: il peut s'agir d'une commission tripartite, quadripartite ou d'un service de l'Etat. Par ailleurs, des compétences de contrôle peuvent être déléguées à des commissions paritaires dans des branches dotées d'une convention collective de travail, en se fondant sur une convention de prestations réglant également les questions financières. En réservant un rôle particulier aux partenaires sociaux, le projet reconnaît leurs compétences particulières et leur haut degré de connaissance en matière de travail au noir, sans toutefois créer en leur faveur un droit d'ingérence dans les entreprises, en particulier dans celles qui ne sont soumises à aucune convention collective de travail.
La dernière mesure, le renforcement des sanctions, a pour but de produire un effet réellement dissuasif. A l'heure actuelle, les peines prononcées sont souvent sans rapport avec la gravité réelle des infractions constatées et ne remplissent pas l'objectif souhaité. Les sanctions prévues contre des employés étant généralement déjà suffisamment sévères, le Conseil fédéral est de l'avis que cette mesure doit avant tout se traduire par une punition plus systématique des employeurs. Il importe de donner l'assurance que le travail au noir n'est pas profitable : l'amende, par exemple, doit représenter pour l'auteur de l'acte une perte financière proportionnelle à la faute commise. Il convient cependant de souligner que, au vu de la diversité des cas de travail au noir, pour des motifs de proportionnalité, le projet renonce à fixer des amendes et des peines minimales et renforce ainsi la coresponsabilité du juge. Concrètement, le renforcement des sanctions se traduit par la création d'une nouvelle mesure, l'exclusion, pour une certaine durée, de la procédure d'attribution des marchés publics, ainsi que par des sanctions pénales et administratives plus lourdes dans les domaines de la main-d'œuvre étrangère et des assurances sociales. Il est à signaler que le Conseil fédéral estime qu'il n'y a pas lieu de renforcer les sanctions dans le domaine fiscal : la marge offerte par le cadre légal en la matière est déjà suffisamment étendue.

Délibérations

17.06.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16.12.2004	CE	Divergences.
09.03.2005	CN	Divergences.
02.06.2005	CE	Divergences.
07.06.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (121:48)
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:2)

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, tous les représentants des groupes se sont accordés pour dénoncer le travail au noir, qualifié de fléau économique et social. Cette unanimité sur le fond n'a pas empêché des différences sur la forme. A la gauche et aux Verts plus sensibles au destin des travailleurs au noir, s'est opposée la droite, plus réceptive aux problèmes des employeurs fautifs. L'entrée en matière a été acceptée sans opposition. La proposition de Josef Zisyadis (-, VD) de renvoyer le projet au Conseil fédéral afin d'inclure dans la loi une régularisation collective des travailleurs en situation irrégulière a été rejetée par 124 voix contre 4.
Le Conseil national a, à l'art. 2b, suivi sa commission sans discussion dans la question de la simplification des procédures pour les rapports de travail de moindre importance. Partant de l'idée qu'une partie du travail au noir était due à une surcharge administrative, la commission avait proposé à l'unanimité une simplification des procédures allant plus loin que la proposition du Conseil fédéral. La Chambre basse a donc décidé que, pour les employés avec un salaire annuel inférieur à 9 445 francs (moitié du seuil LPP), l'ensemble des démarches administratives (annonce aux différentes assurances sociales et prélèvement des cotisations) se ferait par l'intermédiaire des caisses de compensation AVS. Ces dernières seraient également chargées de prélever un impôt forfaitaire de 0,5 % (pour l'IFD) qui se substituerait à la procédure normale de perception de l'impôt sur le revenu. Seuls des relativement petits employeurs, pourraient toutefois bénéficier de ce système puisque cette procédure simplifiée ne pourrait s'appliquer au sein d'une entreprise qu'à 5 personnes au maximum.
Alors qu'une forte minorité de la commission proposait de supprimer la possibilité pour les cantons de mettre sur pied des commissions comprenant les partenaires sociaux, ce dans le souci d'éviter de trop lourdes structures, le Conseil national a préféré la solution de la majorité de la commission, qui, comme le Conseil fédéral, estimait que le projet de loi devait laisser les cantons libres de choisir la structure adéquate (art. 3).

Une minorité de la commission emmenée par Jean-Claude Rennwald (S, JU) a tenté d'obtenir que les clandestins en Suisse depuis un an puissent obtenir une autorisation de séjour jusqu'à ce qu'ils aient pu faire valoir leurs droits résultant du contrat de travail ou d'une convention collective (art. 15a). Cette proposition a été rejetée par 100 voix contre 55.
Après un débat nourri sur la question du transfert des données relevant des assurances sociales et des autorités fiscales aux autorités compétentes en matière d'asile et de droit des étrangers (art. 17), le Conseil national a suivi la majorité de sa commission. Le transfert de données aura lieu lorsque les autorités concernées constatent dans leur domaine que les contributions (cotisations et impôt) n'ont pas été acquittées. Les députés ont rejeté une proposition de minorité qui souhaitait que les autorités puissent informer également lorsqu'elles ont des indications concrètes, sur la base des contrôles effectués, que les personnes sont en situation irrégulière.
Sur la question des sanctions (art. 18), le Conseil fédéral proposait de barrer l'accès aux adjudications publiques pour les entreprises prises en flagrant délit d'utiliser des travailleurs clandestins, et cela pour une période de cinq ans au plus. La majorité de la commission a estimé qu'il fallait compléter le dispositif en prévoyant une réduction ou une suspension temporaire des aides étatiques. Les députés ont toutefois refusé par 98 voix contre 65 d'ajouter cette sanction à celles déjà prévues. Ils ont également refusé de rendre la liste des contrevenants publique, ainsi que l'aurait souhaité une minorité de la commission emmenée par Remo Gysin (S, BS).
La majorité de la commission avait également prévu un nouvel article (art. 19a) qui reconnaissait aux syndicats la qualité pour agir en constatation de l'existence de prétentions qu'un travailleur, notamment celui découvert sans permis de séjour, pourrait avoir à l'encontre de son employeur. Défendue par les groupes socialistes et vert, de même que par le Conseil fédéral, cette disposition a été rejetée comme le demandait une proposition de minorité de la commission à laquelle se sont ralliés les groupes bourgeois. La suppression de cet article a entraîné, lors du vote sur l'ensemble, un refus de la loi par la majorité des Verts. Une minorité du groupe UDC a également voté contre la loi, une loi finalement acceptée par 128 voix contre 24 et 15 abstentions.
Le **Conseil des Etats,** qui a drastiquement simplifié et raccourci le projet voté par le Conseil national, a créé un certain nombre de divergences avec le Conseil national.
C'est ainsi que la Chambre haute, suivant le vœu de la majorité de sa commission, a supprimé toute définition du travail au noir dans la loi et biffé l'art. 2. Comme le souhaitait la majorité de sa commission, la Chambre haute a donné la haute main sur la surveillance aux cantons qui désigneront les organes de contrôle compétents sur leur territoire (art. 3). Le Conseil des Etats a également revu les allégements administratifs en faveur des employeurs (art. 2a). Les petits patrons pourront faire l'ensemble des démarches auprès des caisses de compensations AVS à condition que le salaire annuel respectif de chaque salarié n'excède pas le salaire minimum fixé à l'article 7 LPP (soit actuellement 19 350 francs); et que la masse salariale annuelle totale de l'entreprise n'excède pas 150 % du montant de la rente vieillesse annuelle maximale de l'AVS (soit 38 700 francs). Au chapitre des sanctions (art. 18), il a adopté une proposition de minorité de la commission emmenée par Fritz Schiesser (RL, GL). Alors que la majorité de la commission prévoyait d'exclure les entrepreneurs fraudeurs pour trois ans des marchés publics, les sénateurs ont, comme le Conseil national et le Conseil fédéral, opté pour cinq ans. Ils ont d'autre part, contrairement au Conseil national, admis que ces entrepreneurs voient leurs subventions étatiques coupées. La liste des contrevenants sera, comme le proposait la majorité de la commission, publique.
Le Conseil des Etats a également adopté un art. 19a qui accorde un droit de recours aux syndicats en cas d'expulsion de travailleurs clandestins. Les représentants des travailleurs pourraient ainsi poursuivre en justice un employeur qui n'aurait pas versé de salaire ou de cotisations d'assurance.
Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 31 voix contre 1.
Le **Conseil national** s'est rallié en grande partie à la version du Conseil des Etats. Sur certains points, il a toutefois adopté des positions divergentes. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national, suivant en cela la majorité de sa commission, a refusé, par 89 voix contre 73, de réduire les subventions publiques aux employeurs qui auraient fraudé. Par 94 voix contre 66, il a décidé que la liste des fraudeurs exclus des marchés ne serait pas publique. La Chambre du peuple a en plus jugé trop restrictives les conditions posées par le Conseil des Etats pour accorder des simplifications administratives dans la déclaration des employés et les a assouplies.
Sans adopter la solution du Conseil national, le **Conseil des Etats** s'en est toutefois rapproché sur la question du décompte simplifié (art. 2a). Les sénateurs ont ainsi augmenté la masse salariale de l'entreprise permettant d'effectuer un décompte simplifié pour la fixer au maximum à 200 % de la rente maximale annuelle AVS, soit environ 50 000 francs. La Chambre haute a maintenu sa version, plus dissuasive pour les contrevenants, concernant les sanctions.

Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.
L'Union patronale suisse ayant appelé les parlementaires bourgeois à rejeter cette loi superflue à ses yeux, plusieurs députés ont pris la parole au Conseil national avant les votations finales. Certains orateurs ont, en rapport avec la libre circulation des personnes, réaffirmé l'importance de la loi, d'autres en ont plutôt souligné le caractère superfétatoire ou l'incohérence. Le groupe UDC et « A gauche toute » ont finalement été les seuls à rejeter massivement la loi. Ils se sont toutefois retrouvés minorisés, puisque la loi a été adoptée par 121 voix contre 48.

02.422 Initiative parlementaire (Hegetschwiler Rolf). Heures d'ouverture des commerces dans les centres de transports publics

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) : 11.11.02
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 17.02.04 (FF 2004 1485)
Avis du Conseil fédéral : 05.03.04 (FF 2004 1493)

Situation initiale

Le 15 mars 1998, 79 % des électeurs du canton de Zurich acceptaient par votation une modification de la loi sur les jours de repos officiels et sur les heures de vente dans les commerces de détail. Aux termes de cette modification, les commerces qui se trouvent dans les surfaces des gares peuvent être ouverts les jours de repos officiels entre 6 h et 20 h.
L'Office de l'économie et du travail cantonal de Zurich a alors communiqué aux cercles intéressés que les entreprises concernées pouvaient désormais employer du personnel le dimanche sans devoir solliciter un permis des autorités, conformément à l'article 26 de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail. Cette décision a été attaquée auprès du tribunal administratif de Zurich par différents syndicats. L'arrêt du tribunal administratif a, à son tour, fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral.
Le Tribunal fédéral a énoncé dans son arrêt du 22 mars 2002 les conditions précises auxquelles les services accessoires des gares pouvaient occuper du personnel le dimanche. Il a ainsi défini les besoins des voyageurs selon l'article 26 de l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail et fixé à quelles conditions il est possible d'occuper du personnel le dimanche dans les commerces des gares. De nombreuses entreprises dans la gare de Zurich ne remplissent pas ces conditions et, bien qu'elles aient l'autorisation d'ouvrir le dimanche, elles ne peuvent occuper du personnel de vente ce jour-là. Elles doivent soumettre une demande de permis de travail du dimanche au Seco, permis qui leur a finalement été refusé. Ces entreprises se sont toutefois vues accorder un délai transitoire jusqu'à la fin 2004.
Suite à cet arrêt du Tribunal fédéral, le conseiller national Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) a déposé le 17 avril 2002 une initiative parlementaire qui réclame la révision des dispositions légales de manière à permettre à tous les magasins dans les centres de transport publics d'occuper du personnel tous les jours de la semaine sans requérir de permis. L'initiative prévoit une adaptation de l'art. 39, al. 2, de la loi sur les chemins de fer (LCdF). Le 29 septembre 2003, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire sur proposition de la Commission des transports et des télécommunications par 87 contre 43 voix. L'initiative parlementaire a été confiée à la Commission de l'économie et des redevances afin que cette dernière élabore un projet. La Commission a décidé lors de sa séance du 26 janvier 2004 d'adapter la loi sur le travail (LTr) plutôt que la loi sur les chemins de fer. Elle a élaboré lors de sa séance du 16 février 2004 un projet en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à l'économie, l'Office fédéral des transports, le bureau de la consommation et le secrétariat de la Commission de la concurrence.
La majorité de la commission s'est prononcée en faveur du projet de révision. La proposition de non-entrée en matière de Jean-Claude Rennwald (S, JU) a été rejetée par 18 voix contre 7, tandis que la proposition de Remo Gysin (S, BS) qui préconisait la conclusion d'une convention collective de travail comme condition préalable au travail dominical, l'a été par 16 voix contre 8.

Délibérations

29-09-2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
16-03-2004	CN	Décision conforme au projet de la commission.
09-06-2004	CE	Renvoi à la commission.
30-09-2004	CE	Adhésion à la décision du Conseil national.

08-10-2004 CN La loi est adoptée en votation finale. (109:65)
08-10-2004 CE La loi est adoptée en votation finale. (30:10)

Les arguments de la majorité de la commission de transports et des télécommunications – contribution à un meilleur développement des CFF, de l'emploi et de l'économie – ont porté et c'est par 87 voix contre 43 que le **Conseil national** a décidé, en automne 2003, de donner suite à l'initiative.
En mars 2004, le débat d'entrée en matière a vu s'affronter les partisans et adversaires de l'initiative. Les premiers se sont déclarés soucieux de clarifier une situation qualifiée d'absurde et ont défendu l'initiative au nom de l'économie. Les seconds ont dénoncé une nouvelle manifestation de déréglementation, un premier pas vers la généralisation des ouvertures dominicales ainsi qu'une atteinte fondamentale au statut privilégié du dimanche.
La proposition de la minorité de la commission de ne pas entrer en matière a été rejetée par 115 voix contre 64. Presque tous les socialistes, les membres du groupe PEV-UDF et quelques démocrates-chrétiens se sont prononcés contre l'entrée en matière, alors que les Verts se divisaient sur le sujet. La proposition André Daguet (S, BE) de renvoyer l'objet à la commission pour consulter les cantons et les partenaires sociaux a, quant à elle, été rejetée par 105 voix contre 75.
Dans la discussion par article, la minorité de la commission emmenée par Remo Gysin (S, BS) souhaitait soumettre l'ouverture des magasins dans les grandes gares à des conventions collectives. Cette proposition a été rejetée par 94 voix contre 77.
Par 23 voix contre 12, le **Conseil des Etats** a accepté une proposition de renvoi à la commission de Pierre-Alain Gentil (S, JU). A la session d'automne 2004, après avoir, comme elle avait été invitée à le faire, consulté les cantons et réexaminé la question, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats a, dans sa majorité, proposé de se rallier au Conseil national. Le porte-parole de la commission a orienté les sénateurs sur les conditions de travail et sur la modification prévue de l'article 26bis l'ordonnance 2 relative à la loi sur le travail, laquelle définirait les centres de transports publics en tenant compte du chiffre d'affaires ou de l'importance régionale. La proposition de la minorité défendue par Alain Berset (S, FR) pour lier l'ouverture des commerces le dimanche dans les gares à la conclusion d'une convention collective a été rejetée par 29 voix contre 9 et au vote sur l'ensemble, la modification de la loi sur le travail a été acceptée par 28 voix contre 10.
Dans la foulée, les sénateurs ont accepté une motion de la CER-CE (04.3437), laquelle charge le Conseil fédéral de soumettre aux Chambres fédérales une base légale, qui, dans le cadre de la législation cantonale sur l'ouverture des commerces de détail et des entreprises de prestations de services, permettrait d'occuper des travailleurs le dimanche et réglerait la protection de ces travailleurs.
Avant la votation finale au **Conseil national**, un référendum soutenu par la Gauche, les Verts et les évangélistes a été annoncé.

Le projet a été accepté en votation populaire le 27 novembre 2005 par 50,6 % des votants.

04.019 Suisse Tourisme. Aide financière 2005 - 2009

Message du 12 mars 2004 concernant l'aide financière allouée à Suisse Tourisme de 2005 à 2009 (FF 2004 1449)

Situation initiale

Selon l'art. 6 de la loi fédérale du 21 décembre 1955 concernant l'Office national suisse du tourisme (état: 1er juillet 1995), la Confédération alloue à Suisse Tourisme des aides financières annuelles dans les limites des crédits autorisés. L'Assemblée fédérale fixe, tous les cinq ans, le cadre financier par arrêté fédéral simple.
Les moyens financiers prévus pour la période de 2000 à 2004 seront épuisés au 31 décembre 2004. C'est pourquoi le Conseil Fédéral propose un projet d'arrêté fédéral allouant une aide financière à Suisse Tourisme pour les années 2005 à 2009, dont le plafond de dépenses est fixé à 200 millions de francs.
Il n'est pas possible de donner suite à la requête de Suisse Tourisme demandant une augmentation plus importante de l'enveloppe budgétaire. En raison de sa situation budgétaire difficile, la Confédération est aussi contrainte de faire des sacrifices financiers aux dépens des organismes qu'elle soutient. Le financement proposé devrait permettre à Suisse Tourisme de remplir son mandat légal durant les cinq années à venir, en affectant prioritairement les moyens limités dont elle dispose

au développement des marchés émergents et à la commercialisation de produits concurrentiels à l'échelle internationale.
Avec cette stratégie, Suisse Tourisme sera en mesure de contribuer de manière substantielle au redressement – nécessaire et urgent – du secteur du tourisme en Suisse. La création d'une demande supplémentaire devrait améliorer le taux d'occupation des infrastructures touristiques suisses et renforcer ainsi la rentabilité des entreprises et des branches dépendant du tourisme.

Délibérations

09.06.2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.09.2004 CN Divergences.
06.10.2004 CE Divergences.
06.10.2004 CN Divergences.
07.10.2004 CE Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le soutien à Suisse-Tourisme n'a pas été remis en question, seule la hauteur du montant a prêté à discussion. Les orateurs se sont succédé pour à la fois souligner la mauvaise santé financière de la Confédération et l'importance du tourisme pour l'économie suisse. Les sénateurs ont finalement suivi la majorité de leur commission, mais de justesse et c'est par une seule voix d'écart (18 contre 17) qu'ils ont décidé de porter à 230 millions la contribution de la Confédération, alors qu'une minorité de la commission souhaitait s'en tenir aux 200 millions proposés par le Conseil fédéral.
Au **Conseil national**, des débats animés ont mis en lumière les différentes sensibilités partisanes et régionales sur le rôle du tourisme dans l'économie, mais aussi et surtout sur le cahier des charges de Suisse Tourisme. La majorité de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national avait plaidé pour une contribution de 120 millions sur trois ans, assortie de plusieurs exigences, en particulier celle de produire un rapport en forme de bilan sur l'amélioration de la coordination de la promotion à l'étranger (postulat 04.3434) et celle de subordonner le versement de l'aide financière à la conclusion d'un mandat de prestations entre la Confédération et Suisse Tourisme (art. 1a). Si le Conseil national a fait siennes ces exigences, le crédit recommandé par la majorité de la commission a, en revanche, été rejeté, de même que d'autres propositions de minorité qui voulaient soit plafonner le crédit à 100 ou 138 millions sur trois ans soit se rallier au Conseil des Etats. C'est finalement la proposition de la minorité II emmenée par Charles Favre (RL, VD) d'adhérer au projet du Conseil fédéral (200 millions sur cinq ans) qui l'a emporté.
Le **Conseil des Etats** a préféré une solution plus généreuse que le Conseil national et accordé, sur proposition de sa commission, un montant de 138 millions sur trois ans. Il a en revanche rejeté l'exigence du mandat de prestations.
La commission du **Conseil national** loin d'être unanime sur la question a présenté trois propositions de minorité. C'est l'une d'elles, qui préconisait un montant de 138 millions sur trois ans, mais dans une formulation différente de celle du Conseil des Etats, que la Chambre basse a finalement adoptée. Le Conseil national a d'autre part maintenu l'art. 1a (mandat de prestations), solution à laquelle s'est rallié le **Conseil des Etats.**

04.044 CO. Modification (transparence des indemnités versées aux membres du conseil d'administration et de la direction)

Message du 23 juin 2004 relatif à la modification du code des obligations (Transparence des indemnités versées aux membres du conseil d'administration et de la direction) (FF 2004 4223)

Situation initiale

Le projet de loi régit la transparence des indemnités perçues par les membres du conseil d'administration et de la direction de sociétés anonymes dont les actions sont cotées en bourse. Des prescriptions sur la transparence ont déjà été édictées dans le cadre de l'autorégulation de la bourse. Le projet vise à inscrire ces prescriptions dans la loi et à élargir leur champ d'application. Les nouvelles dispositions légales complètent les prescriptions actuelles du code des obligations sur le contenu de l'annexe au bilan. L'objectif est de soumettre les indications fournies à la vérification de l'organe de révision. Devront ainsi être indiqués dans l'annexe au bilan le montant global des indemnités versées au conseil d'administration et à la direction, la somme perçue par chacun des membres du conseil d'administration, ainsi que la somme perçue par le membre de la direction dont la rémunération est la plus élevée. En outre, les participations à la société que détiennent les membres

du conseil d'administration et de la direction devront également être rendues publiques. Au surplus, les indemnités versées aux personnes qui sont proches d'un membre du conseil d'administration ou de la direction devront être aussi déclarées afin d'empêcher que les dispositions légales ne soient éludées.
La réglementation de la transparence doit permettre, en premier lieu, de remédier aux conflits d'intérêts qui peuvent survenir du fait que le conseil d'administration fixe lui-même la rémunération de ses membres. Il s'agit aussi de tenir compte de l'intérêt légitime qu'ont les actionnaires d'être informés des indemnités perçues par le conseil d'administration et par la direction, afin qu'ils puissent exercer de manière optimale leurs droits de contrôle. Enfin, la législation proposée permettra d'exposer clairement les intérêts en présence découlant des participations à la société que détiennent les membres de son conseil d'administration et de sa direction. Le renforcement de la transparence est un des objectifs du gouvernement d'entreprise (corporate governance), lequel est au coeur d'un autre projet de révision, qui est actuellement en préparation. En raison de l'urgence particulière de la législation sur la transparence pour les sociétés dont les actions sont cotées en bourse, il a été décidé d'extraire cette partie du projet et de la traiter séparément de manière anticipée. Cette législation répond à une revendication politique et économique importante et contribuera au bon fonctionnement du marché des capitaux. Nombre d'autres pays ainsi que l'OCDE et l'Union européenne s'emploient aussi à renforcer la transparence.

Délibérations

02.03.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.06.2005	CE	Divergences.
28.09.2005	CN	Divergences.
05.10.2005	CE	Adhésion.
07.10.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (181:2)
07.10.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Au **Conseil national,** l'entrée en matière a été décidée sans opposition, les orateurs ayant unanimement reconnu que le système actuel ne suffisait plus et encouragé à plus de transparence. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national avait suivi dans les grandes lignes le projet du Conseil fédéral. Les propositions de sa majorité ont recueilli l'adhésion des députés. Le Conseil national a ainsi accepté d'introduire le principe de transparence également pour les membres du conseil consultatif. En revanche, la proposition de minorité emmenée par Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL), qui exigeait la publication des rémunérations individuelles de chaque membre de la direction a été rejetée par 93 voix contre 66. La référence de la députée socialiste aux pays libéraux qui connaissent ce régime, tels l'Angleterre, la Hollande et les Etats-Unis n'a pas suffi à entraîner le soutien de la majorité des députés. La Chambre basse a également refusé un amendement visant à soumettre les salaires du conseil d'administration et de la direction à l'approbation de l'assemblée générale, solution qualifiée d'impraticable par la plupart des orateurs et par Christoph Blocher. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet sans opposition par 145 voix et 6 abstentions.
Si l'entrée en matière a été décidée sans opposition au **Conseil des Etats,** certains orateurs n'ont pas caché leurs réticences face aux impératifs de publicité exigés par la loi. Mais pour le conseiller fédéral Christoph Blocher, cette transparence est la condition indispensable à l'exercice optimal du droit de contrôle par les actionnaires.
La Chambre haute s'est écartée du Conseil national sur quelques points. Elle a créé des divergences sur la nécessité d'alléger les exigences en matière de transparence pour les anciens membres du conseil d'administration et de la direction ainsi que les personnes dites « proches » (art. 663 b^{bis}, al.1). Les sénateurs ont souhaité que, pour ces deux catégories de personnes, seules les indemnités qui ne sont pas conformes à la pratique du marché (ou pour les anciens membres uniquement celles qui sont en relation avec leur ancienne activité pour la société) soient concernées. Pour ce qui concerne les prêts consentis à ces deux catégories de personnes (al. 3), le Conseil des Etats a également limité l'obligation de transparence aux prêts consentis à des conditions non-conformes au marché. Enfin, sur les participations (art. 663 c, al. 3), le Conseil des Etats a également exclu les anciens membres de l'obligation de transparence. La version du Conseil national, soutenue par une minorité emmenée par Simonetta Sommaruga (S, BE), a été refusée par 25 voix contre 13. Comme au Conseil national, des propositions de minorité ont été déposées au Conseil des Etats pour exiger la publication des rémunérations individuelles de chaque membre de la direction. Les partisans de cette mesure ont rappelé qu'il s'agissait d'une pratique adoptée par plusieurs places économiques anglo-saxonnes et recommandée par l'OCDE, mais leurs arguments n'ont guère été entendus. Par 27 voix contre 12, les

sénateurs ont refusé cet amendement tout comme ils ont rejeté l'idée de soumettre les salaires des administrateurs à l'approbation de l'assemblée générale. En revanche, une proposition de minorité centre-gauche de la commission, exigeant que les statuts des sociétés cotées en Bourse contiennent des dispositions sur la fixation des indemnités du Conseil d'administration (art. 626 al. 2), a été acceptée, contre l'avis du Conseil fédéral, par 24 voix contre 19.
Le **Conseil national** n'a laissé subsister qu'une divergence avec le Conseil des Etats. La proposition du Conseil des Etats à l'art. 626 al. 2 sur la fixation des indemnités du conseil d'administration dans les statuts a été biffée sans discussion. Pour le reste, le Conseil national s'est rallié au Conseil des Etats. A l'art. 663 b^{bis}, al. 1, la commission du Conseil national avait refusé la limitation du champ d'application de la loi, introduite par le Conseil des Etats. Les porte-parole de la commission ont justifié cette décision par le caractère peu clair de certaines notions introduites par la Chambre haute. Alors que les députés Verts, socialistes et évangélistes défendaient cette position, la majorité des conseillers nationaux a préféré accepté la proposition de Arthur Loepfe (C, AI) et adhéré à la décision du Conseil des Etats, proposition également défendue par le Conseil fédéral. Aux art. 663 b^{bis}, al. 3 et 663 c, une minorité de la commission a vu ses propositions pour maintenir la version du Conseil national mises en échec. Par respectivement 108 voix contre 65 et 110 voix contre 66, le Conseil national a adhéré au Conseil des Etats sur ces points.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié, sans discussion, aux décisions du Conseil national.

04.073 Loi sur le travail. Modification

Message du 17 novembre 2004 concernant la modification de la loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail) (FF 2004 6013)

Situation initiale

L'âge de protection légal des jeunes travailleurs est aujourd'hui fixé par la loi sur le travail (LTr) à 19 ans pour les jeunes travailleurs et 20 ans pour les apprentis. Lors de la procédure de consultation sur le projet d'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail (OLT 5), consacrée à la protection des jeunes travailleurs, une majorité de cantons et de nombreux intervenants ont saisi cette occasion pour requérir l'abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs à 18 ans, toutes catégories confondues (apprentis et jeunes hors formation professionnelle). Un tel abaissement nécessite une modification de la LTr, et le Conseil fédéral a donc ouvert une procédure de consultation sur la question.
L'abaissement de l'âge de protection légal à 18 ans présente plusieurs avantages: il concorde tout d'abord avec la majorité civile et avec l'âge de protection retenu en droit européen et en droit international. De plus, un âge de protection fixé à 18 ans permettrait de mieux cibler les mesures de protection destinées aux jeunes travailleurs et de les renforcer puisqu'elles seraient désormais applicables à un groupe plus restreint de travailleurs. Enfin, les jeunes pourraient dès 18 ans être occupés comme des adultes.

Délibérations

15.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (36:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (114:74)

Au **Conseil des Etats,** l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Une minorité de la commission, sans être opposée sur le principe à un abaissement de l'âge de protection des jeunes travailleurs aurait souhaité conserver des dispositions particulières pour les jeunes au bénéfice d'un contrat d'apprentissage. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a donné l'assurance que des dispositions en matière de travail de nuit et le dimanche pourraient être édictées si les mesures générales en vigueur devaient se révéler insuffisantes. La proposition de minorité, soutenue par des sénateurs socialistes et démocrates-chrétiens, a été rejetée par 27 voix contre 11.
Au **Conseil national,** la gauche et les Verts ont lutté, mais en vain, contre cette modification de la loi sur le travail. Les députés ont rejeté par 99 voix contre 64 la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Jean-Claude Rennwald (S, JU) de ne pas entrer en matière. En refusant par 91 voix contre 79, de maintenir à 20 ans l'âge limite pour les apprentis uniquement, le Conseil national a également repoussé une proposition de compromis, défendue par la gauche et les

évangéliques. Au vote sur l'ensemble, la Chambre basse a accepté la modification de loi par 100 voix contre 72.

04.077 Implantation des entreprises en Suisse. Loi fédérale concernant la promotion de l'information

Message du 17 novembre 2004 relative à la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse (FF 2004 6775)

Situation initiale

Le programme « Location : Switzerland » est la contribution de la Confédération à la promotion de l'implantation d'entreprises en Suisse, qui se fonde actuellement sur l'arrêté fédéral du 6 octobre 1995 concernant la promotion de l'information sur la place économique suisse (RS 951.972), entré en vigueur le 1er mars 1996. Cet arrêté, dont la durée de validité est de dix ans, a effet jusqu'à la fin février 2006.
Dans ses efforts pour attirer davantage d'entreprises en Suisse, l'Etat s'attache principalement à améliorer les conditions de l'activité économique. Mais il est tout aussi important de faire connaître ces conditions aux investisseurs potentiels. « Location : Switzerland », mené en collaboration avec les cantons, a pour but d'encourager les entreprises étrangères à s'implanter en Suisse, en renforçant son image auprès des investisseurs, en diffusant une information approfondie sur la qualité de ses conditions d'implantation et en donnant une représentation plus cohérente de la Confédération et des cantons au niveau international. Le programme est centré sur l'information et les campagnes de promotion.
L'examen de la stratégie de « Location : Switzerland » par l'OCDE et son évaluation économique par PricewaterhouseCoopers ont confirmé l'efficacité et la rentabilité du programme. Le Conseil fédéral a donc décidé de le reconduire et l'a inscrit au programme de la législature 2003–2007. Lors de la procédure de consultation, une grande majorité des cantons, des partis politiques, des associations économiques et des milieux concernés a approuvé la poursuite et le renforcement de ce programme. Le Conseil fédéral propose donc d'autoriser un plafond de dépenses de 9,8 millions de francs pour une période de deux ans (2006–2007), dont une partie n'aura pas d'incidence sur le budget: 2 millions de francs seront pris sur le budget de l'Office fédéral de l'agriculture et 3 millions compensés par les émoluments de tiers. Il veut en effet poursuivre l'oeuvre réalisée à ce jour, renforcer les activités d'exploitation des marchés et aborder de nouveaux marchés d'avenir importants, mettre en place une gestion informatique des projets et un contrôle de la qualité, intensifier l'observation des marchés et continuer de développer l'évaluation de l'efficacité. Ce redéploiement des mesures permettra avant tout de mettre en oeuvre les recommandations de l'OCDE et de PricewaterhouseCoopers.
Le plafond de dépenses, simple montant maximum pour deux ans, ne constitue pas une autorisation de crédit. Ainsi, ce mode de financement assure l'avenir de « Location : Switzerland » sans préjuger d'éventuelles nouvelles formes de coordination (notamment avec Présence Suisse, Suisse Tourisme, l'Osec Business Network Switzerland et les services de marketing des produits agricoles). Il offre au législateur la souplesse nécessaire pour mieux coordonner, comme le souhait en a été exprimé, la promotion de l'image de la Suisse.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse

02.06.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29.09.2005	CN	La loi est rejetée au vote sur l'ensemble.
04.10.2005	CE	Divergences.
30.11.2005	CN	Divergences.
07.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (108:75)

Projet 2
Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour la période 2006 à 2007

02.06.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.09.2005	CN	La loi ayant été rejetée, la discussion sur ce projet n'a pas lieu.

30.11.2005 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté les deux projets à l'unanimité. Suivant l'avis de sa commission, il a toutefois modifié l'art. 5, al. 3, de la loi afin d'en ramener la durée de validité de 10 à 6 ans.
Au **Conseil national,** une proposition de minorité de ne pas entrer en matière a été rejetée avec 96 voix contre 64. Selon la minorité, les cantons et les régions s'occupent déjà suffisamment de la promotion de la Suisse comme site d'implantation, ce qui rend superflue toute intervention fédérale dans ce domaine. La majorité a estimé en revanche que le programme « Location : Switzerland » a pour but justement de coordonner les efforts des cantons et de renforcer ainsi leurs effets. Dans la discussion par article, la gauche a défendu plusieurs propositions de minorité. A l'article 1, elle a tenté d'introduire les notions de durabilité des entreprises et de qualité des emplois, propositions rejetées par 93 voix contre 61. A l'art. 2, elle a souhaité l'élaboration d'un plan national pour l'implantation d'entreprises, proposition rejetée par 85 voix contre 62, au nom du respect de la compétence cantonale. Le Conseil national s'est d'autre part rallié à la décision du Conseil des Etats et a ramené la durée de validité de la loi de 10 à 6 ans. Avant le vote sur l'ensemble, Jean-Claude Rennwald (S, JU) a déclaré que le groupe socialiste s'abstiendrait car sans les propositions concernant la durabilité de l'implantation et la qualité des emplois, la loi est vide de sens. Remo Gysin (S, BS) a quant à lui annoncé qu'il rejetterait une loi réduite, après les délibérations, à de simples platitudes. Au vote sur l'ensemble, le projet a été rejeté par 64 voix contre 54. Seuls les groupes PDC et RL ont accepté la loi alors que les Verts et la majorité des démocrates du centre la rejetaient. Les socialistes quant à eux se sont partagés entre abstention et absence.
La loi fédérale ayant été rejetée, la discussion sur le projet d'arrêté fédéral n'a pas eu lieu.
Le **Conseil des Etats** a, dans une tentative de conciliation, introduit, à l'art. 1, la notion de durabilité, suivant en cela les propositions de la majorité de sa commission. Pour le reste, il a maintenu ses décisions précédentes.
Le projet de loi ayant été refusé au vote sur l'ensemble à la session d'automne, le **Conseil national** a dû reprendre l'ensemble des délibérations. Le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière, réitérant ses critiques à l'encontre d'une loi jugée inutile, mais sa proposition a été rejetée par 108 voix contre 64. Alors qu'en automne le Conseil national s'était refusé après de longs débats à introduire la notion de durabilité, il a cette fois accepté le terme introduit par le Conseil des Etats dans un souci de consensus par 118 voix contre 56. Une minorité de la commission emmenée par Jean-François Rime (V, FR) aurait souhaité s'en tenir à la version du Conseil fédéral. Comme en automne, le Conseil national a refusé l'élaboration d'un plan national pour l'implantation d'entreprises proposée par une minorité de gauche de la commission avec 90 voix contre 65. Par ailleurs, le Conseil national a introduit deux divergences mineures avec la Chambre haute. A l'art. 3 al. 6, il a décidé que le Secrétariat à l'économie (seco) devrait présenter, après 3 ans déjà, un rapport d'évaluation. A l'art. 5 al. 2, il s'est prononcé pour une mise en vigueur de la loi au 1er mars 2006 - en l'absence de référendum - afin d'éviter toute interruption des dispositions légales. Au vote sur l'ensemble, la loi a été acceptée par 97 voix contre 32 avec 37 abstentions, issues des rangs socialistes et UDC. Les Verts et les évangélistes ont refusé la loi, alors que les membres UDC se sont divisés sur la question, la majorité d'entre eux s'étant toutefois abstenue.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion aux décisions du Conseil national.

04.078 Loi sur le marché intérieur. Révision

Message du 24 novembre 2004 relatif à la révision de la loi sur le marché intérieur (FF 2005 421)

Situation initiale

En modifiant la loi sur le marché intérieur, le Conseil fédéral poursuit trois objectifs majeurs:

- un objectif économique général
  La révision doit permettre d'améliorer le fonctionnement du marché par la suppression des entraves cantonales et communales à l'accès au marché. Pour pouvoir atteindre l'objectif mentionné, il faut améliorer l'accès au marché. La révision prévoit par conséquent de restreindre encore le régime d'exception de l'art. 3 et d'étendre à l'établissement commercial la liberté d'accès au marché selon les prescriptions du lieu de provenance.
- un objectif relevant de la liberté individuelle
  La révision entend renforcer la liberté d'exercer une profession et éviter que des citoyens suisses ne se trouvent défavorisés par rapport à ceux de l'UE (discrimination des ressortissants suisses). L'accord entre l'UE et la Suisse sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur le 1er juin

2002, risque d'entraîner une discrimination des ressortissants suisses en raison de la pratique en matière de reconnaissance intercantonale des certificats de capacité cantonaux. Pour éviter cela, la reconnaissance intercantonale des certificats de capacité concernant des métiers entrant dans le cadre de l'accord sur la libre circulation devra s'effectuer à l'avenir conformément aux dispositions de l'accord (procédure de reconnaissance européenne). Les accords intercantonaux plus libéraux portant sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études resteront toutefois réservés.

- et un objectif institutionnel
  La révision consolidera la fonction de surveillance de la Comco en lui permettant – contrairement à la loi actuelle – de formuler davantage que des recommandations (non contraignantes) aux autorités cantonales et communales. Vu la portée limitée de ces recommandations, il importe de conférer désormais à la Commission de la concurrence un droit de recours lui permettant de contester les décisions administratives qu'elle juge contraires à la loi.

Délibérations

16.06.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
27.09.2005	CE	Divergences.
01.12.2005	CN	Divergences.
07.12.2005	CE	Divergences.
08.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (170:13)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

Au vote sur l'ensemble, le **Conseil national** a approuvé la révision de la loi sur le marché intérieur dans la version musclée souhaitée par le gouvernement et défendue par la majorité de la commission par 134 voix contre 6. A plusieurs reprises, les craintes d'un nivellement des activités professionnelles à l'échelon cantonal le plus bas en conséquence de l'introduction du nouvel al. 4 de l'art. 2 et du renforcement de l'art. 3 ont été évoquées. Malgré un lobbying de la branche de la restauration, qualifié de particulièrement intensif par Fulvio Pelli (RL, TI), le Conseil national a rejeté toutes les propositions visant à imposer des standards minimaux et des certifications. Il a toutefois reconnu qu'il existait un problème concernant les différences dans l'exécution pratique sur les terrains cantonaux des législations fédérales. A l'art. 2 al. 5, les députés ont ainsi accepté, par 167 voix contre 2, une adjonction proposée par Didier Burkhalter (RL, NE) visant à empêcher les cantons de bloquer la libre circulation des produits par des interprétations différentes de lois fédérales. A l'art. 9, les députés ont également accepté la seule modification proposée par la majorité de la commission et introduit un droit de recours extraordinaire de la Comco (Commission de la concurrence) au Tribunal fédéral par 94 voix contre 65. Auparavant, le Conseil national avait sèchement rejeté une proposition de non entrée en matière de Josef Zysiadis (-, VD) par 166 voix contre 3 et une proposition de renvoi au Conseil fédéral de Roger Nordmann (S, VD) par 150 voix contre 19.
Au **Conseil des Etats,** l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Les sénateurs, sur proposition de leur commission, ont créé quelques divergences avec le Conseil national, divergences de forme plus que de fond (art. 1 al. 3, art. 2 al. 5 et 5bis). Sur la question de l'étendue du droit de recours de la Comco, le Conseil des Etats a préféré la solution du Conseil fédéral. Sur un point cependant, les sénateurs se sont profondément écartés de la Chambre basse et du projet du gouvernement. Malgré une véhémente opposition de Joseph Deiss, qui y voit une atteinte fondamentale au principe de libéralisation du marché, les sénateurs ont accepté, par 19 voix contre 17, une modification de la loi sur les denrées alimentaires. Cette proposition de la commission autorise le Conseil fédéral à prévoir, par ordonnance, un cours de formation pour la branche des cafetiers-restaurateurs. Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée à l'unanimité avec 37 voix.
Au sujet du droit de recours de la Comco au Tribunal fédéral, le **Conseil national** a confirmé sa décision précédente par 95 voix contre 63. La nécessité ou non d'un cours de formation dans la branche des cafetiers-restaurateurs a été vivement discutée. Malgré la nette opposition du conseiller fédéral Joseph Deiss et contre la recommandation de la majorité de la commission, la Chambre basse a suivi le Conseil des Etats avec une majorité très claire de 140 voix contre 19.
Après que le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision au sujet du droit de recours de la Comco, le **Conseil national** s'y est également rallié sans discussion.

05.026 Financement de la promotion des exportations 2006 et 2007

Message du 23 février 2005 sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007 (FF 2005 2235)
Rapport additionnel au message sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007. Evaluation de la promotion des exportations. Variantes envisageables pour la promotion des exportations (FF 2005 2257)

Situation initiale

Conformément à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la promotion des exportations, l'Osec Business Network Switzerland (Osec) propose ses services à des entreprises de Suisse et du Liechtenstein, en particulier aux PME, pour les aider à poursuivre leurs activités d'exportation et à en développer de nouvelles. Le financement fixé par l'arrêté fédéral du 25 septembre 2003 avait été limité à deux ans. Il court jusqu'à fin 2005. Dans l'arrêté mentionné, le Parlement a en outre chargé le Conseil fédéral de procéder à une évaluation de la promotion des exportations et d'examiner au moins trois modèles pour le développement de cette tâche. Le Contrôle fédéral des finances (CDF), désigné par le Conseil fédéral comme organe de surveillance indépendant après mise au concours du mandat par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), a été chargé d'évaluer la promotion des exportations. Les modèles demandés par le Parlement ont été examinés par le seco en collaboration avec une société de consultants.
Le nouveau mandat de prestations, en vigueur depuis le 1er janvier 2004, et diverses mesures ciblées ont permis, en l'espace d'un an, d'améliorer considérablement la promotion des exportations, en particulier en ce qui concerne l'utilité pour les clients, le principe de subsidiarité, la coordination du réseau et le contrôle de l'efficacité et des objectifs.
Le Conseil fédéral entend, pour la période de financement 2006/2007, poursuivre dans la voie tracée par le seco et réaliser les cinq objectifs recommandés par le Contrôle fédéral des finances.
Il propose de fixer un plafond de dépenses de 34 millions de francs au total pour financer la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007. La limitation du financement à deux ans, qui diffère des prescriptions légales, permet de poursuivre la promotion des exportations sans préjuger des formes que prendra à l'avenir la coordination avec d'autres instruments de la promotion économique extérieure et de la promotion de l'image de la Suisse.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant le financement de la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007
02.06.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04.10.2005 CN Adhésion.

Projet 2
Rapport additionnel au message sur le financement de la promotion des exportations pendant les années 2006 et 2007. Evaluation de la promotion des exportations. Variantes envisageables pour la promotion des exportations
02.06.2005 CE Pris acte du rapport
04.10.2005 CN Pris acte du rapport

Projet 1
Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats**, les efforts entrepris ou sur le point d'être entrepris par l'OSEC ont été salués. Les orateurs ont toutefois souligné la nécessité de poursuivre le travail de réforme de la promotion des exportations, nécessité confirmée par le conseiller fédéral Joseph Deiss. Lors du vote en application du frein aux dépenses, la majorité qualifiée a été acquise (35 voix sans opposition). Les sénateurs ont ensuite approuvé l'arrêté fédéral à l'unanimité avec 34 voix.
Au **Conseil national,** le groupe UDC a proposé de ne pas entrer en matière. Pour le groupe, il n'y a pas eu de véritable progrès réalisé et les changements survenus, peu significatifs, sont de surcroît difficilement mesurables. Selon le porte-parole du groupe, Ulrich Schlüer (V, ZH), l'OSEC, inefficace, doit être abolie. Lors du vote d'entrée en matière, représentants des groupes Vert et UDC se sont équitablement répartis dans les deux camps. Soutenue par les autres groupes, l'entrée en matière a

finalement été décidée par 135 voix contre 33. A l'art. 1, une proposition de Peter Föhn (V, SZ) de voter un crédit de 17 millions limité à l'année 2006 a été rejetée par 119 voix contre 50. Une fois la majorité qualifiée acquise par 132 voix contre 14 (frein aux dépenses), la Chambre basse a adopté l'arrêté fédéral par 133 voix contre 29, l'opposition rassemblant la moitié des groupes UDC et Vert, divisés sur la question.

Projet 2
Les deux Chambres ont pris acte du rapport.

05.080 Nouvelle politique régionale. Loi fédérale

Message du 16 novembre 2005 concernant la nouvelle politique régionale (NPR) (FF 2006 223)

Situation initiale

Les instruments actuels de la politique régionale remontent aux années 70. En constituant alors des régions et en soutenant des projets d'infrastructure, la Confédération entendait lutter contre le dépeuplement des régions de montagne. Dans les régions monostructurées, elle tentait de soutenir l'évolution des structures économiques par des mesures d'encouragement en faveur des entreprises. Au cours des ans, les instruments de la politique régionale ont été adaptés à l'évolution et aux nouvelles exigences, et complétés par d'autres mesures. Ainsi, au milieu des années 90, on a vu s'y ajouter notamment la promotion de la coopération transfrontalière (INTERREG) et l'aide à l'évolution structurelle en milieu rural (Regio Plus). En 2004, l'aide aux investissements dans les régions de montagne et les mesures fondées sur l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement ont été soumises à une évaluation complète. Les résultats ont confirmé les hypothèses qui avaient déjà suscité de nombreuses interventions parlementaires à partir de 2000 : au fil du temps, l'ensemble des instruments de la politique régionale a perdu de son efficacité et de sa transparence à force de rajouts. C'est pourquoi le Conseil fédéral a inscrit à son programme de législature 2003 à 2007 un projet de nouvelle politique régionale (NPR). La nouvelle conception et la concentration de la politique régionale sur ses tâches de base s'imposent aussi du fait de l'évolution d'autres politiques intéressant le territoire. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) et la politique de la Confédération en matière de services publics règleront désormais les tâches de péréquation et de desserte interrégionales. A travers son programme 2011, la politique agricole fournira également une contribution importante à l'évolution structurelle et au développement des régions de montagne et du milieu rural en général.
Le problème primordial de ces zones est l'absence de croissance, qui se traduit par une offre insuffisante d'emplois attrayants.
La NPR vise donc à améliorer la compétitivité de ces régions à y générer de la valeur ajoutée. L'amélioration des facteurs d'implantation permettra de stimuler la croissance. Dans les systèmes compétitifs de valeur ajoutée, de nouveaux aspects prennent une importance croissante. C'est notamment le cas des infrastructures à vocation économique et des facteurs d'implantation «mous», comme l'attitude des institutions vis-à-vis de l'économie, l'accès au savoir et les réseaux d'entreprises. Le but de la NPR sera atteint moyennant trois volets stratégiques. Le principal consiste à encourager les initiatives, programmes et projets destinés à stimuler l'esprit d'innovation et à améliorer la compétitivité des régions, ainsi qu'à y générer de la valeur ajoutée. Les deux autres étayent et secondent ce premier volet. Ils consistent à renforcer la coopération et l'exploitation des synergies entre la politique régionale et les politiques sectorielles de la Confédération qui ont une incidence territoriale, ainsi qu'à mettre sur pied et à exploiter un système intégré de connaissances sur le développement régional, à former et perfectionner les acteurs régionaux et, enfin, à évaluer systématiquement l'efficacité des mesures appliquées. La NPR vise les régions de montagne, le milieu rural en général, et les régions frontalières. Ces zones ne disposent pas de moyens propres suffisants pour s'imposer dans la compétition toujours plus effrénée entre les différents sites économiques. Elles ne peuvent pas profiter non plus des possibilités de soutien de l'UE et des pays voisins. L'expérience a montré que, pour le développement économique, les connexions fonctionnelles et géographiques ont une très grande importance, alors que les frontières institutionnelles passent au second plan. C'est pourquoi la NPR doit pouvoir répondre aux besoins en fonction du lieu grâce à une approche territoriale à «géométrie variable», fondée sur les effets des mesures. Pour mettre en œuvre la NPR, le Conseil fédéral propose comme première étape une nouvelle loi fédérale, qui regroupe les instruments actuels – pour autant qu'ils restent utiles – et pour

répondre aux nouveaux défis. En outre, grâce à la légèreté de ce cadre légal, il entend permettre aux autorités de réagir rapidement au cas où les conditions viendraient à changer.
La loi est néanmoins limitée dans le temps et ne peut être mise en œuvre qu'à travers des programmes pluriannuels, ce qui permet aux Chambres fédérales de fixer périodiquement les priorités et de voter les crédits correspondants, mais aussi, sur la base d'évaluations, de mieux vérifier l'efficacité des instruments engagés. Le Conseil fédéral soumettra son message sur le premier programme pluriannuel 2008 à 2015 avant la législature 2007 à 2011.
La NPR sera financée par le Fonds de développement régional, alimenté par le produit des prêts en faveur des infrastructures et de nouveaux apports de la Confédération. Le financement par un plafond de dépenses destiné à alimenter le Fonds de développement régional devra être décidé en même temps que le premier programme pluriannuel. Le Conseil fédéral estime que le fonds peut être maintenu à long terme par des apports annuels de l'ordre de 30 millions de francs. De cette manière, les coûts moyens dépassent d'un petit tiers les prévisions du plan financier actuel, mais ils sont inférieurs de moitié environ aux charges de ces dernières années.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur la politique régionale

19.06.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28.09.2006	CN	Divergences.
03.10.2006	CE	Divergences.
04.10.2006	CN	Adhésion.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (148:29)

Projet 2
Loi fédérale relative à la promotion de la participation suisse à l'initiative communautaire de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III), pour la période 2000 à 2006

07.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (186:5)

Projet 3
Loi fédérale sur la modification de l'arrêté fédéral instituant une aide à l'évolution structurelle en milieu rural

07.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (175:12)

Projet 4
Arrêté fédéral sur les cautionnements et les contributions au service de l'intérêt en faveur de projets d'investissement et les aides financières interentreprises dans les zones en redéploiement

07.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2006	CN	Adhésion.

Projet 5
Loi fédérale sur la modification de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement

07.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (170:16)

Projet 1
Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats** la plupart des orateurs, issus des cantons de montagne, ont accordé leur satisfecit au projet du Conseil fédéral. Ils ont souligné la nécessité d'une

politique régionale qui devrait empêcher une politique de développement concentré uniquement sur les centres urbains et compléter la nouvelle loi sur la péréquation financière. Seule voix discordante et seule représentante d'un canton urbain à s'exprimer, Anita Fetz (S, BS), a certes soutenu le projet mais n'en a pas moins évoqué les problèmes de solidarité soulevés par les rapports entre les villes et une campagne trop peu attentive aux besoins des agglomérations.
Les sénateurs n'ont guère bouleversé le projet du Conseil fédéral. Ils ont procédé à des modifications visant le renforcement de la coopération transfrontalière (art. 6, al. 3 et 4) et de l'évaluation du programme pluriannuel (art. 18). A l'art. 12, al. 2, let. a, ils ont adopté, par 38 voix contre 1, la proposition de Hans Hess (RL, OW) et précisé que les allégements de l'impôt fédéral direct n'iraient pas aux entreprises qui transfèrent leur siège d'un canton à l'autre. Anita Fetz (S, BS) avait même proposé de biffer l'article sur les allégements fiscaux. Devant les arguments plaidant pour la sauvegarde de la capacité concurrentielle de la Suisse comme lieu d'implantation d'entreprises, elle avait toutefois retiré sa proposition.
Conformément à la proposition du Conseil fédéral, les sénateurs ont limité la loi à huit ans, avec la voix prépondérante du président. Une proposition de minorité souhaitait abolir cette mesure, qui ne s'appliquerait, sans raison valable, selon le porte-parole de la minorité, Dick Marty (RL, TI), qu'à cette seule loi-cadre.
Le **Conseil national** a dans l'ensemble suivi le Conseil des Etats. Après avoir rejeté par 148 voix contre 5 la proposition de Remo Gysin, (S, BS) de renvoyer le projet au Conseil fédéral avec mandat de prendre en compte l'ensemble de régions, y compris les villes et les agglomérations, le Conseil national a suivi les propositions de la majorité de sa commission lors de l'examen par articles. Seules quelques divergences ont été introduites avec le Conseil des Etats. A l'art. 12 notamment, le Conseil national a tenu lui aussi à renforcer le contrôle exercé sur l'octroi des allégements fiscaux et à inciter à lutter contre les délocalisations abusives d'entreprises ayant obtenu de telles faveurs. Par 85 voix contre 67, il a cependant laissé aux cantons le soin de déterminer les abus. A l'art. 26, la proposition de minorité de la commission, emmenée par Ernst Schibli (V, ZH) pour suivre la version du Conseil fédéral adoptée par le Conseil des Etats et limiter la loi à huit ans n'a pas trouvé grâce aux yeux des députés qui l'ont rejetée par 103 voix contre 54. Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 136 voix contre 10 et 23 abstentions.
Le **Conseil des Etats** a suivi le Conseil national sur la plupart des divergences. A l'art. 12, al. 2 let. c, les sénateurs ont adopté une nouvelle formulation, plus simple à laquelle le **Conseil national** s'est finalement rallié.

Projets 2 à 5
Le **Conseil des Etats** a, dans un premier temps, reconduit sans discussion les arrêtés de politique régionale qui arrivaient à échéance, afin d'éviter tout vide juridique et de pouvoir traiter, avec toute la « sérénité requise », selon les termes du porte-parole de la commission, la nouvelle loi sur la politique régionale.
Le **Conseil national** a lui aussi prorogé sans discussion la durée de validité des instruments de politique régionale.

05.449 Initiative parlementaire (CER-NR). Examen et renforcement du cautionnement des arts et métiers

Rapport de la Commissions de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 15.11.2005 (FF 2006 2887)
Avis du Conseil fédéral : 10.03.2006 (FF 2006 2915)

Situation initiale

Sur la base de l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 tendant à encourager les coopératives de cautionnement des arts et métiers, la Confédération verse une contribution de l'ordre de 50 à 60 % aux pertes de celles-ci et de la Société coopérative de cautionnement des femmes suisses (SAFFA). Elle participe en outre à leurs coûts administratifs généraux.
A fin 1999, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a déposé un postulat (99.3577) qui demandait au Conseil fédéral de procéder à un examen et à un renforcement du cautionnement des arts et métiers. Après que le Conseil fédéral ait présenté en 2003 un rapport contenant plusieurs variantes, la CER-CN se décida de proposer une nouvelle réglementation pour soutenir les coopératives de cautionnement sous la forme d'une initiative parlementaire. Les bases ont été fournies par un concept de réorientation du cautionnement préparé

par des représentants des banques et des coopératives de cautionnement. Les éléments les plus importants de ce modèle sont la réduction du nombre de coopératives, la mise en place d'une structure indépendante des banques, l'augmentation du montant des cautionnements de 150 000 à 500 000 francs ainsi que l'augmentation à 65 %de la participation globale de la Confédération aux pertes.
Avis du Conseil fédéral
Le Conseil fédéral approuve la nouvelle réglementation proposée par la CER-CN quant au principe et salue la volonté de la CER-CN d'augmenter l'efficacité du cautionnement des arts et métiers. Le Conseil fédéral approuve quant au fond l'approche suivie dans le projet mais souhaite que celui-ci soit complété sur certains points.

Délibérations

25.05.2004 CER-CN Décidé de donner suite à l'initiative.
28.06.2004 CER-CE Adhésion.

Projet 1
Loi fédérale sur les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises
11-05-2006 CN Décision modifiant le projet de la commission.
21-09-2006 CE Adhésion.
06-10-2006 CN La loi est adoptée en votation finale. ((173:12)
06-10-2006 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour les aides financières aux organisations de cautionnement en faveur des petites et moyennes entreprises
11-05-2006 CN Décision conforme au projet de la commission.
21-09-2006 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a suivi les recommandations de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national. Il a ainsi repoussé, à l'art. 2, les propositions qui concernaient les principes de soutien et le nombre de coopératives. La minorité de la commission, emmenée par Caspar Baader (V, BL) souhaitait supprimer la référence aux régions géographiques (let. a) et à certaines catégories de personnes (let. c). La coopérative de cautionnement SAFFA destinée particulièrement aux entreprises dirigées par des femmes aurait ainsi été remise en question. La proposition de Toni Bortoluzzi (V, ZH) (art. 2, let. c) visait le même but. La proposition Bortoluzzi a été rejetée par 95 voix contre 55 et celle de la minorité par 94 voix contre 61. Aux articles 5, 7 et 8, la minorité de la commission représentée par Caspar Baader (V, BL) proposait de supprimer la contribution de la Confédération aux frais administratifs des coopératives. Cette solution, soutenue par le Conseil fédéral, n'a pas trouvé grâce aux yeux des députés qui l'ont rejetée par 111 voix contre 38. En revanche, les autres propositions du Conseil fédéral, acceptées par la commission ont été suivies par le Conseil national. Ainsi, le volume des cautionnements pouvant bénéficier de la couverture de la Confédération en cas de pertes a été limité à 600 millions de francs pour la durée du crédit-cadre (art. 8 al. 2). D'autre part, les décisions du département pourront faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral et non auprès de la commission de recours compétente (art. 10).
Au vote sur l'ensemble, le projet de loi a été adopté par 151 voix contre 3.
L'arrêté fédéral a été adopté par 148 voix contre 4.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion au Conseil national. Il a adopté tant le projet de loi que l'arrêté fédéral à l'unanimité avec 29 voix.

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'allégement 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'allégement administratif.
Il fait le point sur l'avancement du dossier, en commençant par les principales mesures d'allégement 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.

Délibérations

26.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil national,** 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, respectivement 93 voix contre 50, 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.

07.024 Promotion économique 2008-2011

Message du 28 février 2007 sur la promotion économique pour les années 2008 à 2011 (FF 2007 2091)

Situation initiale

Il est prévu de maintenir ou de développer les instruments de la Confédération visant la promotion économique de la Suisse et de regrouper sous un même toit les mandats affectés au titre de la promotion des exportations et de la place économique suisse à l'étranger ainsi que les mandats de la promotion des investissements dans les pays en voie de développement et des importations depuis ces pays. Ceci implique une révision totale de la loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse. Le message propose par ailleurs de proroger les bases légales et le financement des instruments de promotion économique actuels.

Contexte
La promotion économique de la Confédération englobe des mesures qui concernent la politique en faveur des PME, la promotion des exportations, la promotion de la place économique suisse à l'étranger, la politique du tourisme et la politique régionale.
Le financement des divers instruments de cette promotion économique arrive à échéance fin 2007. Sont concernés à ce titre le marketing touristique (Suisse tourisme), l'encouragement de l'innovation dans le domaine du tourisme (innotour), la promotion des exportations (Osec), la promotion de la place économique suisse à l'étranger (LOCATION Switzerland).

Regroupement de la promotion de la place économique à l'étranger et de la promotion des exportations
Dans le secteur de la promotion des activités économiques extérieures, la promotion de la place économique suisse à l'étranger (LOCATION Switzerland) sera intégrée à l'Osec Business Network Switzerland (Osec) par le biais de conventions de prestations. Les programmes de la Confédération pour la promotion de l'investissement dans les pays en développement et des importations depuis ces pays (qui relèvent aujourd'hui de la SOFI SA et de l'association SIPPO) seront aussi intégrés à l'Osec par le biais de conventions de prestations. Moyennant les mesures juridiques nécessaires, l'Osec réunira ainsi les instruments de la promotion sous un même toit, la « maison de la promotion économique extérieure ». Ce groupement permettra d'exploiter des synergies entre la promotion des exportations, de l'implantation d'entreprises en Suisse et des investissements dans les pays en développement ou en transition, ainsi que des importations en provenance de ceux-ci.
Ainsi, les entreprises pourront encore mieux tirer parti des possibilités d'affaires s'offrant sur le plan international.

Prorogation et financement des instruments de la politique touristique
Le message demande la prorogation et le financement des instruments de la politique touristique de la promotion économique. Il s'agit du financement du marketing touristique de Suisse Tourisme et de l'instrument destiné à promouvoir l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme, innotour. Le message offre pour la première fois une vue d'ensemble des principaux instruments de promotion économique et présente un plan de financement coordonné dans le temps des mesures à prendre.

Montant des arrêtés financiers
Pour financer la promotion des exportations dans les années 2008 à 2011, le Conseil fédéral propose un plafond de dépenses de 68 millions de francs. Pour assurer le financement de la promotion de l'information sur la place économique suisse et les conditions d'implantation (programme LOCATION Switzerland), il propose un plafond de dépenses de 13,6 millions de francs pour les années 2008 à 2011.
Afin d'assurer le financement de Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011, il propose un plafond de dépenses de 186 millions de francs. Pour financer la promotion de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme (innotour), il propose un crédit d'engagement de 21 millions de francs pour les années 2008 à 2011.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des exportations pour les années 2008 à 2011

20.06.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2007	CE	Adhésion.

Projet 2
Loi fédérale concernant la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse

20.06.2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18.09.2007	CE	Divergences.
20.09.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (191:3))
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Projet 3
Arrêté fédéral sur le financement de la promotion des conditions d'implantation des entreprises en Suisse pour les années 2008 à 2011

20.06.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2007 CE Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral concernant l'aide financière accordée à Suisse Tourisme pour les années 2008 à 2011
20.06.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2007 CE Divergences.
20.09.2007 CN Divergences.
25.09.2007 CE Divergences.
26.09.2007 CN Divergences.
27.09.2007 CE Divergences.
02.10.2007 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
02.10.2007 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

Projet 5
Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus
20.06.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2007 CE Adhésion.
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (183:10)
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Projet 6
Arrêté fédéral sur le financement de l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme pour les années 2008 à 2011
20.06.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2007 CE Adhésion.

Au **Conseil national,** les porte-parole de la Commission de l'économie et des redevances ont fait part des réserves de la commission. Alors que le Parlement avait exigé en 2004 une meilleure coordination des actions de la Confédération dans le domaine de la promotion de l'image de la Suisse et une simplification de l'organisation des différentes institutions suisses actives dans les domaines économique, touristique et culturel, le Conseil fédéral s'est contenté d'une réorganisation à l'intérieur du Département fédéral de l'économie. Au vu des objectifs modestes du gouvernement, le groupe UDC a du reste proposé le renvoi au Conseil fédéral en demandant que le plan de promotion cordonnée de l'image de la Suisse tienne compte de Pro Helvetia et de Présence Suisse, conformément au postulat 04.3434. La proposition de renvoi a été rejetée par 131 voix contre 35, au motif que le renvoi pourrait mettre en péril les progrès déjà réalisés.
Au **Conseil des Etats,** l'entrée en matière n'a pas été contestée. Bruno Frick (C, SZ) porte-parole de la commission, a soutenu le projet du Conseil fédéral. Si, pour la commission, la réorganisation proposée par le Conseil fédéral représente au moins un premier pas réalisable, il n'en demeure pas moins que le Conseil des Etats ne saurait se contenter de cette première avancée.
Projet 1
Au **Conseil national,** les deux propositions de minorité qui souhaitaient augmenter le plafond de dépenses à 88 millions et 76 millions ont été rejetées à une faible majorité. Le **Conseil des Etats** a adhéré à la décision du Conseil national sans discussion et sans opposition.
Projet 2
Alors qu'une minorité de la commission aurait jugé utile de préciser, dans le cadre de la loi, que la venue d'entreprises devait être placée sous le signe du développement durable, la majorité de la commission a proposé de s'en tenir à "une implantation à long terme", la notion de développement durable étant déjà inscrite dans la Constitution fédérale. Le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission par 102 voix contre 63.
Dans un souci de précision, la commission du **Conseil des Etats** a proposé de compléter la formulation du Conseil national et d'utiliser l'expression « implantation à long terme et durable d'entreprises », ce que les sénateurs ont approuvé sans opposition.
Le **Conseil national** a adhéré à la décision du Conseil des Etats.
Projet 3
Une proposition de minorité souhaitait porter le plafond de dépenses à 24 millions mais la majorité du **Conseil national** s'en est tenue aux 13,6 millions sur quatre ans proposés par le Conseil fédéral pour

la promotion de l'implantation d'entreprises étrangères, par 104 voix contre 60. Le **Conseil des Etats** a adhéré aux décisions du Conseil national sans discussion et sans opposition.
Projet 4
Suisse Tourisme avait demandé un montant initial de 208 millions, qui correspondait d'une part à l'indexation du montant précédent et d'autre part à l'extension de certains marchés et de certaines actions. La commission du **Conseil national** a repoussé les exigences de Suisse Tourisme par 15 voix contre 2 au nom de la rigueur financière. Suivant ce même argument, les députés ont rejeté les propositions de Peter Vollmer (S, BE) et Luc Barthassat (C, GE) de 195 millions par 96 voix contre 60. Ils ont ainsi adopté le montant de 186 millions proposé par le Conseil fédéral.
La majorité de la commission du **Conseil des Etats** a proposé de soutenir une hausse de 9 millions pour les activités de marketing à l'étranger. Selon Bruno Frick (C, SZ), porte-parole de la commission, cette augmentation permet de répondre à l'inflation dans les pays cibles de Suisse Tourisme. Une minorité de la commission, soutenue par la conseillère fédérale Doris Leuthard, a proposé de s'en tenir à la décision du Conseil national. Finalement, le Conseil des Etats a suivi la majorité de sa commission et approuvé une aide de 195 millions par 24 voix contre 8, créant ainsi une divergence avec le Conseil national. Par la suite, les deux Chambres ont campé sur leur position, rendant nécessaire la tenue d'une **Conférence de conciliation.** Le crédit de 191 millions proposé par la Conférence de conciliation a été approuvé par les deux conseils.

Projet 5
Le **Conseil national** et le **Conseil des Etats** ont adopté le projet sans discussion.
Projet 6
Au **Conseil national,** la proposition de Maurice Chevrier (C, VS) de porter le crédit à 28 millions sur quatre ans a été rejetée par 117 voix contre 38. Le **Conseil des Etats** a adhéré à la décision du Conseil national sans discussion.

07.025 Nouvelle politique régionale. Programme pluriannuel 2008-2015

Message du 28 février 2007 relatif au programme pluriannuel de la Confédération 2008-2015 concernant la mise en oeuvre de la nouvelle politique régionale (NPR) et son financement (FF 2007 2297)

Situation initiale

Aux termes des art. 14 et 22 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale, l'Assemblée fédérale fixe, dans un programme pluriannuel de huit ans, les priorités, le contenu et les mesures d'accompagnement de la promotion au titre de la politique régionale, ainsi qu'un plafond de dépenses limité à huit ans pour de nouveaux apports au Fonds de développement régional.
Le projet d'arrêté fédéral relatif à l'établissement du programme pluriannuel donne la priorité, au titre de mesures directes de promotion, au soutien des systèmes régionaux de production axés sur l'exportation et du changement structurel dans le tourisme. Il définit en outre, à titre de deuxième priorité et subsidiairement aux politiques sectorielles, les structures de production de biens ou de services qui s'appuient sur les ressources propres aux régions de montagne et à l'espace rural en général, à savoir le secteur énergétique, l'économie agricole et la formation. En définissant le contenu de la promotion et les règles de sélection pour les conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, le projet vise à garantir que la mise en oeuvre de la politique régionale respecte les principes de l'économie de marché.
Les mesures d'accompagnement ont pour objectif:

- de créer des synergies entre la politique régionale et les autres tâches de la Confédération qui ont un impact sur le développement territorial;
- d'assurer le professionnalisme de la mise en oeuvre à tous les niveaux et de mesurer les résultats, grâce à la qualification des acteurs régionaux, au transfert et à la valorisation du savoir, ainsi qu'à un système d'indicateurs. En fixant les priorités de la mise en oeuvre, la Confédération donne un tour concret aux dispositions légales pour les huit années à venir. Cela dit, vu la diversité des structures entre l'Arc alpin et l'Arc jurassien, le Bassin lémanique et le lac de Constance, il n'était pas possible de régler les détails. Le projet laisse donc aux cantons la latitude de fixer leurs propres priorités avec leurs régions.

Les chefs des départements cantonaux de l'économie publique ont participé à l'ébauche du programme proposé. Le principal critère de sélection des axes thématiques et des mesures des huit ans couverts par le programme réside dans le principe de «base d'exportation». Les activités au

titre de la mise en oeuvre du programme pluriannuel doivent contribuer, directement ou indirectement, à renforcer la capacité des régions à produire des prestations économiques exportables, la notion d'exportation étant entendue ici comme le transfert de prestations hors du canton, de la région ou de Suisse.
Le projet d'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional propose un plafond de dépenses de 230 millions de francs pour la période couverte par le programme. Ces nouveaux apports, joints aux amortissements des prêts LIM, doivent permettre de conserver l'ordre de grandeur des prestations financières de la politique régionale, tout en maintenant la valeur du fonds à long terme. Il s'ensuit que les dépenses annuelles moyennes doivent être plafonnées. Enfin, le Conseil fédéral propose de financer, à charge du crédit et pour la durée du programme, les deux postes que nécessite sa mise en oeuvre.

Délibérations

Projet 1
05.06.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.09.2007 CN Adhésion
Projet 2
05-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
26.09.2007 CN Adhésion

Projet 1
A l'exception d'une modification formelle, le **Conseil des Etats** a soutenu le projet du Conseil fédéral. A l'art. 2, let. e notamment, il n'a pas retenu les arguments de la majorité de sa commission de l'économie et des redevances. Celle-ci proposait de ne pas intégrer dans le projet les mesures de soutien aux institutions et aux réformes institutionnelles, au motif que les cantons eux-mêmes et en coopération avec les communes devraient s'investir pour trouver des solutions pertinentes et fonctionnelles aux différents obstacles. Par 18 voix contre 17, les sénateurs ont suivi la minorité de la commission, laquelle soutenait la proposition du Conseil fédéral d'intégrer des actions ciblées de réformes structurelles dans les programmes cantonaux de mise en œuvre de la politique régionale.
Le **Conseil national** a adhéré aux décisions du Conseil des Etats. Comme l'a relevé la conseillère fédérale Doris Leuthard, la discussion a plus porté sur le projet d'ordonnance concernant la détermination des zones économiques en redéploiement, les « zones Bonny » que sur le projet soumis à la discussion, soit le programme pluriannuel de la nouvelle politique régionale. Plusieurs intervenants francophones ont fait part de leur inquiétude quant à la réduction des régions bénéficiaires dans l'ordonnance en consultation auprès des cantons. L'arrêté fédéral sur le programme pluriannuel n'a lui pas suscité de grands débats. Au vote sur l'ensemble, il a été adopté par 143 voix contre 19.
Projet 2
Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral sans discussion et à l'unanimité.
Au **Conseil national,** une minorité de la commission emmenée par Dominique de Buman (C, FR) a proposé de monter l'enveloppe financière à 240 millions, montant envisagé lors de l'examen de la loi. Cette proposition a été repoussée de justesse par 85 voix contre 84. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral concernant de nouveaux apports au Fonds de développement régional a été adopté par 151 voix contre 17.

Constructions-Logement

03.044 Programme 2004 des constructions civiles

Message du 6 juin 2003 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Programme 2004 des constructions civiles) (FF 2003 4615)

Situation initiale

Projets d'un coût supérieur à 10 millions de francs
Transformations et nouvelle affection du Palais du Parlement et du Palais fédéral
Utilisateurs: Parlement, services du Parlement (SP) et départements 30 millions de francs.
A la demande de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a décidé, le 2 février 2000, d'élaborer un plan d'affectation dont l'objectif vise à assurer au Conseil fédéral, aux

départements, à la Chancellerie fédérale, au Parlement et à ses services, ainsi qu'aux médias, un nombre de bureaux, de salles de conférences et de salles de prestige suffisant.

Rénovation complète du bâtiment de la Bundesgasse 3 (Bernerhof) à Berne
Utilisateur: Département fédéral des finances (DFF) 42,3 millions de francs.
L'ancien hôtel «Bernerhof», situé à la Bundesgasse 3 à Berne, construit en 1856 puis agrandi et transformé en 1907, abrite aujourd'hui le siège du Département fédéral des finances. Le bâtiment est dans un état tel qu'il devrait être rénové complètement. L'extérieur du «Bernerhof» étant intégralement protégé, les travaux se concentreront donc sur la préservation et la rénovation de l'enveloppe selon les critères de la protection des monuments historiques.
Ravalement des façades et rénovation du toit de l'aile ouest du Palais fédéral
Utilisateur: Conseil fédéral, Chancellerie fédérale (ChF) et deux départements 23,5 millions de francs.
L'aile ouest du Palais fédéral a été construite entre 1852 et 1857. Elle constituait la première des trois ailes que compte aujourd'hui le Palais fédéral. Vieille de 140 ans, la façade en molasse doit être entièrement rénovée.

Nouveau site de la Bibliothèque militaire
Rénovation et extension du bâtiment de la Papiermühlestrasse 21A à Berne.
Utilisateur: Secrétariat général du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (SG DDPS) 20 millions de francs.
Le plan d'affectation du Palais du Parlement et des bâtiments situés à proximité prévoit que la BMF devra quitter l'aile est du Palais fédéral d'ici la mi-2005. Compte tenu des ressources financières limitées, son déménagement devrait se faire en deux étapes: la première étape prévoit la transformation et la rénovation de l'ancien bâtiment (disponible en 2005) et la seconde la construction d'un magasin souterrain (prêt en 2009).

Construction d'un magasin souterrain ouest à la Hallwylstrasse 15 à Berne
Utilisateur: Bibliothèque nationale suisse (BN) 37,5 millions de francs.
Le schéma d'ensemble établi en 1992 pour le développement de la Bibliothèque nationale suisse (BN) a mis en évidence les mesures de construction et d'exploitation requises jusqu'en 2020.
La réalisation du magasin souterrain ouest constituera donc la troisième et dernière étape de l'extension prévue dans le schéma d'ensemble.

Aménagement d'un centre de conservation des collections à Affoltern am Albis
Utilisateur: Musée national suisse (MNS) 28,0 millions de francs.
La réalisation d'un centre de conservation des collections muséographiques contribuera à concentrer le stockage, la logistique et les ateliers au même emplacement.

Rénovation de l'ancien bâtiment du Musée national suisse à Zurich, 1re étape
Utilisateur: Musée national suisse (MNS) 16,0 millions de francs.
Le siège principal du MNS à Zurich a un retard considérable à rattraper sur le plan architectural. Non seulement, il ne peut plus guère être exploité de façon économique selon les exigences actuelles, mais l'état du bâtiment, datant de 1898, exige des travaux garantissant la sécurité du public, du personnel et des œuvres d'art.

Construction d'une nouvelle résidence à Washington
Utilisateur: Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) 17,7 millions de francs.
Construite en 1926, l'ancienne résidence «Twin Oaks» est aux mains de la Confédération depuis 1940. Construite à l'époque pour une cinquantaine d'années, la résidence est en assez mauvais état et devrait être remplacée par un bâtiment à construire au même endroit.

Projets d'un montant inférieur ou égal à 10 millions de francs
Un crédit de 150 000 000 de francs est sollicité pour tous les projets d'un montant inférieur ou égal à 10 millions de francs chacun. Cette somme comprend des crédits de programme pour la réalisation de projets de construction imprévus, pour l'acquisition d'immeubles et pour la réalisation de projets déjà connus, dans les représentations suisses à l'étranger et l'administration fédérale générale, dont les coûts se situent entre un et dix millions de francs.

Délibérations

29-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-12-2003 CN Adhésion.

Si la question du crédit pour la bibliothèque militaire a suscité quelques commentaires, le **Conseil aux Etats** a suivi le Conseil fédéral et adopté le projet sans opposition.
Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions des sénateurs sans discussion.

03.046 Programme de construction 2004 du domaine des EPF

Message du 6 juin 2003 concernant les projets de construction et les acquisitions d'immeubles du domaine des EPF (Programme de construction 2004 du domaine des EPF) (FF 2003 4695)

Situation initiale

Le Conseil fédéral sollicite, sous la forme d'un crédit de programme, un crédit d'engagement d'un montant total de 313,10 millions de francs. Cette somme se décompose comme suit:

		Francs
a.	Projets d'un coût supérieur à 10 millions de francs (ch. 2)	227 000 000
b.	Projets d'un coût inférieur à 10 millions de francs (ch. 3)	86 100 000

Les projets présentés dans le message se fondent sur le plan stratégique du Conseil des EPF pour les années 2004 à 2007 et les plans pluriannuels (de développement) des établissements concernés. Ils contribuent ainsi à la mise en œuvre de la stratégie du domaine.

Projets d'un coût supérieur à 10 millions de francs
Bâtiment neuf e-Science Lab HIT de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ)
Crédit additionnel destiné à la troisième tranche d'extension du site Hönggerberg (phase 2) de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) Extension du bâtiment AI de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)
Crédit additionnel de rénovation d'installations nucléaires de l'Institut Paul Scherrer (IPS)
Mise en œuvre du plan de gestion du site de Dübendorf de l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAEPE) et du Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM)

Projets d'un coût inférieur à 10 millions de francs
Le crédit demandé pour les projets d'un coût inférieur à 10 millions de francs est de 86,10 millions de francs. Tous ces projets sont présentés et justifiés dans la liste des ouvrages, laquelle contient également des crédits d'ouvrages spécifiques destinés à des projets d'un volume compris entre 1 et 10 millions de francs, ainsi que des crédits-cadres. Ces derniers sont destinés à la préservation et à l'accroissement de la valeur des constructions, ainsi qu'à la gestion du parc immobilier.

Délibérations

25-09-2003 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16-12-2003 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a suivi sans discussion sa commission laquelle a proposé de ramener le crédit à 310,4 millions de francs, le projet de création d'une crèche à l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux n'étant pas encore prêt.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié, sans discussion, aux décisions du Conseil national. Selon les propos du Ministre de l'Intérieur, Pascal Couchepin, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un crédit additionnel pour la crèche dans le cadre du programme de construction 2005.

04.041 Programe 2005 des constructions civiles

Message du 1er septembre 2004 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Programme 2005 des constructions civiles) (FF 2004 4613)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet au Parlement pour 2005 un programme des constructions civiles comprenant un crédit d'engagement total de 171,5 millions de francs. 51,5 millions sont alloués à trois grands projets, dont la rénovation de deux bâtiments de la Confédération situés à la Fellerstrasse à Berne qui permettra d'aménager quelque 500 places de travail pour l'administration fédérale

Les grands projets de construction sont les suivants :
SwissMetNet : il s'agit de rénover les infrastructures de l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse), qui permettent de saisir en continu des données météorologiques sur l'ensemble du territoire suisse. À cet effet, le Conseil fédéral propose un crédit d'ouvrage de 12 millions de francs.
Bâtiments de la Fellerstrasse 15 et de la Fellerstrasse 21 à Berne : l'optimisation de la gestion des stocks de l'Office des constructions et de la logistique (OFCL) permettra de libérer deux étages du bâtiment de la Fellerstrasse 21 et d'aménager ainsi quelque 300 places de travail (avec notamment la construction d'un nouvel étage en toiture) pour un montant de 24 millions de francs. L'immeuble de la Fellerstrasse 15, acheté par la Confédération à la fin de l'année 2001, fait l'objet d'un projet de rénovation qui permettra d'aménager (sur un site attenant à l'immeuble de la Fellerstrasse 21) environ 210 places de travail pour l'administration fédérale; le coût est estimé à 15,5 millions de francs.

Le reste du crédit sollicité pour le programme 2005 des constructions civiles, soit 120 millions de francs, concerne des projets d'un montant inférieur à 10 millions de francs (dans l'administration fédérale générale et dans les représentations suisses à l'étranger) ainsi qu'un crédit de programme pour la réalisation de projets de construction imprévus et pour l'acquisition d'immeubles.

Délibérations

14-12-2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09-03-2005	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé tous les projets et crédits proposés sans discussion

05.056 Programme 2006 des constructions civiles

Message du 17 août 2005 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Programme 2006 des constructions civiles) (FF 2005 4841)
Message complémentaire du Conseil fédéral : 18.01.06 (FF 2006 1629)

Situation initiale

Par le présent message, le Conseil fédéral vous demande trois crédits d'engagement:

	Francs
1. un crédit d'engagement «Constructions civiles» ayant la forme d'un crédit de programme de 253 100 000 francs au total, réparti comme suit:	
1a quatre projets d'un montant supérieur à 10 millions de francs et un crédit additionnel de 0,5 million de francs (ch. 2 du message)	153 100 000
1b plusieurs projets d'un montant inférieur ou égal à 10 millions de francs (ch. 3 du message)	100 000 000
2. un crédit d'engagement «Investissements TI, infrastructure» d'un montant total de 9 600 000 francs pour le nouveau centre de calcul de l'administration fédérale sis à la Fellerstrasse 15A à Berne (partie du ch. 2.3 du message).	
3. un crédit d'engagement d'un montant total de 250 000 000 de francs pour les frais de location liés à l'implantation du Tribunal administratif fédéral à St-Gall (ch. 4 du message).	
1. Crédit d'engagement	253 100 000
1a Projets d'un montant supérieur à 10 millions de francs et crédit additionnel de 0,5 million de francs	

Transformation et rénovation du Palais du Parlement à Berne
Utilisateurs: Parlement et Services du Parlement
« Constructions civiles »: 72,0 millions
Rénovation des bâtiments de la Eigerstrasse 61 et 65 à Berne
Utilisateur: Administration fédérale des contributions (AFC)
« Constructions civiles »: 14,7 millions
Nouveau centre de calcul de l'administration à la Fellerstrasse 15A à Berne
Utilisateurs: Différents départements « Constructions civiles »: 34,9 millions
Crédit additionnel pour la rénovation de l'ancien bâtiment du Musée National suisse à Zurich, 1re étape (aile côté gare et protection antisismique)
Utilisateur: Musée national suisse (MNS) « Constructions civiles »: 31,0 millions
Crédit additionnel pour l'aménagement du centre de conservation des collections muséographiques à Affoltern am Albis
Utilisateur: Musée national suisse (MNS) « Constructions civiles »:
crédit additionnel: 0,5 millions
coût total: 28,5 milionen

1b Projets d'un montant inférieur ou égal à 10 millions de francs

Utilisateurs: Administration civile de la Confédération en Suisse et représentations suisses à l'étranger « Constructions civiles »: 100,0 millions

2. Crédit d'engagement «Investissements TI, infrastructure» pour le nouveau centre de calcul de l'administration fédérale sis à la Fellerstrasse 15A à Berne
Utilisateurs: Différents départements « Investissements TI, infrastructure »: 9,6 million

3. Implantation du Tribunal administratif fédéral à St-Gall: crédit d'engagement pour les loyers
Utilisateur: Tribunal administratif fédéral
« Loyers et fermages »: 250,0 million

Aprè le renvoi par les Chambres au Conseil fédéral (voir ci-dessous projet 3), la Confédération et le canton de St-Gall, se fondant sur le mandat du Parlement et sur les remarques des commissions, sont convenus d'un nouveau modèle de location qui prévoit une augmentation annuelle fixe de la part des intérêts du loyer de 1,5 %.
Toutes les informations indiquées sous «Implantation du Tribunal administratif fédéral à St-Gall: crédit d'engagement pour le loyer» selon le ch. 4 du message du 17 août 2005 restent applicables sans changement. Sous le ch. 4.5.4 «Eléments du bail», seule la première phrase figurant sous les adaptations du loyer a été reformulée de la façon suivante: «La part des intérêts dans le loyer augmente chaque année de 1,5 %. …» Etant donné que, selon le Nouveau Modèle comptable de la Confédération (NMC), un crédit d'engagement distinct doit être demandé pour toute la durée du loyer, un tel crédit «Loyers et fermages» arrondi à 225 000 000 de francs est demandé pour une durée de 50 ans.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Programme 2006 des constructions civiles)
28.09.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2005 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les « Investissements TI, infrastructure » destinés au nouveau centre de calcul de l'administration fédérale, sis à la Fellerstrasse 15a à Berne
28.09.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2005 CN Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant les frais de location liés à l'implantation du Tribunal fédéral à St-Gall

28.09.2005	CE	Entrer en matière et renvoi au Conseil fédéral, qui est chargé, soit de présenter un projet conférant à la Confédération la qualité de maître d'ouvrage et de propriétaire du futur bâtiment du Tribunal administratif fédéral à St-Gall, soit de proposer une solution de location dont le coût ne soit pas supérieur à celui d'une acquisition.
14.12.2005	CN	Renvoi au Conseil fédéral.
06.03.2006	CE	Décision conforme à la nouvelle proposition du Conseil fédéral.
09.03.2006	CN	Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté les arrêtés fédéraux 1 et 2 sans discussion et sans opposition. Les sénateurs ont, en revanche, renvoyé le projet 3 au Conseil fédéral, comme le proposait leur commission. Le gouvernement se voit chargé soit de présenter un projet conférant à la Confédération la qualité de maître d'ouvrage et de propriétaire du futur bâtiment du Tribunal administratif fédéral à St-Gall, soit de proposer une solution de location dont le coût ne soit pas supérieur à celui d'une acquisition. Les orateurs favorables au renvoi ont rappelé que le montage financier, compliqué et quelque peu opaque, était une conséquence directe du programme d'allègement budgétaire 2003. Ils n'en ont pas moins trouvé inacceptable la solution choisie, la location-vente sur 50 ans coûtant plus cher que l'achat direct par la Confédération. Les représentants du canton de Saint-Gall de même que le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz ont souligné l'écart négligeable entre achat et location mais leurs arguments n'ont guère porté. Par 33 voix contre 6, le projet a été renvoyé au Conseil fédéral.
Le **Conseil national** a adhéré aux décisions du Conseil des Etats et renvoyé ainsi le projet 3 au Conseil fédéral.
De nouvelles négociations avec le canton de Saint-Gall ont permis de préciser sur un point le contrat entre la Confédération et le Canton de Saint-Gall: la part des intérêts dans le loyer augmentera chaque année de 1,5 % au lieu de se soumettre à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Cette solution a été jugée satisfaisante par la commission et le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral III dans sa nouvelle version à l'unanimité.
Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats.

05.064 Amélioration du logement dans les régions de montagne. Loi. Modification

Message du 17 août 2005 relatif à la modification de la loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne (FF 2005 4973)

Situation initiale

La modification de loi vise à prolonger l'aide fédérale pour l'amélioration du logement dans les régions de montagne jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT).
La phase d'encouragement actuelle prend fin au 31 décembre 2005. La RPT prévoit que la Confédération délègue l'amélioration du logement aux cantons. Par son projet de message, le Conseil fédéral réagit à la motion déposée par Adriano Imfeld (C, OW), « 04.3227 Assainissement des logements dans les régions de montagne », adoptée par le Parlement pendant la session d'été 2005.

Délibérations

01.12.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (178:3)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

Les deux conseils ont adopté la modification sans discussion.

07.048 Constructions civiles 2007

Message du 22 août 2007 concernant les projets de construction et l'acquisition de terrains et d'immeubles du secteur civil (Programme 2008 des 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 22 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 Winterthour, 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 ».

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.

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.

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.

9. Agriculture

Vue d'ensemble

Généralités

03.066 Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Traité international (CER)

04.046 Loi sur la protection des obtentions végétales. Modification et convention internationale (CER)

06.038 Politique agricole 2011. Evolution future (CER)

03.066 Ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Traité international

Message du 15 octobre 2003 concernant le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (FF 2003 6685)

Situation initiale

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a été adopté le 3 novembre 2001 par la 31e Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO, Food and Agriculture Organization) après des négociations difficiles qui ont duré plus de sept ans. Ce traité a été élaboré par la Commission des ressources génétiques de la FAO; il remplacera dès son entrée en vigueur l'«Engagement international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture», non contraignant, que la Suisse a adopté en 1987. La Suisse a joué un rôle actif dans les négociations, où elle a souvent servi d'intermédiaire.
Les objectifs du traité sont la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (Access/Benefit Sharing). Ils sont conformes à la Convention sur la diversité biologique (RS 0.451.43) qui, pour la Suisse, est entrée en vigueur le 19 février 1995, et concrétisent les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et de son plan d'action dans plusieurs domaines. Le traité reconnaît les prestations fournies traditionnellement par les agriculteurs pour la conservation et le développement des ressources phytogénétiques (droits des agriculteurs; Farmers' Rights) et contient des dispositions sur la coopération internationale. Le système multilatéral est un élément-clé du traité. Il est destiné à faciliter l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et à partager les avantages découlant de leur utilisation. Ce système vise à promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la sélection végétale et à créer ainsi une base suffisamment large pour l'amélioration des variétés. Il ne concerne toutefois pas toutes les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, mais uniquement celles recensées dans une liste. Celle-ci mentionne les ressources importantes pour la sécurité alimentaire globale, telles que le blé, l'orge, le maïs et la pomme de terre. Le système multilatéral regroupe des institutions publiques des parties contractantes, mais les personnes physiques et morales relevant du droit privé peuvent y adhérer volontairement.
L'adoption du traité représente un succès politique pour une agriculture durable et multifonctionnelle. Des aspects essentiels de la multifonctionnalité de l'agriculture suisse obtiennent ainsi un cadre juridique spécifique sur le plan international, ce qui équivaut à leur reconnaissance par le droit international. Globalement, le traité contribue substantiellement à la sécurité alimentaire d'une population mondiale croissante et à une agriculture durable.
La Suisse a signé le traité lors de la 123e séance du Conseil de la FAO, le 28 octobre 2002, sous réserve de sa ratification. Le 11 août 2003, 78 Etats, dont tous les membres de l'Union européenne, l'avaient signé et 27 l'avaient ratifié. Le traité entrera en vigueur le 90e jour suivant le dépôt du 40e acte de ratification, à condition que 20 Etats membres au moins de la FAO l'aient ratifié.

Délibérations

10-03-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
03-05-2004	CN	Adhésion.
18-06-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (41:0)
18-06-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (182:0)

Les deux conseils ont adopté le projet sans opposition.

04.046 Loi sur la protection des obtentions végétales. Modification et convention internationale

Message du 23 juin 2004 concernant l'approbation de la Convention internationale révisée pour la protection des obtentions végétales et la modification de la loi sur la protection des variétés (FF 2004 3929)

Situation initiale

Les modifications proposées dans la législation sur la protection des variétés tiennent compte des méthodes d'obtention modernes. Elles concernent notamment les variétés essentiellement dérivées, qu'il ne doit plus être possible de mettre en valeur indépendamment de la variété initiale. En outre, elles réglementent l'autorisation de réutiliser des variétés agricoles et les points touchant aussi bien la loi sur la protection des variétés que la loi sur les brevets.
En 1991, la Convention UPOV a fait l'objet d'une révision majeure, après avoir été légèrement modifiée en 1972 et en 1978. La version révisée tient compte de l'évolution dans le domaine des obtentions végétales, en particulier des nouvelles méthodes d'obtention, et de la revendication des obtenteurs concernant une meilleure protection. Elle a été signée par douze des vingt Etats membres de l'époque, dont la Suisse sous réserve de ratification. Après que cinq Etats eurent déposé l'instrument de ratification, la Convention révisée (Convention UPOV [1991]) est entrée en vigueur en 1998.
Dans le projet de loi, ont été pris en compte le règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales ainsi que la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, dans la mesure où ces textes concernent la protection des variétés. Les dispositions de l'accord sur les ADPIC de l'OMC ont elles aussi été prises en considération. Par ailleurs, il est proposé de régler dans le cadre de la présente révision certains points de convergence avec le droit des brevets. Voici les principaux éléments du projet :
– définition de la notion de variété végétale ;
– redéfinition des droits de l'obtenteur en fonction de l'évolution des méthodes d'obtention;
– introduction d'une disposition sur les licences croisées entre le droit de protection des variétés et celui des brevets ;
– réglementation du privilège de l'agriculteur, c'est-à-dire du droit de l'agriculteur d'utiliser dans son exploitation, à des fins de multiplication, la récolte issue de la culture d'une variété protégée ;
– reconnaissance des certificats de protection des variétés délivrés à l'étranger ;
– traitement national et clause de la nation la plus favorisée selon l'accord sur les ADPIC de l'OMC.
Les dispositions sur la protection relevant du droit civil doivent également être revues et harmonisées avec d'autres actes législatifs concernant la propriété intellectuelle.

Délibérations

06.06.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
12.06.2007	CN	Divergences.
18.09.2007	CE	Divergences.
20.09.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
05.10.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (184:0)

Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas été contestée. En ce qui concerne le privilège de l'agriculteur, le Conseil des États s'est écarté du projet du Conseil fédéral en décidant que ce dernier « peut prévoir » (en lieu et place de « prévoit ») que les agriculteurs paient une taxe sur les semences de ferme au détenteur du titre de protection si le privilège de l'agriculteur a des effets négatifs sur

l'offre de nouvelles variétés ou si les intérêts légitimes du détenteur ne sont plus garantis. Pour ce qui est des licences obligatoires, le Conseil des États a suivi par 30 voix contre 7 la majorité de la commission, qui précisait que la licence devait systématiquement être délivrée lorsqu'elle concernait les variétés pour l'agriculture et l'alimentation. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des États a approuvé le projet par 32 voix contre 0.
Le **Conseil national** est lui aussi entré en matière sans opposition. Par contre, la question de savoir si la Suisse devait ratifier la Convention sur la protection des conventions végétales de 1991 était controversée. Au nom d'une minorité de la commission, Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG) a recommandé de ne pas ratifier la convention, faisant valoir que celle-ci favoriserait les droits de l'obtenteur par rapport au privilège de l'agriculteur. Le Conseil national a suivi la majorité de la commission, qui recommandait de s'aligner sur le Conseil des États, et a rejeté la proposition de la minorité par 96 voix contre 78. En ce qui concerne la loi elle-même, sur proposition de sa commission et avec le soutien des socialistes, des Verts et des députés PDC, le Conseil national a renforcé le privilège des agriculteurs au détriment des obtenteurs de variétés. Selon la commission, le privilège des agriculteurs – c'est-à-dire le droit d'utiliser comme semences le produit de leur récolte – est ancré dans la tradition agricole de la Suisse : il ne doit donc pas être remis en question. Pour cette raison, la commission a apporté un complément à la version du Conseil fédéral et du Conseil des États en proposant que les agriculteurs puissent multiplier non seulement le produit de la récolte (notamment les céréales), mais aussi ce qu'elle appelle le matériel de multiplication (par exemple, les plants de fraises). Le Conseil national a suivi cette proposition par 89 voix contre 88. Dans la loi sur les brevets, l'article similaire à celui de la loi sur la protection des obtentions végétales a été modifié dans le même sens. Par 93 voix contre 86, sur proposition de sa commission, le Conseil national a biffé la disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut prévoir que les agriculteurs utilisant des semences de ferme versent une indemnité au détenteur si les intérêts de ce dernier ne sont plus garantis. En ce qui concerne les licences obligatoires, le Conseil national s'est écarté de la version du Conseil des États en suivant la proposition d'une minorité de la commission emmenée par Fulvio Pelli (RL, TI) qui voulait renforcer la position des titulaires d'un brevet. Enfin, par 93 voix contre 86, le Conseil national a décidé que les obtenteurs de variétés n'avaient le droit de demander une licence aux titulaires d'un brevet que si la variété végétale représentait un progrès important d'un intérêt économique certain. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté la loi par 149 voix contre 26.
Au **Conseil des Etats**, la procédure d'élimination des divergences a porté essentiellement sur la définition du privilège de l'agriculteur. Simonetta Sommaruga (S, BE), rapporteur de la commission, a rappelé que par sa décision d'appliquer le privilège de l'agriculteur non seulement au produit de la récolte, mais également au matériel de multiplication, le Conseil national n'avait pas tenu compte de la Convention UPOV. Si l'on n'est pas prêt à appliquer correctement la Convention UPOV, a-t-elle ajouté, on devrait simplement y renoncer. C'est pourquoi le Conseil des Etats, sans en débattre, a maintenu sa position et recommandé une application restreinte du privilège de l'agriculteur, qui n'intégrerait pas le matériel de multiplication. Contre l'avis du Conseil national, le Conseil des Etats a également maintenu sa décision de charger le Conseil fédéral de déterminer les espèces végétales concernées par le privilège de l'agriculteur. Sur la question de la taxe sur les semences de ferme, le Conseil des Etats s'est rallié à la décision du Conseil national qui prévoit que les agriculteurs n'auront pas, le cas échéant, à payer de dédommagements aux détenteurs de nouvelles variétés. Le Conseil des Etats a également soutenu la formulation du Conseil national pour ce qui est des licences obligatoires.
Le **Conseil national** s'est rallié, sans discussion, à la version du Conseil des Etats concernant la réglementation prévue par la Convention UPOV, suivant en cela la proposition de sa commission.

06.038 Politique agricole 2011. Evolution future

Message du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011) (FF 2006 6027)

Situation initiale

La Politique agricole 2011 (PA 2011) s'inscrit dans le prolongement des réformes résolument mises en oeuvre dans l'agriculture depuis quinze ans. Cette nouvelle étape suit le rythme adopté jusqu'à présent, et que dictent les enveloppes financières toujours allouées pour une période de quatre ans dans le secteur agricole. En vertu de l'art. 104 de la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la

conservation des ressources naturelles, à l'entretien du paysage rural et à l'occupation décentralisée du territoire. Aujourd'hui, l'agriculture fournit ces prestations dans la mesure souhaitée.
Afin que l'agriculture puisse, à l'avenir, fournir les prestations d'intérêt général définies dans la Constitution, il importe d'améliorer sa compétitivité. Il est donc proposé de développer les conditions-cadre de la politique agricole de sorte que les potentiels en matière de baisse des coûts, d'amélioration des prestations sur le marché et d'écologie soient exploités dans l'agriculture et dans les secteurs situés en amont et en aval. Les adaptations devront se faire à un rythme permettant une évolution socialement supportable. Concernant la politique économique extérieure, comme l'on ne connaît encore ni le scénario qui l'emportera, ni la date de son entrée en vigueur, ni ses conséquences, la PA 2011 se doit d'être une étape judicieuse, quoi qu'il arrive. Enfin, la PA 2011 s'inscrit dans la stratégie de croissance de la Confédération, laquelle vise à renforcer la concurrence sur le marché intérieur. L'élément-clé de la PA 2011 consiste à réduire considérablement les moyens financiers utilisés aujourd'hui pour le soutien du marché et à réallouer les fonds ainsi dégagés aux paiements directs non liés à la production. Les subventions à l'exportation seront supprimées et les fonds alloués au soutien du marché interne diminueront de plus de la moitié. De plus, les droits de douane perçus sur les aliments pour animaux seront réduits. La baisse des prix qui en résultera aura pour effet de mobiliser le potentiel d'accroissement de la productivité et de diminuer les coûts ; il s'ensuivra un gain de compétitivité. La production et la mise en valeur s'orienteront davantage vers le marché puisque le soutien octroyé aux modes de mise en valeur à faible valeur ajoutée est appelé à disparaître. Par l'adoption de mesures ciblées, à titre subsidiaire, il est prévu d'améliorer la mise en valeur des produits agricoles et d'augmenter leur valeur ajoutée. Des prix plus bas diminueront l'attrait d'une agriculture intensive sur des sites peu propices. En outre, un programme incitatif visant à augmenter l'efficacité des ressources sera mis sur pied pour encourager l'utilisation des potentiels d'amélioration dans le domaine écologique.
Les cinq axes d'action suivants concrétisent la stratégie de la PA 2011 :

1. Améliorer la compétitivité de la production et de la transformation par une réallocation, aux paiements directs, de moyens financiers affectés au soutien du marché, et par des mesures visant à abaisser les coûts.
2. Garantir, par un système de paiements directs ciblé, les prestations fournies par l'agriculture dans l'intérêt général et promouvoir le développement écologique.
3. Favoriser la création de valeur ajoutée et le développement durable dans le milieu rural en élargissant les possibilités de différencier les produits et d'accorder des aides à l'investissement, ainsi qu'en soutenant des initiatives de projet collectives.
4. Atténuer les conséquences de l'évolution structurelle sur le plan social et la favoriser en assouplissant le droit foncier rural et le droit sur le bail à ferme agricole.
5. Simplifier l'administration et mieux coordonner les contrôles.

La mise en oeuvre de la stratégie et des axes d'action implique des modifications dans un certain nombre de textes de lois.

Loi sur l'agriculture (LAgr)
Dans le domaine de la loi sur l'agriculture, la PA 2011 peut être concrétisée en grande partie par voie d'ordonnances. Le Parlement a d'ores et déjà adopté, lors de la Politique agricole 2007 (PA 2007), la base légale permettant de réallouer aux paiements directs les fonds destinés actuellement au soutien du prix du lait. Les adaptations de lois proposées en rapport avec la PA 2011 portent essentiellement sur les points suivants:
– Conditions-cadre de la production et des ventes
– Paiements directs
– Utilisation durable des ressources naturelles
– Mesures d'accompagnement social
– Améliorations structurelles
– Recherche et vulgarisation
– Voies de droit, mesures administratives et dispositions pénales

Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) et loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA)
Il est proposé de promouvoir l'évolution structurelle dans l'agriculture par une augmentation de la taille minimale fixée pour les entreprises agricoles.

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Les adaptations en faveur des exploitations familiales de type paysan comprennent la suppression de la limite de revenu pour les agriculteurs indépendants et l'augmentation du taux des allocations pour enfant. Ces adaptations nécessitent une contribution annuelle de 20 millions de francs de la part de la Confédération.

Loi sur les denrées alimentaires (LDAl) et loi sur les épizooties (LFE)
Vu l'ouverture des frontières, les exportations doivent contribuer à augmenter la valeur ajoutée provenant des denrées alimentaires suisses. L'équivalence des dispositions en matière d'hygiène est requise pour que l'accès au marché européen soit aussi libre que possible. Le Conseil fédéral a édicté le 23 novembre 2005 les dispositions d'ordonnance correspondantes qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 2006. Afin de mieux ancrer les prescriptions d'ordonnance dans le droit, il est proposé de créer une base légale solide.

Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011
Il est prévu d'engager un montant total de 13 499 millions de francs pour l'agriculture dans les années 2008 à 2011. Ce montant est réparti comme suit entre les trois enveloppes financières :
- Amélioration des bases de production et mesures sociales 719 millions
- Production et ventes 1 529 millions
- Paiements directs 11 251 millions

Rapport entre la PA 2011 et l'évolution dans la politique économique extérieure
La stratégie de la PA 2011 permettra de maîtriser, à raison d'un tiers, voire de moitié, les conséquences probables du cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cependant, il est utile et judicieux de mettre en oeuvre la PA 2011, qu'un accord de l'OMC ou un accord agricole de libre-échange avec l'Union européenne (UE) aboutisse ou non. D'une part, la PA 2011 réduit les coûts dans l'agriculture. Si la baisse des prix est répercutée, elle déchargera en particulier les consommateurs. D'autre part, les réformes proposées sont conformes aux objectifs visés par les divers scénarios d'ouverture des marchés.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)

20.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.03.2007	CN	Divergences
20.12.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.03.2007	CN	Divergences.
05.06.2007	CE	Divergences.
11.06.2007	CN	Divergences.
13.06.2007	CE	Divergences.
14.06.2007	CN	Divergences.
19.06.2007	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
20.06.2007	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (40:1)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (135:24)

Projet 2
Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)

15.03.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.06.2007	CN	Divergences.
18.09.2007	CE	Divergences.
20.09.2007	CN	Divergences.
25.09.2007	CE	Divergences.
26.09.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42 :0)
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (188 :3)

Projet 3
Loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA)

15.03.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

11.06.2007 CN Divergences.
18.09.2007 CE Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43 :0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (188 :0)
Projet 4
Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)
15.03.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.06.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43 :0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (196 :0)
Projet 5
Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAl)
15.03.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.06.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43 :0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (195 :0)
Projet 6
Loi sur les épizooties (LFE)
15.03.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.06.2007 CN Divergences.
18.09.2007 CE Divergences.
20.09.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43 :0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (192 :4)
Projet 7
Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011
20.12.2006 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.03.2007 CN Divergences.
05.06.2007 CE Adhésion.

Projets 1 et 7

Lors de la session de décembre 2006, le **Conseil des États** a d'abord traité le projet 1 «Modification de la loi fédérale sur l'agriculture» et le projet 7 «Arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture pour les années 2008 à 2011». L'entrée en matière sur les deux objets a été décidée sans contestation.
Plus de la moitié des membres de la Chambre haute ont participé au débat d'entrée en matière, qui a duré plusieurs heures. Selon le rapporteur de la commission Hannes Germann (V, SH), la politique agricole 2011 (PA 2011) poursuit un double objectif général : baisser les coûts et renforcer la compétitivité. La majorité de la commission souhaitait toutefois ralentir quelque peu le rythme des réformes, une position soutenue par de nombreux intervenants issus des rangs du PDC et de l'UDC. Ainsi, elle a proposé de réallouer 80 millions de francs supplémentaires provenant des paiements directs aux fonds destinés au soutien du marché, une mesure jugée à même de faciliter la transition. Qui plus est, dans la perspective de futures négociations avec l'OMC et d'un accord de libre-échange agricole avec l'UE, elle estimait tactiquement maladroit d'abolir les instruments de soutien du marché en faisant montre d'une docilité empressée. En fin de compte, a-t-elle argumenté, le projet vise à garantir une agriculture qui continue de produire et non une agriculture qui se cantonne de plus en plus au seul rôle d'entretien du paysage. À l'inverse, des orateurs radicaux ont considéré qu'il serait une erreur de vouloir ralentir le rythme des réformes, nonobstant la suspension actuelle du cycle de Doha. Forts du constat que les barrières commerciales et les tarifs douaniers étaient les véritables facteurs de coûts dans l'agriculture, ils ont plaidé en faveur d'une refonte radicale du système des paiements, la pièce maîtresse de ces réformes. De leur côté, les porte-parole du camp socialiste ont également soutenu les projets présentés par le Conseil fédéral, argumentant que l'enveloppe financière demandée représentait tout de même 8 % des dépenses de la Confédération et qu'il ne fallait pas faire croire aux paysans que les fonds destinés au soutien du marché permettraient de maintenir les prix élevés en Suisse ad aeternam. Pour sa part, la conseillère fédérale Doris Leuthard a estimé que la PA 2011, loin d'être une révolution, était une nouvelle étape sur la voie tracée il y a 15 ans. Elle a précisé que le Conseil fédéral était conscient de la précarité des conditions de revenus

dans certaines régions, et qu'avec ce projet, il visait à améliorer encore davantage la compétitivité, notamment dans les secteurs situés en amont et en aval, tout en assurant que l'évolution soit socialement supportable. En outre, elle a rappelé que le Conseil fédéral ambitionnait de renforcer le développement écologique, un objectif soutenu par le programme pour une utilisation durable des ressources naturelles. De son avis, l'enveloppe financière de 13,5 milliards de francs sur quatre ans respectait dans l'ensemble le cadre défini pour la PA 2007 – avec une réorientation marquée du soutien du marché vers les paiements directs. Pour conclure, à propos du rythme des réformes, la conseillère fédérale Doris Leuthard a précisé qu'il ne s'agissait pas de faire preuve d'un excès de zèle politique mais de poursuivre sur la voie des réformes au rythme adopté jusqu'à présent.
Lors de la discussion par article, le Conseil des États s'est rallié à la commission et a décidé de supprimer l'obligation faite aux exploitations de se convertir entièrement à l'agriculture biologique pour se prévaloir du **label bio** ; elles pourront désormais l'obtenir pour certaines branches d'activités. La conseillère fédérale Doris Leuthard s'est dite favorable à cette proposition, mais à la seule condition qu'elle ne s'applique qu'aux unités d'exploitation distinctes dont les flux de marchandises sont physiquement séparés. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, la Chambre haute a décidé, par 26 voix contre 7, de renoncer à la **mise aux enchères de contingents tarifaires pour les pommes de terre**. Par ailleurs, la commission s'est écartée de la position défendue par le Conseil fédéral sur un autre point en se prononçant en faveur de l'autorisation des **importations parallèles** pour les moyens de production et les biens d'investissement agricoles protégés par un brevet ; selon elle, il faut éviter d'imposer des coûts d'intrants élevés si l'on veut que l'agriculture puisse produire de manière compétitive. L'assouplissement des conditions d'importation s'est heurté en particulier à l'opposition des représentants radicaux, qui craignaient que cette décision ne crée un précédent. La conseillère fédérale Doris Leuthard a appelé au rejet de la proposition de la commission, au motif qu'il s'agissait en fin de compte pour le conseil de prendre une décision politique. Par 25 voix contre 13, le conseil a toutefois suivi la commission. En ce qui concerne le marché laitier, le Conseil fédéral s'est déclaré favorable au maintien du supplément pour le **lait transformé en fromage** à 15 centimes par kilogramme en 2008, et à une baisse à 10 centimes dès 2009, suggérant d'augmenter en contrepartie les paiements directs octroyés aux paysans. La majorité de la commission, quant à elle, voulait reporter au 1er janvier 2011 la baisse à 10 centimes prônée par le Conseil fédéral, tandis qu'une minorité emmenée par Eugen David (C, SG) était favorable au maintien jusqu'en 2011 du supplément en vigueur depuis le 1er janvier 2007, ce qui équivaut à conserver le système actuel. La minorité David a justifié sa proposition en arguant que seul ce supplément offrait véritablement aux paysans la possibilité de positionner leurs produits sur le marché européen. La conseillère fédérale Doris Leuthard s'est ralliée à la proposition de la majorité. Par contre, elle a rejeté la proposition formulée par la minorité –, qui vise à maintenir le soutien apporté au marché laitier au niveau actuel et qui conduit à un déséquilibre entre les différents secteurs de l'agriculture –, précisant que l'UE allait elle aussi réduire son aide à l'économie laitière. Par 24 voix contre 15, le Conseil des États a néanmoins suivi la minorité, optant ainsi pour le statu quo. Il a aussi adhéré, par 27 voix contre 13, à la position défendue par la minorité en ce qui concerne **la prime de non-ensilage**, qui reste ainsi à 3 centimes par kilogramme de lait. La majorité proposait pour sa part de transformer cette prime en contributions à la surface, une solution qui, selon la minorité, n'en était pas une si l'on voulait une agriculture qui réponde aux exigences de qualité et de performance. Le Conseil fédéral, quant à lui, demandait l'abolition de la prime de non-ensilage dès 2009. Pour ce qui est de la mise en valeur de la **laine de mouton**, le Conseil des États s'est aussi écarté de la position du Conseil fédéral, qui réclamait la suppression des contributions, approuvant par 18 voix contre 14 le maintien du statu quo défendu par la minorité Theo Maissen (C, GR). Au sujet du **sucre**, par 21 voix contre 15, la Chambre haute a soutenu la majorité de la commission, qui exigeait le versement de contributions tant pour la production que pour la transformation des betteraves sucrières. Le Conseil fédéral et la minorité Erika Forster (RL, SG) étaient favorables à la suppression de l'indemnité versée aux sucreries, au motif que ces dernières seraient ainsi contraintes d'optimiser leurs structures et de transformer les betteraves à un coût moindre. Au chapitre de la **viticulture**, le Conseil des États a approuvé par 17 voix contre 12 la proposition soumise par Simon Epiney (C, VS). Alors que le Conseil fédéral et la commission souhaitaient fixer des exigences minimales uniformes pour toutes les catégories de vins, le conseiller aux États a plaidé pour l'attribution de cette compétence aux cantons, la Confédération se contentant de définir les critères des cahiers des charges. S'agissant de l'**importation de beurre**, le Conseil des États, avec la voix prépondérante de son président, a approuvé la mise aux enchères des contingents d'importation. Hermann Bürgi (V, TG) avait appelé au maintien du système actuel, qui autorise les acteurs de la transformation du beurre à percevoir la différence entre les prix à l'importation et les prix indigènes. Selon lui, la solution sectorielle fonctionne et il n'existe aucune raison valable d'abandonner

un système qui a fait ses preuves au profit d'une mise aux enchères. La conseillère fédérale Doris Leuthard a opposé à ces arguments que la réglementation en vigueur, qui limite les droits d'importation à quelques rares privilégiés, favorisait les ententes cartellaires, alors que le Conseil fédéral est favorable à une plus grande compétitivité aussi dans ce domaine. Au vote sur l'ensemble, le projet 1 a été adopté par 24 voix contre 1.
S'agissant du projet 7, l'**arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture** pour les années 2008 à 2011, le Conseil des États s'est rallié par 24 voix contre 11 à la minorité Eugen David (C, SG), entérinant l'augmentation de 150 millions de francs du plafond de dépenses prévu par le Conseil fédéral. La proposition de la majorité n'avait plus lieu d'être puisque la Chambre haute avait donné suite aux propositions de la minorité pour le projet 1. La conseillère fédérale Doris Leuthard a maintenu la position du Conseil fédéral en invoquant l'absence de moyens financiers pour augmenter le plafond de dépenses. Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été adopté par 24 voix contre 3.
Au **Conseil national**, une minorité Ernst Schibli (V, ZH), soutenue par le groupe UDC, a proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'améliorer les revenus des familles paysannes, d'augmenter le taux d'auto-approvisionnement et de maintenir l'enveloppe financière à 14,09 milliards de francs. Le rapporteur de la minorité, Ernst Schibli (V, ZH), estimait en effet que la réforme agricole n'ouvrait aucune perspective pour les familles paysannes dont la situation financière était déjà délicate. Tous les autres groupes se sont prononcés contre le renvoi du projet au Conseil fédéral, lequel fut rejeté par 139 voix contre 43. Lors du débat d'entrée en matière, il est ainsi apparu paradoxalement que la droite se montrait opposée à la suppression des aides publiques, à l'instar du Conseil des États, alors que les socialistes et les Verts y étaient favorables, comme le Conseil fédéral.
Dans la discussion par article, le Conseil national a suivi par 112 voix contre 72 la minorité de la commission Max Binder (V, ZH), se ralliant ainsi à la décision du Conseil des États autorisant à l'avenir les exploitations agricoles à porter le **label bio** même si une partie seulement de leur production est issue de l'agriculture biologique. Les socialistes et les Verts ont tenté en vain d'éviter l'adoption de cet assouplissement. En effet, selon Andrea Hämmerle (S, GR), une telle décision remet en question toute la philosophie de l'agriculture biologique et risque de nuire à l'exportation des produits concernés. Hansjörg Walter (V, TG) estimait quant à lui au contraire que cette mesure allait permettre à des paysans pratiquant l'agriculture traditionnelle de se lancer plus facilement dans la culture biologique. Par ailleurs, concernant la **mise aux enchères de contingents tarifaires pour les pommes de terre**, le conseil a également suivi, par 88 voix contre 75, une minorité de la commission Ernst Schibli (V, ZH), qui proposait de se rallier à la décision d'un Conseil des États opposé à cette mise aux enchères. Alors que le camp bourgeois s'était prononcé en faveur du maintien de la répartition par l'État, le camp rose-vert était, lui, favorable à une concurrence accrue. La décision du Conseil des États d'autoriser les **importations parallèles** pour les moyens de production et les biens d'investissement agricoles a en outre donné lieu à de vifs débats au Conseil national. Alors que Fulvio Pelli (RL, TI) mettait en garde contre une décision populiste prise à la va-vite et que Caspar Baader (V, BL) expliquait que cette mesure constituait de facto une atteinte au droit des brevets, Lucrezia Meier-Schatz (C, SG) et Susanne Leutenegger Oberholzer (S, BL) déclaraient pour leur part que le but véritable poursuivi par les opposants aux importations parallèles était de verrouiller le marché pour permettre aux détenteurs d'un brevet de profiter indûment d'une rente de situation. Par 95 voix contre 83, le conseil a suivi la majorité de la commission, adoptant ainsi la même position que la Chambre haute. Au sujet du **supplément pour le lait transformé en fromage** et la **prime de non-ensilage**, le conseil s'est rallié à la décision du Conseil des États avec respectivement 114 voix contre 65 et 119 voix contre 55, selon laquelle ces suppléments devaient être maintenus pour les quatre prochaines années. La majorité de la commission estimait en effet que le rythme proposé par le Conseil fédéral pour le démantèlement des mesures de soutien du marché était excessif. La conseillère fédérale Doris Leuthard a tenté de convaincre les députés qu'en favorisant les producteurs de lait au détriment des autres agriculteurs, la « paix agricole » risquait d'être mise en péril, mais ses arguments n'ont pas été entendus. Le Conseil national a cependant habilité le Conseil fédéral à intervenir en cas de surproduction.
Le conseil a suivi par 110 voix contre 74 une minorité de la commission Ruth Genner (G, ZH) et a rejeté la proposition visant à exclure du champ d'application de la loi les **effectifs maximaux** d´animaux par exploitation. Fulvio Pelli (RL, TI), avec le soutien du groupe UDC, a plaidé en faveur d'une suppression de ce qui consistait à ses yeux un excès bureaucratique, alors que Ruth Genner (G, ZH) a fait valoir que le caractère non industriel de l'agriculture suisse était précisément l'un des ses atouts.
Pour ce qui est de la mise en valeur de la **laine de mouton**, le conseil a suivi une minorité de la commission Hildegard Fässler (S, SG) par 90 voix contre 77, décidant ainsi de supprimer les

contributions, contrairement à ce qu'avait fait le Conseil des États. Quant au subventionnement des **sucreries** en faveur duquel la Chambre haute s'était prononcée, il a été rejeté par le Conseil national par 117 voix contre 30, suivant en cela la majorité de la commission, qui considérait qu'il était anormal que ces entreprises aient pu constituer une réserve de 100 millions de francs grâce aux subventions fédérales.
Par 95 voix contre 77, la Chambre basse a suivi la position du Conseil des États d'augmenter les **contingents d'importation de beurre**. A cette occasion, la conseillère fédérale Doris Leuthard a rappelé qu'à l'heure actuelle, seules trois sociétés se partageaient les droits d'importation.
Avant le vote sur l'ensemble, plusieurs porte-parole de groupe se sont prononcés contre le projet de révision de la loi sur l'agriculture. Ueli Maurer (V, ZH) a tiré un bilan négatif du projet, estimant que l'orientation générale de la politique agricole était à revoir, les agriculteurs ne cessant de voir leurs revenus diminuer. Toutefois, la véritable raison de son opposition résidait dans la proposition d'accepter les importations parallèles pour les moyens de production et les biens d'investissement agricoles. Une telle décision, affirmait Ueli Maurer, reviendrait à vider le droit des brevets de sa susbtance et menacerait l'attrait de la Suisse en qualité de site de recherche, argument d'ailleurs repris par le porte-parole du groupe radical, Felix Gutzwiller (RL, ZH). Andrea Hämmerle (S, GR), porte-parole des socialistes, a regretté pour sa part qu'aucune des améliorations proposées dans les domaines écologique et social n'aient été retenue. Quant à Christophe Darbellay (C, VS), il a estimé que les agriculteurs étaient pris en otage par la gauche et la droite. Enfin, la conseillère fédérale Doris Leuthard a rappelé les élus à leurs responsabilités. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 73 voix contre 67.
En ce qui concerne l'**arrêté fédéral sur les moyens financiers destinés à l'agriculture**, le conseil s'est rallié à la décision du Conseil des États et l'a adopté au vote sur l'ensemble par 114 voix contre 26.

S'agissant du **supplément pour le lait transformé en fromage** et du **supplément de non-ensilage**, le **Conseil des États** s'est rallié lors de l'élimination des divergences à la décision du Conseil national de permettre au Conseil fédéral d'adapter leur montant le cas échéant. Par 21 voix contre 15, le conseil a suivi la proposition de la minorité Bruno Frick (C, SZ) en décidant de maintenir une subvention plafonnée à 600 000 francs par an pour la mise en valeur de la **laine de mouton**. Bruno Frick a justifié sa proposition en indiquant qu'il ne servait à rien d'encourager l'élevage ovin au moyen de paiements directs si c'était pour aboutir en fin de processus à l'élimination du « produit » subventionné. S'agissant des **sucreries**, le Conseil des États s'est rallié sans discussion à la décision du Conseil national mettant fin aux subventions fédérales pour la transformation des betteraves. En toute logique, le conseil a ensuite biffé également la disposition prévoyant que les sucreries confèrent à la Confédération un droit de regard dans leurs comptes annuels. En ce qui concerne les **crédits d'investissement aux petites entreprises artisanales** qui transforment et commercialisent des matières premières agricoles et des produits agricoles, la majorité de la commission s'est prononcée en faveur de la décision du Conseil national visant à garantir une égalité de traitement entre ce type d'entreprise et les autres entreprises agricoles. Une minorité Hans Lauri (V, BE) a néanmoins proposé que ces crédits soient octroyés uniquement aux petites entreprises situées dans les régions de montagne, en faisant valoir qu'il convenait d'éviter de mettre en place au moyen de fonds fédéraux des (petites) structures artisanales dans tout le pays qui ne seraient pas viables à terme. Les représentants de la majorité n'ont pas manqué de souligner que l'UE subventionnait de son côté les entreprises de transformation et que la Suisse devait bénéficier des mêmes conditions. La conseillère fédérale Doris Leuthard a proposé pour sa part de maintenir le droit en vigueur. Par 33 voix contre 10, le conseil a adopté la proposition de la minorité Hans Lauri. Le Conseil des États a biffé sans discussion les dispositions du Conseil national prévoyant le versement de subventions aux paysans pour l'utilisation du bois et de la biomasse ainsi que pour l'encouragement d'installations destinées à la production d'**énergies renouvelables**. La commission avait estimé que ces dispositions n'avaient pas leur place dans la loi sur l'agriculture.
Prenant une décision contraire à celle que proposait sa commission, le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des États de maintenir la subvention accordée au titre de la mise en valeur de la **laine de mouton**. S'agissant des **crédits d'investissement aux petites entreprises artisanales** situées dans les régions de montagne et des **installations d'énergie renouvelable**, le conseil s'est également rallié aux décisions du Conseil des États. Par contre, il a approuvé par 112 voix contre 66 une proposition déposée par le conseiller national Marc Suter (RL, BE) et visant à compléter l'art. 22, al. 4 de la loi sur l'aménagement du territoire par une disposition dont l'objet était d'accélérer la procédure d'autorisation lorsque les installations de production d'énergie renouvelable respectent les

sites sur lesquels elles sont implantées. Si le **Conseil des États** a estimé que cette ultime divergence était contraire à la Constitution puisqu'elle représentait une atteinte au droit cantonal, le **Conseil national** n'en a pas moins maintenu sa décision, en adoptant par 142 voix contre 16 une version améliorée par rapport au texte initial.
La **Conférence de conciliation** a déposé une proposition visant à biffer l'art. 22, al. 4 de la loi sur l'aménagement du territoire dans la version adoptée par le Conseil national et à le remplacer par un art. 18a aux termes duquel les installations solaires ne peuvent être autorisées dans les zones à bâtir et dans les zones agricoles que dès lors qu'elles ne portent atteinte à aucun bien culturel ni à aucun site naturel. Les deux Chambres ont approuvé cette proposition.

Projets 2 à 6

Au Conseil des États, l'entrée en matière sur les cinq autres projets concernant l'évolution future de la politique agricole 2011 n'a pas été contestée. Lors de la discussion par article de la révision du droit foncier rural, du droit du bail à ferme, de la loi sur les allocations familiales, de la loi sur les denrées alimentaires et de la loi sur les épizooties, les deux premières modifications ont donné lieu à une longue discussion. Au cours du bref débat d'entrée en matière au sujet du **droit foncier rural**, la conseillère fédérale Doris Leuthard a affirmé qu'il était nécessaire d'assouplir ce dernier afin de renforcer la compétitivité de l'agriculture. Elle a attiré l'attention du conseil sur le fait qu'à l'heure actuelle, seul 1 % de la surface agricole utile était sur le marché, ce qui n'était pas suffisant et constituait un frein pour les jeunes agriculteurs dynamiques qui veulent agrandir leur exploitation. Toutefois, lors de la discussion par article, le conseil s'est écarté de la proposition du Conseil fédéral dès le vote sur la **taille minimale** que doit avoir une exploitation pour être considérée comme entreprise agricole. Le droit en vigueur fixe la limite jusqu'à laquelle une ferme peut être reprise à la valeur de rendement dans le cadre de la famille à 0,75 unité de main-d'œuvre standard (UMOS). Dans un souci de favoriser l'évolution structurelle dans l'agriculture, le Conseil fédéral souhaitait relever ce seuil à 1,25 UMOS. Néanmoins, le conseil a suivi, par 30 voix contre 1, la proposition de la commission visant à fixer cette limite à 1 UMOS. Cette décision fera reculer le nombre d'exploitations considérées comme entreprises et donc soumises au droit successoral de 44 000 à 38 000. Pour ce qui est du **contrôle des prix** pour la vente de terrains agricoles, le conseil s'est vu proposer trois systèmes différents. Le Conseil fédéral, considérant que le fait que seuls les exploitants à titre personnel aient le droit d'acquérir des terres agricoles constituait une mesure de protection suffisante, voulait abandonner le contrôle des prix sans le remplacer. La majorité de la commission a, elle, proposé que les cantons puissent prévoir dans leur législation un prix de vente maximal, pour parer à l'éventualité d'une envolée des prix. La minorité de la commission a pour sa part proposé de maintenir le contrôle des prix, mais en plaidant pour une flexibilité des prix accrue. Franz Wicki (C, LU) a motivé la proposition de la minorité en expliquant qu'en donnant la possibilité aux cantons de définir de façon un peu plus large ce qu'ils entendent par des prix d'acquisition surfaits, elle apportait une certaine flexibilité. Cette proposition prévoit en effet de donner la possibilité aux cantons d'inscrire dans leur loi que le prix d'acquisition est considéré comme surfait s'il dépasse de plus de 15 % le prix payé en moyenne les cinq dernières années. Par 27 voix contre 13, le conseil s'est rallié à la proposition de la minorité de la commission.
Le Conseil fédéral, soutenu par la majorité de la commission, a proposé de supprimer la **charge maximale**. Cette dernière avait été introduite il y a 60 ans afin de lutter contre le surendettement des agriculteurs. Le porte-parole de la commission, Bruno Frick (C, SZ), a expliqué que les agriculteurs étaient aujourd'hui en mesure de déterminer eux-mêmes de combien de capitaux extérieurs ils avaient besoin. Une minorité Alain Berset (S, FR) a proposé de maintenir le droit en vigueur, en arguant qu'il permettait de garder le contrôle sur les dettes contractées par les exploitants agricoles. Il a ajouté que la suppression de la charge maximale risquait d'entraîner une hausse de la charge des intérêts pour l'agriculture. Par 19 voix contre 14, le conseil s'est rallié à la majorité de la commission, et à la proposition du Conseil fédéral.
Lors de l'examen de la **loi fédérale sur le bail à ferme agricole**, le contrôle du fermage par les autorités a été l'élément qui a le plus divisé le conseil. La majorité de la commission ainsi que le Conseil fédéral souhaitait retirer le fermage du contrôle des autorités, arguant que les parties devaient être libres de fixer entre elles l'affermage des terrains agricoles. Cette mesure vise à apporter une certaine flexibilité, l'affermage ne valant actuellement plus la peine pour cause de rendement limité. Une minorité Alain Berset (S, FR) proposait que les autorités continuent à exercer un contrôle sur le fermage, s'agissant non seulement des entreprises agricoles, mais également des terrains agricoles, et donc de maintenir le statu quo. Elle estime en effet que ce système permet de limiter

l'augmentation des prix. Par 17 voix contre 14, le conseil s'est rallié à la majorité de la commission, et à la proposition du Conseil fédéral.
Pour ce qui est de la **loi fédérale sur les allocations familiales**, le Conseil des États a suivi à l'unanimité les propositions de la commission et du Conseil fédéral.
En ce qui concerne la **loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels**, il s'agissait de révisions découlant de la coopération avec l'UE. Le conseil a suivi toutes les propositions de la commission et du Conseil fédéral, à l'exception de celle concernant l'obligation de verser des émoluments pour le contrôle des abattoirs et des établissements de découpe. A ce sujet, il a suivi à l'unanimité la proposition de Rolf Büttiker (RL, SO), laquelle prévoit que les abattoirs ne soient pas soumis au versement d'émoluments.
Le conseil a accepté sans en débattre les propositions de la commission relatives à la **loi sur les épizooties**.
Au **Conseil national**, une minorité Hildegard Fässler (S, SG) a proposé de n'entrer en matière ni sur la loi sur le droit foncier rural, ni sur la loi le bail à ferme agricole. Elle a justifié sa proposition en arguant que la majorité de la commission rejetait les réformes principales contenues dans ces deux lois, si bien que les examiner à ce moment-là faisait peu de sens. Toutefois, la Chambre du peuple a décidé, respectivement par 96 voix contre 66 et 108 voix contre 65, d'entrer en matière sur les deux projets, l'entrée en matière sur les projets 4, 5, et 6 n'ayant pas fait débat. Lors de la discussion par article de la **loi sur le droit foncier rural**, le Conseil national s'est rallié tacitement à la position du Conseil des États concernant la **taille minimale** fixée pour les entreprises agricoles et le **contrôle des prix**. Sur la question de la **charge maximale**, alors qu'une majorité de la commission a proposé de maintenir le statu quo, une minorité emmenée par Fulvio Pelli (RL, TI) a proposé de suivre la Chambre des cantons et le Conseil fédéral en supprimant les mesures destinées à prévenir le surendettement des paysans. A ce propos, la conseillère fédérale Doris Leuthard a souligné que les agriculteurs n'avaient pas besoin de cette mise sous tutelle, comme leur taux d'endettement inférieur aux autres branches d'activité le prouve. Toutefois, le Conseil national s'est rallié à la majorité de la commission par 128 voix contre 39, maintenant, contrairement au Conseil des États, la charge maximale.
Quant à la **loi sur le bail à ferme agricole**, une majorité de la commission a proposé de suivre le Conseil des États en supprimant le contrôle du fermage par les autorités pour les terrains individuels, alors qu'une minorité emmenée par Hansjörg Walter (V, TG) et soutenue par l'UDC, les socialistes et les Verts souhaitait le conserver. Elle expliquait en effet que si en raison de l'évolution structurelle, la tendance allait être à l'augmentation du bail à ferme, il n'en résulterait néanmoins aucune charge de travail supplémentaire pour les cantons sous l'angle du contrôle. La majorité de la commission a quant à elle estimé que la loi du marché s'était imposée depuis longtemps dans le domaine du fermage des parcelles individuelles. Par 121 voix contre 33, le conseil s'est néanmoins rallié à la minorité de sa commission, s'écartant par la même du texte adopté par la Chambre des cantons.
Pour ce qui est de la **loi sur les allocations familiales dans l'agriculture**, la **loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels** et la **loi sur les épizooties**, la Chambre basse a approuvé les décisions du Conseil des États.
Lors de l'élimination des divergences, sur la question de la **charge maximale en matière d'engagement des immeubles et des terrains non agricoles** prévue dans la loi fédérale sur le droit foncier rural, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la décision du Conseil national. La disposition législative actuelle sur la charge maximale sera donc maintenue. Une autre divergence subsistait quant à la modification de la loi sur l'aménagement du territoire, la question étant de savoir à quelles conditions les **activités accessoires non agricoles** hors de la zone à bâtir doivent être autorisées. Le Conseil fédéral souhaitait initialement abaisser la limite définissant l'entreprise agricole à 0,75 unité de main-d'œuvre standard, autorisant ainsi la conduite d'activités accessoires non agricoles dans les bâtiments existants une fois cette limite atteinte. En première lecture, le Conseil des Etats avait décidé de maintenir le droit en vigueur qui fixait la limite à 1,0 unité de main-d'œuvre standard. Le Conseil national s'est rallié tacitement à la proposition du Conseil fédéral. Alors que la commission chargée de l'examen préalable avait proposé de maintenir la décision du Conseil des Etats, Theo Maissen (C, GR) a, lui, proposé de suivre le Conseil national. Le conseil a approuvé la commission par 29 voix contre 6.
Lors de l'examen de la **loi fédérale sur le bail à ferme agricole,** le Conseil des Etats s'est rallié tacitement à la décision du Conseil national sur les divergences qui subsistaient sur le contrôle du fermage, lequel continuera à être exercé également sur le fermage des terrains agricoles. Concernant la **loi sur les épizooties,** le conseil a maintenu sa décision et refusé que soit étendue l'obligation de la Confédération de contribuer aux frais d'élimination de cadavres d'animaux.

En deuxième lecture, s'agissant de la loi fédérale sur le droit foncier rural, le Conseil national a maintenu par 83 voix contre 72 sa décision de fixer la limite pour l'autorisation d'activités annexes à 0,75 unité de travail standard, rejetant par-là la proposition d'une minorité emmenée par Hildegard Fässler (S, SG) visant à suivre le Conseil des États. Concernant la divergence relative à la **loi sur les épizooties**, le conseil, sur proposition de la majorité de sa commission, s'est rallié en revanche à la position de la Chambre haute en refusant par 96 voix contre 67 d'étendre l'obligation de contribution de la Confédération.
En dernière lecture, le **Conseil des Etats** a décidé, par 29 voix contre 10 et sur l'avis de sa commission, de maintenir la divergence en matière de **loi fédérale sur le droit foncier rural**. Si une minorité de la commission emmenée par Ernst Leuenberger (S, SO) souhaitait se rallier au Conseil national, la majorité de la commission, en effet, avait décidé de maintenir sa proposition d'autoriser la conduite d'activités accessoires non agricoles dans les bâtiments existants à partir d'une unité de main-d'œuvre. Le **Conseil national** s'est finalement rallié au Conseil des Etats par 118 voix contre 44.

10. Finances publiques

Vue d'ensemble

Généralités

01.300	Iv.ct. JU. Suppression des amendes « héréditaires » en matière fiscale (CER/CAJ)
01.451	Iv.pa. Robbiani. Extraction de pierre naturelle et Limpmin (CTT)
02.078	Nouveau régime financier (CER)
02.303	Iv.ct. JU. Suppression des normes fiscales fédérales contraires à l'article 6 CEDH (CER)
03.035	Surveillance des asssurances et contrat d'assurance. Modification des lois (CER)
03.047	Programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (03.047-CN/03.047-CE)
03.049	Or de la Banque nationale. Utilisation. Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS. Initiative populaire (CER)
03.063	Imposition du couple et de la famille, du logement et du droit de timbre. Modification de la loi (CER)
03.077	Crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions. Ordonnance (CCP)
03.078	Loi sur les douanes (CER)
04.017	Prise en compte de la progression à froid dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille prévue par le paquet fiscal. Loi fédérale (CER)
04.051	Loi sur les droits de timbre. Modification (CER)
04.069	Loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières. Assistance administrative internationale (CAJ)
04.074	Imposition des participations de collaborateur. Loi (CER)
04.079	Loi sur les finances de la Confédération. Révision totale (CdF)
04.080	Programme d'allégement budgétaire 2004 (04.080-CN/04.080-CE)
05.058	Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II (CER)
05.070	RPT. Législation d'exécution (05.070-CN/05.070-CE)
05.071	Loi sur l'imposition de la bière (CER)
05.072	Loi sur les placements collectifs (CER)
05.428	Iv.pa. CER-CE. TVA. Taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Prorogation (CER)
06.017	Loi sur la surveillance des marchés financiers (CER)
06.035	Loi sur l'imposition des huiles minérales. Modification (CEATE)
06.037	Imposition des couples mariés. Mesures immédiates (CER)
06.085	Simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'introduction de la dénonciation spontanée non punissable. Loi fédérale. (CER)
06.094	RPT. Dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur (06.094-CE/06.094-CN)
06.101	Loi fédérale sur les finances de la Confédération. Blocage de crédits (CdF)

Comptes d'Etat

04.014	Compte d'Etat 2003 (CdF)

05.012 Compte d'Etat 2004 (CdF)
06.002 Compte d'Etat 2005 (CdF)
07.003 Compte d'Etat 2006 (CdF)

Budgets et plans financiers

03.051 Budget 2004 (CdF)
03.052 Budget 2003. Supplément II (CdF)
04.015 Budget 2004. Supplément I (CdF)
04.047 Budget 2005 (CdF)
04.048 Plan financier 2006-2008. Rapport (CdF)
04.049 Budget 2004. Supplément II (CdF)
05.013 Budget 2005. Supplément I (CdF)
05.047 Budget 2006 (CdF)
05.050 Plan financier 2007-2009. Rapport (CdF)
05.051 Budget 2005. Supplément II (CdF)
06.020 Budget 2006. Supplément I (CdF)
06.041 Budget 2007 (CdF)
06.047 Plan financier 2008-2010. Rapport (CdF)
06.048 Budget 2006. Supplément II (CdF)
07.015 Budget 2007. Supplément I (CdF)

Conventions de double imposition

03.059 Double imposition. Convention avec Israël (CER/CPE)
05.048 Double imposition. Convention avec le Royaume de Norvège (CER/CPE)
05.063 Double imposition. Convention avec la Serbie-et-Monténégro (CER/CPE)
06.042 Double imposition. Convention avec la Finlande (CER/CPE)
06.043 Double imposition. Convention avec l'Autriche (CER/CPE)
06.044 Double imposition. Convention avec l'Azerbaïdjan (CER/CPE)
06.065 Double imposition. Convention avec l'Arménie (CER/CPE)
06.067 Double imposition. Convention avec l'Espagne (CER/CPE)
06.070 Double imposition. Convention avec le Pakistan (CER/CPE)
06.071 Double imposition. Convention avec l'Algérie (CER/CPE)

Généralités

01.300 Initiative cantonale Jura. Suppression des amendes « héréditaires » en matière fiscale

Rapport de laCommission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) : 24.01.02
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 23.04.02
Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-CE) : 26.01.04 (FF 2004 1315)
Avis du Conseil fédéral : 25.02.04 (FF 2004 1329)

Situation initiale

Conformément au but de l'initiative du canton du Jura, la commission des affaires juridiques du Conseil des Etats propose de supprimer les art. 179 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD) et 57, al. 3, de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) qui consacrent le principe de la responsabilité des héritiers pour les amendes fiscales. Elle tient ainsi compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère que de telles amendes sont strictement personnelles et ne peuvent être héritées. Elle tient aussi compte de l'art. 48, ch. 3, du code pénal, selon lequel l'amende est éteinte par la mort du condamné.

Délibérations

11-03-2002	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
11-03-2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
18-03-2004	CE	Décision conforme au projet de la commission.
27-09-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (173:2)

Les deux conseils ont adopté le projet.

01.451 Initiative parlementaire (Robbiani Meinrado). Extraction de pierre naturelle et Limpmin

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 29.04.02
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 30.08.05
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 22.11.05 (FF 2006 2383)
Avis du Conseil fédéral : 15.02.06 (FF 2006 2403)

Situation initiale

L'initiative vise à ce que la loi sur l'imposition des huiles minérales soit modifiée de telle sorte que l'industrie suisse d'extraction de pierre naturelle bénéficie du remboursement de la surtaxe sur les huiles minérales, à l'instar de ce qui se fait déjà dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle.

Délibérations

20-06-2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
07-10-2005	CN	Le délai prévu pour le dépôt d'un rapport et d'une proposition est prorogé jusqu'à la session d'automne 2007.
08-03-2006	CN	Décision conforme au projet de la commission.
20-06-2006	CE	L'entrée en matière est rejetée.
28-09-2006	CN	Maintenir.
12-12-2006	CE	Adhésion à la décision du Conseil national (le vote sur l'ensemble aura lieu ultérieurement).
18-12-2006	CE	Vote sur l'ensemble.
20-12-2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (158:27)
20-12-2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (18:12)

Au **Conseil national**, les représentants de la majorité de la commission ont jugé économiquement acceptable le remboursement de la surtaxe sur les huiles minérales pour les entreprises d'extraction de pierres naturelles, relevant qu'il était question de 5 millions de francs au maximum, pour une impulsion autrement importante donnée ainsi à cette industrie. Et de souligner en particulier l'effet de cette mesure sur la politique régionale. A l'opposé, une minorité composée de représentants du groupe radical-démocratique a plaidé pour une non-entrée en matière, estimant que ce serait une erreur que de soutenir artificiellement la compétitivité d'une branche, sans parler de la création d'un précédent dont risqueraient de se prévaloir d'autres secteurs. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz

s'est rallié à cette position, au motif que le montant de remboursement ne représentait que 1,6 % du chiffre d'affaires annuel de la branche et qu'il ne fallait donc pas en attendre d'effet spectaculaire et durable. Il a par ailleurs mis en garde contre de tels allégements fiscaux, qui violent à la fois la loi sur les subventions et les règles de l'OMC. Tout cela en vain, puisque la loi a été adoptée à une large majorité lors du vote sur l'ensemble. Seuls une moitié du groupe radical-démocratique, le groupe PEV/UDF et quelques députés UDC ont voté contre.
Le **Conseil des Etats** a réservé au texte un accueil nettement plus réservé. Doutant de l'effet escompté, le rapporteur de la commission a évoqué des difficultés tant juridiques que pratiques, notamment de délimitation et de mise en oeuvre. La majorité est restée sourde aux arguments avancés par la minorité Filippo Lombardi (C, TI), qui faisait valoir que le remboursement de la surtaxe sur les huiles minérales permettrait de sauver des emplois dans les vallées reculées de certains cantons alpins. Suivant le Conseil fédéral, la Chambre haute a refusé d'entrer en matière par 22 voix contre 14.
Le **Conseil national** a toutefois campé fermement sur ses positions.
Cédant aux objurgations de la commission chargée de l'examen préalable, qui s'était laissé convaincre tant par la majorité claire qui s'était dessinée au Conseil national que par des considérations de politique régionale, le **Conseil des Etats** est finalement entré en matière par 18 voix contre 17. A l'exemple du Conseil national, la Chambre haute a adopté le texte sans y apporter aucune modification lors de la discussion par article.

02.078 Nouveau régime financier

Message du 9 décembre 2002 relatif au nouveau régime financier (FF 2003 1388)

Situation initiale

Les principales ressources financières de la Confédération – l'impôt fédéral direct (IFD) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) – sont limitées dans le temps, à savoir jusqu'à la fin de 2006. Le nouveau régime financier (NRF) n'a pas d'autre but que de remplacer certaines dispositions constitutionnelles et d'introduire une nouvelle base constitutionnelle pour assurer les recettes de la Confédération pour la période allant au-delà de 2006.
Le nouveau régime financier vise trois objectifs :
- garantir les deux principales ressources que sont la TVA et l'IFD;
- mettre la Constitution fédérale à jour;
- simplifier et améliorer le système fiscal.

Les modifications constitutionnelles proposées ne concernent que la TVA et l'IFD.
Concrètement, il s'agit des modifications suivantes:
- la suppression de la limitation dans le temps de la TVA et de l'IFD;
- la suppression de l'impôt fédéral direct sur le capital des personnes morales;
- l'adaptation du taux maximal de l'impôt fédéral direct applicable aux personnes morales au taux en vigueur qui s'élève à 8,5 %;
- la mise à jour et l'abrogation des dispositions transitoires concernant la TVA;
- la limitation de la TVA à un taux normal et à un taux réduit, assortie de la suppression définitive à fin 2006 du taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement.

La première mesure correspond au premier objectif précité, les mesures 2 à 4 concourent au deuxième. Quant à la suppression du taux spécial, elle tend à assurer la neutralité des impôts en matière de concurrence et à simplifier le système fiscal. Il s'agit du troisième objectif.
Vu le caractère sensible de cet objet, le taux spécial applicable aux prestations du secteur de l'hébergement ne sera pas intégré dans le projet du nouveau régime financier proprement dit, mais sera soumis séparément. Le nouveau régime financier est un projet de portée réduite, cela étant dû notamment au rejet par le peuple et les cantons, le 24 septembre 2000, de l'article constitutionnel sur une taxe incitative sur l'énergie non renouvelable. Suite au résultat de ce scrutin, le Conseil fédéral n'a pas jugé opportun de présenter aujourd'hui une nouvelle version de régime financier assorti d'incitations écologiques.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral sur un nouveau régime financier
19-06-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11-12-2003 CN Divergences.

02-03-2004 CE Divergences.
08-03-2004 CN Adhésion.
19-03-2004 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
19-03-2004 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (191:0)

Projet 2
Arrêté fédéral sur un taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations du secteur de l'hébergement
19-06-2003 CE Le conseil décide de ne pas entrer en matière.
11-12-2003 CN Le conseil décide de ne pas entrer en matière.

Se ralliant aux propositions de sa commission, le **Conseil des Etats** a accepté, par 36 voix sans opposition, les grandes lignes du projet du Conseil fédéral tout en y apportant deux modifications importantes, à savoir le maintien, dans la Constitution fédérale, de la limitation dans le temps de la compétence de percevoir l'impôt fédéral direct, soit jusqu'à fin 2020; le maintien du taux spécial de TVA pour l'hôtellerie. En conséquence, le Conseil n'est pas entré en matière sur le projet 2, comme le demandait sa commission.
Au **Conseil national**, les deux modifications principales décidées par la chambre haute ont donné lieu à controverse. L'aile gauche du conseil s'est rangée du côté du Conseil fédéral avec plusieurs propositions de minorité, elle s'est opposée à ce que la perception de l'impôt continue à être limitée dans le temps et a refusé le maintien du taux de TVA spécial dans le domaine du tourisme. Estimant que la limitation dans le temps faisait figure d'anachronisme, le Conseil fédéral et la gauche n'ont toutefois pu imposer leur point de vue. La droite a réussi à faire valoir que l'obligation de revoir régulièrement le régime fiscal contribuait à freiner les dépenses. L'argument selon lequel le taux spécial en vigueur dans l'hôtellerie représenterait une subvention de type saupoudrage incapable de résoudre les problèmes structurels du tourisme n'a pas non plus convaincu la majorité du conseil, qui y a opposé la nécessité de promouvoir un secteur tourné vers l'exportation.
Au cours de l'examen par article, deux propositions de minorité déposées par des membres du groupe UDC ont par ailleurs été rejetées : le conseil a refusé, d'une part, de compenser une augmentation de la TVA par une baisse de l'impôt direct, et d'autre part, de fixer à 8 % du bénéfice au lieu de 8,5 % le taux maximal de l'impôt fédéral direct applicable aux personnes morales. En revanche, une proposition de minorité présentée par Fulvio Pelli (RL, TI) concernant l'utilisation des 5 % du produit non affecté de la TVA a été acceptée de justesse. Elle visait à ce que ce ne soit pas la réduction des primes d'assurance-maladie qui soit explicitement inscrite dans la Constitution mais des mesures générales en faveur des classes inférieures de revenue.
Le **Conseil des Etats** a maintenu sa position – ancrer dans la Constitution le fait que 5 % du produit non affecté de la TVA sont employés à la réduction des primes de l'assurance-maladie – en ajoutant toutefois une clause restrictive : cette réglementation ne s'appliquera que dans la mesure où la loi n'attribue pas ce montant à une autre utilisation en faveur des classes de revenu inférieures.
Le **Conseil national** s'est rallié à cette proposition sans opposition.

Le projet a été accepté en votation populaire le 28 novembre 2004 par 73,8 % des votants.

02.303 Initiative cantonale Jura. Suppression des normes fiscales fédérales contraires à l'article 6 CEDH

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-CE) : 26.02.03
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 23.06.03
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-CE) : 13.02.06 (FF 2006 3843)
Avis du Conseil fédéral : 12.04.06 (FF 2006 3861)
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 28.11.06

Situation initiale

L'initiative cantonale du Jura est fondée sur l'arrêt du 3 mai 2001 de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans son jugement prononcé le 3 mai 2001 concernant l'affaire J. B. contre la Suisse, la Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur la question de savoir s'il est légal d'infliger des amendes d'ordre au contribuable pour le contraindre à produire des documents

(réglé par l'art. 174 LIFD). Le requérant a estimé que l'administration cantonale de l'impôt fédéral direct avait violé son droit au silence durant la procédure pénale dirigée contre sa personne. La Cour européenne a partagé l'avis du contribuable et a conclu unanimement que l'art. 6, § 1 CEDH avait été violé.
La procédure de rappel d'impôt est considérée comme une révision de la procédure de taxation en faveur du fisc. Par conséquent, les prescriptions réglant la taxation ordinaire sont appliquées. D'après ces prescriptions, le contribuable est tenu de fournir tous les renseignements exigés par l'autorité fiscale, sous peine d'amende d'ordre. Si le contribuable a fait, intentionnellement ou par négligence, en sorte qu'une taxation soit incomplète, il est puni. Considérant la décision de la Cour européenne des droits de l'homme, il n'est pas légitime de se servir des conclusions de la procédure en rappel d'impôt pour déterminer le montant de l'amende. La procédure pénale qui fixe l'amende doit donc se distinguer de la procédure en rappel d'impôt.
Les modifications proposées concernant la loi sur l'impôt fédéral direct et la loi sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes doivent permettre de faire apparaître clairement que le contribuable a le droit de refuser sa coopération dans le cadre de la procédure en soustraction. En outre, les moyens de preuve rassemblés dans la procédure de rappel d'impôt ne peuvent être utilisés dans la procédure pénale pour soustraction d'impôt que si cela ne contrevient pas à l'article 6, § 1 CEDH, c'est à dire lorsqu'ils n'ont pas été rassemblés sous la menace d'une amende notamment. Enfin, la commission propose dans le cadre de son projet d'acte que tout contribuable marié qui vit en ménage commun avec son conjoint ne réponde que de la soustraction des éléments imposables qui lui sont propres.

Délibérations

05-03-2003	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
08-03-2004	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
26-09-2006	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
14-12-2006	CN	Adhésion.
20-12-2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (34:0)
20-12-2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (187:3)

Le **Conseil des Etats** a approuvé les précisions souhaitées par le Conseil fédéral et a adopté le projet à l'unanimité. Le **Conseil national** s'est rallié sans discussion à cette décision.

03.035 Surveillance des assurances et contrat d'assurance. Modification des lois

Message du 9 mai 2003 concernant une loi sur la surveillance des entreprises d'assurance (Loi sur la surveillance des assurances, LSA) et la modification de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (FF 2003 3353)

Situation initiale

Le droit régissant la surveillance des entreprises d'assurance privées est actuellement réparti entre cinq lois fédérales. La clarté de la réglementation n'est pas suffisante, notamment pour les entreprises soumises à cette surveillance, et la dispersion des normes est parfois source d'insécurité juridique. Le présent projet, qui regroupe ces cinq lois dans un acte unique, doit rendre le droit de surveillance plus transparent et en faciliter ainsi l'application.
Cette refonte du droit de surveillance intervient alors que l'Union européenne a quasiment achevé la mise en place du marché intérieur et l'harmonisation du droit dans le domaine de l'assurance. Il a ainsi été possible de prendre en considération les principales évolutions qui se sont manifestées dans ce domaine en Europe. Dans le contexte du changement de paradigme qui voit le centre de gravité de la surveillance passer du contrôle préventif à un contrôle a posteriori des produits d'assurance (conditions générales et tarifs d'assurance), il convient de mentionner le renforcement de la surveillance de la solvabilité par une amélioration des instruments de surveillance (notamment l'introduction d'une marge de solvabilité dépendante des risques et l'institution d'un « actuaire responsable ») et de la protection des consommateurs (amélioration de la transparence et introduction de la surveillance des intermédiaires entre autres).
Le projet a été complété aussi par un chapitre consacré à la surveillance des groupes d'assurance et des conglomérats financiers dans lesquels le secteur de l'assurance prédomine afin de tenir compte dans le nouveau droit de surveillance des modifications survenues sur les marchés financiers. Dans la

perspective de l'harmonisation du droit de surveillance de l'ensemble du secteur des marchés financiers, il est proposé parallèlement d'adapter la loi sur les banques et la loi sur les bourses en ce qui concerne la surveillance des groupes financiers et des conglomérats financiers dans lesquels le secteur bancaire est prédominant.
L'abandon du contrôle préalable des produits et l'intensification de la concurrence qui lui est liée entraînent, avant tout pour des considérations tenant à la protection des consommateurs, le besoin de modifier la loi sur le contrat d'assurance. Un devoir d'information de l'assureur sur les principaux éléments du contrat doit en particulier être ancré dans la loi, de façon à accroître la transparence vis-à-vis des preneurs d'assurance. Les assureurs doivent être notamment tenus de renseigner sur les bases du calcul des excédents et de leur distribution, ainsi que de fournir des indications sur les valeurs de rachat et de réduction. Le projet tient en outre compte d'autres demandes liées au droit de la concurrence et à la protection des consommateurs comme, par exemple, l'abandon du principe de l'indivisibilité de la prime ou l'introduction de l'exigence d'un lien de causalité pour la réticence. A l'origine, il était prévu de soumettre au Parlement le projet dans sa teneur d'alors en automne 2001 déjà. Mais la révision a été freinée par certains éléments ayant rendu un remaniement des projets nécessaire: les propositions d'introduction de la surveillance des groupes et des conglomérats ont conduit à formuler au niveau de la loi des dispositions analogues pour la surveillance des banques; cet élément, de même que l'analyse du rapport final du « Groupe d'experts Zufferey », de décembre 2000, puis la désignation de la « Commission d'experts Zimmerli » ont provoqué une remise en question de ces propositions dans la perspective de la création d'une autorité de surveillance des marchés financiers intégrée et il a paru dès lors opportun d'attendre tout d'abord l'élaboration de la nouvelle loi sur les marchés financiers et d'examiner, parallèlement à la surveillance des marchés financiers, l'ensemble des questions liées à la surveillance des groupes et des conglomérats ainsi qu'aux instruments de surveillance qui leur sont liés. Cet examen a été effectué dans le cadre de la Commission d'experts Zimmerli et le projet de loi adapté dans la mesure où cela était nécessaire. D'autres modifications concernant des points particuliers, au travers de la nouvelle loi sur la surveillance des marchés financiers, ne sont certes pas à exclure, toutefois cela ne justifie pas un ajournement du projet de révision, car la loi sur la surveillance des assurances, avec ses nouveaux instruments, est indispensable à l'exercice matériel de la surveillance des assurances même dans la perspective de l'instauration d'une autorité intégrée de surveillance des marchés financiers.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (Loi sur la surveillance des assurances, LSA)

18-12-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17-03-2004	CN	Divergences.
10-06-2004	CE	Divergences
21-09-2004	CN	Divergences.
07-12-2004	CE	Divergences.
13-12-2004	CN	Adhésion
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (188:0)

Projet 2
Loi fédérale sur le contrat d'assurance

18-12-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
17-03-2004	CN	Divergences.
10-06-2004	CE	Divergences
21-09-2004	CN	Adhésion.
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (191:0)

Si les délibérations au sujet de la loi fédérale sur la surveillance des entreprises d'assurance (projet 1) ont duré assez longtemps en raison du commentaire détaillé qui en a été fait, le texte n'a guère été contesté au **Conseil des Etats**. La seule question ayant suscité une brève discussion portait sur le montant que les assurances-vie doivent verser à leurs assurés au titre des excédents résultant de leurs activités du deuxième pilier. Par 24 voix contre 14, la proposition d'une minorité de la commission s'est imposée, visant à ce que la décision ne relève pas du Conseil fédéral mais à ce

qu'un quotient de répartition de 90 % soit fixé dans la loi. Finalement, le Conseil des États a approuvé la révision totale de la loi sans opposition. La révision de la loi fédérale sur le contrat d'assurance (projet 2), rendue nécessaire par la révision totale de la LSA a également été votée sans opposition.
C'est aussi à une quasi-unanimité que le **Conseil national** a reconnu la nécessité de revoir complètement le droit régissant les assurances. Des divergences d'opinion ont fait leur apparition dans la discussion par article. La question de la subordination des institutions de prévoyance à la LSA a été controversée. Par 131 voix contre 29, le Conseil national s'est rallié à la proposition de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) et a rejeté celle de la Commission de l'économie et des redevances (CER) qui demandait l'inclusion des fondations collectives autonomes. Cette décision devrait permettre le maintien d'une concurrence et d'une diversité structurelle des institutions autonomes et semi-autonomes, de celles qui sont propres à l'entreprise ou de celles qui dépassent le cadre d'une entreprise. S'agissant des prescriptions pour les entreprises d'assurances actives dans la prévoyance professionnelle, le Conseil national a suivi le Conseil des États : selon cette décision, les assurances-vie sont tenues de reverser à leurs assurés au moins 90 % des excédents générés par leur activité dans la prévoyance professionnelle. Au vote sur l'ensemble, la révision totale de la loi sur la surveillance des entreprises d'assurance a été adoptée, malgré la résistance des Verts et de la gauche, par 77 voix contre 45. Le 2e projet – la loi sur le contrat d'assurance – a été adopté avec une majorité très nette de 119 voix contre 11. Ce texte assure notamment une meilleure protection du consommateur. Dans le cas des contrats collectifs, qui confèrent un droit direct aux prestations à des personnes autres que le preneur d'assurance, une minorité rose-verte de la commission a tenté en vain de suivre le Conseil des États afin d'obliger les assureurs à veiller à ce que le preneur d'assurance remplisse activement le devoir d'information, et non plus seulement à fournir à l'entreprise assurée les documents nécessaires à l'information de ses employés.
Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a décidé, avec la voix prépondérante du président (19 voix contre 18) et à l'encontre du Conseil national, de subordonner les institutions de prévoyance professionnelle à la loi sur la surveillance des assurances. Il s'agissait pour la Chambre haute, d'une part, de signifier que les capitaux de prévoyance nécessitent une protection particulière, et d'autre part, de maintenir volontairement une divergence afin de pouvoir à nouveau étudier la question à fond. Le Conseil des États s'est rallié à la Chambre basse à propos du devoir d'information des assureurs dans le cadre de la loi sur le contrat d'assurance : dans les contrats collectifs, l'assureur, c'est-à-dire l'entreprise d'assurance, ne sera pas chargé explicitement de remplir ce devoir, mais c'est au seul employeur qu'il incombera désormais d'informer ses employés.
En deuxième lecture, le **Conseil national** a une nouvelle fois longuement débattu de la question de la soumission des fondations collectives autonomes à la LSA. Une majorité de la CER avait proposé de les y soumettre, arguant qu'il s'agissait du seul moyen de garantir la sécurité des assurés et de mettre toutes les institutions sur un pied d'égalité. Une minorité de la CER, menée par Paul Rechsteiner (S, SG), s'etait déclarée opposée à ce point de vue, allant ainsi dans le sens de la CSSS : à ses yeux, un contrôle plus strict n'offrirait que peu de sécurité supplémentaire, tout en entraînant des coûts nettement plus importants. Au conseil, la minorité l'a clairement emporté par 158 voix contre 29 (l'opposition provenant principalement des rangs du groupe radical-libéral). Par la suite, le conseil a rejeté sans appel toutes les autres propositions de minorité, considérées notamment par la gauche comme beaucoup trop favorables aux assureurs et nuisibles aux PME.
Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au Conseil national sur le principal point d'achoppement : il a décidé que la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle serait régie par la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) et non par la LSA. La Chambre haute a par ailleurs maintenu des divergences sur plusieurs points, qui ont ensuite été approuvés par le **Conseil national**.

03.047 Programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération

Message du 2 juillet 2003 concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03) (FF 2003 5091)

Situation initiale

Lors du scrutin du 2 décembre 2001, le peuple et les cantons se sont prononcés contre la poursuite du financement des tâches publiques par le biais de l'endettement en approuvant à une impressionnante majorité l'arrêté fédéral concernant un frein à l'endettement. La nouvelle règle s'est appliquée pour la première fois à l'élaboration du budget pour 2003. Alors qu'il semblait encore, lors de l'adoption du budget par le Conseil fédéral le 30 septembre 2002, que l'équilibre des finances avait

été atteint, du moins à court terme, l'horizon budgétaire s'est sérieusement obscurci quelques semaines plus tard, ce qui a provoqué une révision du budget. Au début de cette année, il est apparu très clairement que les projections de recettes revues à la baisse en octobre étaient à nouveau dépassées. Le résultat du compte 2002 a révélé un nouveau recul des recettes, de près de 4 milliards. Selon les estimations, le recul pourrait franchir nettement la barre des 6 milliards d'ici à 2006. Le budget fédéral affiche ainsi un défaut de financement massif, en grande partie de nature structurelle, nécessitant des mesures d'ensemble. Le processus d'assainissement avait déjà été lancé dans le cadre du point de la situation budgétaire effectué par le Conseil fédéral en novembre 2002. La stratégie décidée à l'époque a dû être adaptée à plusieurs reprises au nouvel environnement; quant aux objectifs ils n'ont pas varié :

l'élaboration d'une politique budgétaire crédible, axée sur un équilibre durable des finances, conformément aux exigences du frein à l'endettement, figure au premier plan;

l'exécution des tâches publiques et notamment la fixation de priorités en matière de dépenses doivent rester possibles;

il convient par ailleurs de renoncer à des coupes aux conséquences trop brutales, compte tenu de la situation économique difficile.

Le programme d'allégement budgétaire 2003 constitue le volet central de la stratégie d'assainissement. Il est censé générer une amélioration de près de 3,3 milliards en 2006 par rapport au plan financier du 30 septembre 2002. Ce montant résulte à raison de 85 % de mesures touchant les dépenses et concernant essentiellement les six principaux domaines de tâches de la Confédération: prévoyance sociale, trafic, défense nationale, agriculture, formation et recherche, et relations avec l'étranger. Les parts de tiers aux recettes de la Confédération, le service de la dette et ces domaines sont à l'origine de près de 90 % des dépenses. C'est par conséquent sur eux que portera l'essentiel des mesures d'assainissement. En outre, un grand nombre de mesures d'allégement ciblées s'appliquant à l'ensemble des tâches de la Confédération sont proposées. Elles découlent de planifications détaillées des dépenses pouvant être supprimées. Les départements et les offices devaient revoir leurs priorités actuelles et modifier radicalement certaines parties de leur planification et de leurs programmes.

Le programme d'allégement 2003 freine de manière marquée la croissance des dépenses. Alors que la croissance moyenne atteignait 3,8 % par an dans le plan financier du 30 septembre 2002 (avec des chiffres actualisés), elle tombe à 2,1 % du fait du programme d'allégement budgétaire. Abstraction faite du relèvement de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité, dont le produit est immédiatement versé à l'AI, la croissance n'est que de 1,1 %. Elle est ainsi du même ordre de grandeur que l'inflation prévue. Il s'agit en fait d'une stabilisation du budget en termes réels. Toutefois, le programme d'allégement budgétaire ne permettra vraisemblablement pas d'atteindre un équilibre durable. Il faut s'attendre à un solde négatif d'environ 2 milliards pour 2006. Etant donné les difficultés liées à l'élaboration de prévisions à long terme et afin de ne pas procéder à des corrections excessives, cette lacune est volontairement laissée en l'état. Au printemps 2004, lors de la présentation du plan financier de la législature 2005–2007, le Conseil fédéral mentionnera les autres mesures qu'il juge indispensables pour rééquilibrer complètement le budget. Diverses initiatives parlementaires, dont les motions Felix Walker (C, SG) (02.3579) et Hans-Rudolf Merz (RL, AR) (02.3573), exigent des économies beaucoup plus rigoureuses, qui reviendraient pratiquement à doubler le programme d'allégement budgétaire. Le Conseil fédéral estime que des coupes de cette ampleur ne sont ni défendables matériellement ni applicables du point de vue politique. Il part au contraire du principe qu'une telle approche pourrait compromettre sérieusement la paix sociale et entraînerait une diminution exagérée des investissements dans les ressources humaines et les infrastructures. Pour le cas de la disparition durable de certaines parts de recettes, des mesures s'imposent, d'autant plus que, dans les conditions mentionnées, cela n'entraînerait pas d'augmentation de la quote-part fiscale, problématique du point de vue économique. Des possibilités de compensation portant sur les recettes devraient par ailleurs également être recherchées si des éléments essentiels du programme d'allégement venaient à être rejetés.

La stratégie d'assainissement proposée tient aussi compte de la situation économique difficile. Depuis 2001 déjà, la Confédération mène une politique budgétaire nettement expansive. Compte tenu de l'insuffisance de financement du fonds pour les grands projets ferroviaires et de l'assurance-chômage, le déficit total pourrait atteindre environ 5,5 milliards en 2003 et se maintenir à ce niveau en 2004. La politique budgétaire fédérale ne générera des impulsions restrictives qu'à partir de 2005. D'ici là, la reprise économique devrait s'être consolidée de sorte que la politique budgétaire restera anticyclique. Il s'agira notamment, à travers une procédure adéquate du point de vue conjoncturel, d'éliminer en plusieurs étapes le déficit structurel qui s'élèvera cette année à près de 3 milliards. L'application stricte

des dispositions légales relatives au frein à l'endettement exigerait déjà d'éliminer complètement le déficit structurel dans le budget. Toutefois, cette approche serait contraire à l'idée de base du frein à l'endettement, qui oblige expressément à tenir compte de la situation économique. On est par conséquent toujours parti du principe selon lequel le frein à l'endettement ne devait être introduit que dans le cas d'un budget équilibré du point de vue structurel. Les résultats du compte 2002 ont cependant révélé, contrairement aux hypothèses initiales, un déficit structurel croissant en l'absence de contre-mesures. La mise en œuvre de cette stratégie de réduction par étapes se traduit par un étalement dans le temps du programme d'allégement budgétaire. Un effet préliminaire de 800 millions est prévu pour 2004, l'objectif étant de stabiliser les dépenses en termes réels. L'ampleur de l'effet en matière de dépenses doit ensuite s'accroître continuellement et passer de plus de 1,8 milliard en 2005 à 2,8 milliards à partir de 2006. Cette solution permet d'endiguer les répercussions sur la croissance et l'emploi. Une étude de la BAK Basel Economics montre que le programme d'allégement budgétaire réduira la croissance du PIB de 0,1 % par an jusqu'en 2006 et exercera un effet négatif sur l'emploi, touchant 8000 salariés. Ces conséquences légèrement négatives à court terme s'accompagnent d'avantages qui sont plus importants. Ceux-ci consistent à garantir la capacité d'action de l'Etat (charge d'intérêts moins lourde), à diminuer le recours aux marchés des capitaux à travers l'endettement de l'Etat et à éviter les reports de charges sur les générations futures. Trois actes législatifs sont proposés pour mettre en œuvre la stratégie d'assainissement. La loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003 en est la pièce maîtresse. Elle regroupe toutes les modifications légales requises dans un seul acte sujet au référendum. Elle contient également un mandat confié au Conseil fédéral pour toutes les mesures d'économies pouvant être prises sans modifier des lois. Afin notamment d'obtenir en 2004 l'effet préliminaire visé, l'urgence conformément à l'art. 165, al. 1, de la Constitution, est proposée pour quatre mesures d'allégement. Les modifications de lois nécessaires à cet effet sont par conséquent proposées en sus dans la loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allégement budgétaire 2003. La révision urgente de la loi sur les finances de la Confédération est également proposée. Elle permet d'appliquer le frein à l'endettement en tenant compte de la conjoncture et de relever temporairement, à concurrence du déficit structurel 2003, le plafond des dépenses prévu par la Constitution, tout en définissant un plan contraignant de réduction du déficit structurel, se terminant en 2007. Le déficit structurel devra donc avoir été éliminé définitivement la dernière année de la prochaine législature. A lui seul, le programme d'allégement budgétaire 2003 ne permettra vraisemblablement pas d'atteindre cet objectif, toutefois il constituera une contribution déterminante à cet effet, synonyme d'un véritable changement de cap en matière de dépenses.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003

18-09-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
30-09-2003	CN	L'entrée en matière est adoptée.
01-10-2003	CN	Divergences
02-12-2003	CE	Divergences.
04-12-2003	CN	Divergences.
08-12-2003	CE	Divergences.
09-12-2003	CN	Divergences.
11-12-2003	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11-12-2003	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
19-12-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (32:7)
19-12-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (116:72)

Projet 2
Loi fédérale sur les mesures urgentes découlant du programme d'allégement budgétaire 2003

18-09-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-10-2003	CN	Divergences
02-12-2003	CE	Divergences.
04-12-2003	CN	Divergences.
08-12-2003	CE	Adhésion. La clause d'urgence est adoptée
09-12-2003	CN	La clause d'urgence est adoptée.
19-12-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:7)

19-12-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (118:69)

Projet 3
Loi fédérale sur les finances de la Confédération
18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-10-2003 CN Adoption
08-12-2003 CE La clause d'urgence est adoptée.
09-12-2003 CN La clause d'urgence est adoptée.
19-12-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
19-12-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (173:2)

Projet 4
Arrêté fédéral concernant la Convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003 - 2006
18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-10-2003 CN Adoption

Projet 5
Arrêté fédéral relatif au plafond des dépenses pour l'infrastructure de la société anonyme des Chemins de fer fédéraux CFF applicable aux années 2003 - 2006
18-09-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-10-2003 CN Adoption

Projet 6
Loi fédérale sur les moyens alloués aux parlementaires (Projet de la Délégation administrative du Parlement)
18-09-2003 CE Décision conforme au projet de la Délégation administrative du Parlement.
02-10-2003 CN Divergences
02-12-2003 CE Divergences.
04-12-2003 CN Divergences.
08-12-2003 CE Divergences.
09-12-2003 CN Divergences.
11-12-2003 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11-12-2003 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
11-12-2003 CE La clause d'urgence est adoptée.
11-12-2003 CN La clause d'urgence est adoptée.
19-12-2003 CE La loi est adoptée en votation finale. (27:0)
19-12-2003 CN La loi est adoptée en votation finale. (134:35)

Lors de la discussion générale, il est apparu que le **Conseil des États** partageait sur le fond le point de vue du Conseil fédéral, selon lequel le programme d'allégement 2003 serait incontournable vu la situation lamentable des finances de la Confédération. La majorité du conseil a estimé que le projet était globalement équilibré et raisonnable. Dans ce contexte, la Chambre haute a rejeté, par 36 voix contre 5, une proposition de renvoi déposée par une minorité de la commission conduite par Pierre-Alain Gentil (S, JU). Cette intervention visait à limiter les réductions de dépenses à 2 milliards de francs, le train de mesures d'économies ayant d'une part des conséquences désastreuses sur la conjoncture et induisant d'autre part un report important de la charge sur les cantons.
Lors de la discussion par article, le Conseil des États a approuvé quasiment toutes les propositions de sa commission. L'objectif consistant à réaliser des économies de l'ordre de 3,3 milliards de francs a été globalement respecté, malgré certains ajustements. Ainsi, le Conseil des États prévoit des économies plus importantes que celles du Conseil fédéral dans le domaine de l'environnement (économies supplémentaires de 18 millions auxquels il convient d'ajouter 11 millions d'économies en plus à l'OFEFP) et en matière de personnel (48 millions d'économies supplémentaires).
Des coupes moins importantes sont en revanche prévues en ce qui concerne le domaine formation, recherche et technologie (4,75 % de croissance au lieu de 4,5 %), le programme EnergieSuisse (réduction des économies de 20 millions) et la sylviculture (réduction des économies de 21 millions). Dans le secteur de la construction des routes, il a en outre été décidé que les contributions de la Confédération aux cantons seraient moins touchées que prévu (réduction des économies de

60 millions). Dans ce contexte, une proposition de minorité déposée par Dick F. Marty (RL, TI) a été rejetée de justesse, par 22 voix contre 21: elle visait à exclure des coupes budgétaires les investissements réalisés en matière de construction et d'entretien des routes, et à prévoir, à titre compensatoire, une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales de trois centimes par litre. La Chambre haute a par ailleurs fait des concessions concernant l'agriculture. Par 21 voix contre 19, elle a soutenu la proposition Peter Bieri (C, ZG) visant non point à réduire de moitié les paiements directs, ainsi que l'avait proposé la majorité de la commission, mais à faire en sorte que ces derniers ne soient pas du tout concernés par les coupes budgétaires.
Lors du vote sur l'ensemble, le volet central du programme d'allégement (projet 1) a été rejeté par la seule minorité des députés socialistes, pour être adopté par 26 voix contre 6.
En ce qui concerne la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (projet 6), une minorité de la commission conduite par Fritz Schiesser (RL, GL) a pu faire passer par 12 voix contre 7 sa proposition visant à réduire de 3 000 francs l'indemnité annuelle versée aux parlementaires, afin de donner l'exemple.
Cet objet a été traité par le **Conseil national** au cours de la même session. À l'issue de débats s'étalant sur plus de quatre jours, le programme d'allégement a été finalement adopté, de même qu'auparavant au Conseil des États. La Chambre basse a néanmoins manqué d'environ 600 millions de francs l'objectif initial, consistant à alléger le budget de la Confédération de quelque 3,3 milliards de francs jusqu'en 2006.
Lors du débat d'entrée en matière, les partis bourgeois ont souligné qu'au regard de la débâcle des finances fédérales, le programme d'allégement représentait le strict minimum. La croissance disproportionnée des dépenses se doit donc de retrouver un niveau raisonnable et acceptable à long terme. Quant à la gauche, elle l'a au contraire qualifié de programme massif de réductions et d'économies menaçant l'obligation constitutionnelle de favoriser le développement durable. Il s'agirait en fait d'un simple transfert des dépenses sur les communes et les cantons. Tandis que les députés Verts n'ont pas souhaité du tout entrer en matière, les représentants du PS se sont mobilisés en faveur du renvoi de cet objet. Ils ont proposé que l'objectif d'économies soit revu à la baisse (2 milliards au lieu de 3,3 milliards) et que le budget soit aussi financé par des recettes supplémentaires qui pourraient être obtenues en instaurant un impôt fédéral sur les successions et sur les donations. Ces deux interventions n'ont cependant pas abouti: la proposition de non-entrée en matière a été rejetée par 132 voix contre 41, et la proposition de renvoi, par 120 voix contre 59.
Lors d'une discussion par article caractérisée par son extrême lenteur, le Conseil national s'est écarté à différents égards des objectifs d'économies du Conseil fédéral et des décisions du Conseil des États.
Dans le domaine de l'asile, la Chambre basse a rejeté un changement de système en matière d'assistance en s'alignant, par 95 voix contre 82, sur une proposition de suppression déposée par Ruth Genner (G, ZH). Le Conseil fédéral prévoyait de ne plus verser automatiquement des prestations d'assistance aux requérants d'asile dont la demande n'aura pas fait l'objet d'une entrée en matière, mais de leur accorder seulement l'aide d'urgence garantie par la Constitution fédérale, et ce uniquement lorsqu'ils en font la demande. Les députés socialistes et Verts ont voté contre ce changement, de même que les députés UDC, qui ont surtout souhaité éviter que les coûts ne soient reportés sur les cantons. Dans le domaine de l'asile, la résistance s'est organisée au sein du camp rassemblant la gauche et les Verts : outre, en effet, les décisions d'économies, avait été déposée une série de propositions visant à durcir le droit des étrangers et le droit d'asile.
S'agissant du programme d'impulsion en matière de crèches, la réduction prévue de 12 millions a été entièrement abandonnée. Une proposition correspondante de la minorité conduite par Liliane Maury Pasquier (S, GE) a été adoptée, par 89 voix contre 76, grâce au soutien des démocrates-chrétiens. Le domaine formation, recherche et technologie (FRT) a été encore mieux défendu qu'au Conseil des États. Conformément à la proposition de Johannes Randegger (RL, BS), adoptée par 93 voix contre 79, la croissance des dépenses dans le domaine FRT devrait s'élever à 5,5 % au lieu de 4,5 % (Conseil fédéral) ou de 4,75 % (Conseil des États).
Contrairement au Conseil fédéral et au Conseil des États, le Conseil national a rejeté, par 89 voix contre 85, une proposition de la minorité emmenée par Fabio Abate (RL, TI) visant à ce que la part fédérale perçue sur la redevance poids lourds (RPLP) jusqu'en 2007 ne soit plus versée au fonds FTP qu'à hauteur de 80 %, et non plus de 100 %. Ce sont ainsi 325 millions qui échappent à la Confédération au cours des trois prochaines années.
S'agissant du programme EnergieSuisse, le Conseil national a souhaité réaliser moins d'économies que la Chambre haute, en proposant de réduire les subventions de 25 millions, et non de 45 millions.

Parallèlement, il s'est opposé de justesse, par 87 voix contre 84, à l'instauration d'une redevance incitative sur l'énergie réclamée par une minorité de la commission réunissant la gauche et les Verts.
La Chambre basse a rejeté tacitement la suspension pour un an de l'indice mixte de l'AVS, décidée par le Conseil fédéral et par le Conseil des États, le Parlement ayant entre-temps renoncé, dans le cadre de la 11e révision de l'AVS, à des mesures sociales d'accompagnement en matière de rente anticipée.
Ainsi révisé, le texte de loi constituant la pièce maîtresse du programme d'allégement (projet 1) a été adopté, lors du vote sur l'ensemble, par 103 voix contre 60.
S'agissant de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (projet 6), le Conseil national est allé plus loin que le Conseil des Etats. Par 120 voix contre 35, il a non seulement décidé des réductions le concernant directement (réduction de 3 000 francs de l'indemnité de séance), mais aussi de réduire de 5 % la rémunération des magistrats.

Le tableau ci-après récapitule les divergences entre les deux conseils:

Domaine	Conseil des États	Conseil national
Asile	pour un arrêt de l'assistance	contre un arrêt de l'assistance
FRT	croissance de 4,75 %	croissance de 5,5 %
Grands projets ferroviaires	20% des recettes RPLP affectées au budget de la Confédération	pas de réduction
EnergieSuisse	réduction de 45 millions	réduction de 25 millions
Prise en charge des enfants	réduction du programme d'impulsion	pas de réduction
Indice mixte de l'AVS	suspension	pas de suspension

Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a maintenu en deuxième lecture une ligne dure sur quasiment tous les points contestés. Si le conseil a accepté de renoncer à la suspension pour un an de l'indice mixte de l'AVS et s'est opposé à la réduction de 5 % du traitement des magistrats, il ne s'est rallié qu'une seule fois aux autres décisions divergentes du Conseil national en adoptant, contre l'avis de sa commission, une proposition portée par Hansruedi Stadler (C, UR) sur le programme EnergieSuisse. En revanche, la Chambre haute n'a pas voulu revenir sur les économies imposées au domaine FRT, passant outre aux résistances de la gauche. Elle a par ailleurs maintenu, sans opposition, sa décision de ne verser provisoirement au fonds FTP que 80 % de la part fédérale perçue sur la RPLP. Enfin, le Conseil des États a également confirmé les mesures d'économies dans le domaine de l'asile, qui visent à ce que les demandeurs d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière ne reçoivent plus d'aide sociale. Pour tenter de rallier le Conseil national à ce changement de système – qui n'avait échoué à la Chambre basse qu'en raison d'une coalition tactique entre les députés de la gauche et ceux de l'UDC –, le Conseil des États a précisé sous quelle forme la Confédération prendrait en charge l'éventuelle aide d'urgence, décidant notamment que le Conseil fédéral adapterait l'indemnité forfaitaire versée au titre de l'aide d'urgence en fonction des résultats d'une procédure de réexamen des coûts limitée dans le temps et après consultation des cantons.
Après examen de la nouvelle mouture adoptée à une large majorité par le Conseil des États, le **Conseil national** a accepté le changement de système dans le domaine de l'asile. Seule la gauche et les Verts se sont opposés à cette décision, arguant en vain que les modifications proposées auraient pour seul effet d'accroître le nombre de sans-papiers, le travail au noir et la xénophobie. Le Conseil national a en revanche jugé excessive une proposition de minorité, portée par Bruno Zuppiger (V, ZH), qui visait à exclure du système d'aide sociale les demandeurs d'asile déboutés dès la première décision négative.
La Chambre basse s'est également alignée par 97 voix contre 83 sur la ligne dure du Conseil des États s'agissant du fonds FTP, éliminant ainsi la divergence la plus importante qui subsistait entre les deux conseils : seuls 80 % de la part fédérale perçue sur la RPLP seront provisoirement versés au fonds FTP, et les 325 millions économisés seront reversés au fonds FTP d'ici 2009. Une minorité rouge-rose-verte n'a pas voulu croire à la réalité de ce remboursement, et elle s'est inquiétée de la menace que faisait peser cette mesure sur le transfert du trafic de la route au rail.

La réduction des subventions accordées au domaine FRT a donné lieu à une longue passe d'armes. La majorité de la commission proposait de se rallier à la décision du Conseil des États, et donc d'économiser un total de 378 millions de francs d'ici 2006. Une minorité emmenée par Jacques-Simon Eggly (RL, GE) proposait pour sa part de limiter ce montant à 214 millions de francs, mais elle a dû s'incliner de justesse, par 89 voix contre 86. Finalement, c'est la proposition de compromis portée par Kathy Riklin (C, ZH) qui s'est imposée : aux termes de celle-ci, les moyens alloués au domaine FRT seront réduits de 296 millions de francs par rapport au plan financier, soit une croissance annuelle d'environ 5,2 % (contre 4,8 % environ selon la version adoptée par le Conseil des États).
En matière de structures d'accueil extra-familiales, par contre, la Chambre basse est restée inflexible : par 86 voix contre 72, elle a suivi l'avis d'une forte minorité de la commission formée de députés du PDC, du PS et des Verts et s'est une nouvelle fois opposée aux coupes de 12 millions prévues dans le programme d'impulsion en matière de crèches. Elle a en outre maintenu tacitement sa décision de non seulement réduire de 3 000 francs les indemnités touchées par les parlementaires, mais aussi de contraindre les magistrats à sacrifier 5 % de leur rémunération sur l'autel des économies.
Enfin, malgré la résistance de la gauche et des Verts, le Conseil national a apporté une nouvelle preuve de sa volonté de faire des économies en adoptant une motion portée par sa commission spéciale : la motion charge le Conseil fédéral de présenter un deuxième programme d'assainissement fondé sur un véritable programme d'abandon des tâches et une réduction des prestations publiques.
En troisième lecture, le **Conseil des Etats** n'a pas voulu démordre de ses décisions. Il a ainsi rejeté dans le domaine FRT une proposition de minorité, portée par Pierre-Alain Gentil (S, JU), qui visait à s'aligner sur le compromis adopté par le Conseil national. La Chambre haute a en outre maintenu tacitement la coupe de 12 millions imposée au programme d'impulsion en matière de crèches. Enfin, elle s'est une nouvelle fois opposée à la réduction du traitement des magistrats, bien que cette dernière eût permis d'économiser 900 000 francs par an.
Le **Conseil national** campant lui aussi sur ses positions, une **conférence de conciliation** a été réunie. Celle-ci a proposé de retenir la ligne dure de la Chambre haute concernant les dépenses FRT, soit une économie de 378 millions de francs par rapport au plan financier et une augmentation annuelle des dépenses de 4,8 % seulement. Le Conseil des Etats a également pu imposer ses vues en matière de traitement des magistrats, ceux-ci échappant à la réduction de 5 % de leur traitement dont les menaçait le Conseil national. La conférence de conciliation a en revanche retenu la décision du Conseil national s'agissant des structures d'accueil extra-familiales : les 50 millions de francs qui lui étaient destinés ont donc été maintenus. La proposition de la conférence de conciliation a été adoptée par les deux conseils.

PAB 03 – Résumé : Mesures dans les départements pour l'année 2006 (économies annuelles en millions de francs)
(Source : Infoplus 29, DFF, Septembre 05)

DFAE: coopération au développement, 134; Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI), 2,7; Présence Suisse, 3,5; contributions volontaires (Conseil de l'Europe, Francophonie; ONU - programme des Nations Unies pour l'environnement PNUE), 0,8; promotion de la paix, 4,5; désarmement chimique, 1; retraites anticipées, 1 **Total DFAE 147,5**

DFI: suppression de la contribution de la Confédération à l'AVS pour le financement des coûts inhérents à la retraite anticipée dans le cadre de la 10e révision de l'AVS (contribution au titre de la retraite anticipée), 255; limitation de la croissance des dépenses au titre des prestations collectives de l'AI, 81; message relatif à la formation, la recherche et la technologie, 172; santé, 12,5; culture, 11,5; administration générale (statistique, Météo-Suisse, archives fédérales et égalité entre femmes et hommes), 2,6 **Total DFI 534,6**

DFJP: mesures tendant à l'amélioration de l'efficacité et de la légalité dans la poursuite pénale (projet d'efficacité), 28; exécution des peines et des mesures, 6,4; domaine de l'asile et des réfugiés, 69,5; mesures d'intégration, 5 **Total DFJP 108,9**

DDPS: domaine de la défense, 240; protection de la population, 8; politique de sécurité, 4; Armasuisse (ancien Groupement de l'armement, sans les crédits d'armement et sans le laboratoire de Spiez), 1; formation aéronautique, 3; jeunesse et sport, 7,2; conception des installations sportives d'importance nationale, 8; mensuration officielle, 4 **Total DDPS 275,2**

DFF: personnel (postes, traitements, prestations de l'employeur), 370; constructions civiles, 80; imprimés et publications, 5; prestations interdépartementales de l'Office fédéral du personnel, 3; Administration des douanes, 3; abandon de l'abaissement des intérêts hypothécaires, 6,1; stages de diplômés de hautes écoles ou d'universités, 2; économies diverses concernant l'administration générale, 1,9 **Total DFF 471,0**

DFE: agriculture, 133; encouragement à la construction de logements, 138,6; aide au développement et aux pays de l'Est, 46; message concernant la formation, la recherche et la technologie, 39; PPP écoles sur le net, 17,5; Société suisse de crédit hôtelier, 16; promotion de la place économique, 5; approvisionnement économique du pays, 1 **Total DFE 396,1**

DETEC: routes nationales - construction, 120; routes nationales - entretien, 20; routes principales, 18; passages à niveau, 10; protection contre le bruit, 4; protection des sites construits, 2; galeries paravalanches, 5; mesures de protection de l'air, 12; contributions aux mesures autres que techniques, 20; améliorations techniques, 25; trafic régional des voyageurs, -45 (hausse!); financement des transports publics, 150; CFF - convention sur les prestations, 130; transfert de la route au rail, 20; mesures dans le domaine des transports publics conformément à la loi sur les handicapés, 10; installations d'épuration des eaux et d'élimination des déchets, 39; mesures dans le domaine de l'environnement, 13; sylviculture, 42; SuisseEnergie, 10; service des ondes courtes/SRI, 15; mesures concernant l'Office fédéral de l'aviation civile, 2; Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, 12 **Total DETEC 634,0**

Total des allégements dans les départements 2'567,3

Mesures transversales et structurelles:
publiques, 15; prestations de service de tiers, 40 Total 55,0

Total des diminutions de dépenses 2'622,3

Mesures relatives aux recettes:
assurance militaire, 12,5; impôts sur le tabac, 195; impôt spécial sur les alcopops, 25; amélioration en matière de perception d'impôts, 100; émoluments, 30 Total des recettes 362,5

Total des économies 2'984,8

03.049 Or de la Banque nationale. Utilisation. Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS. Initiative populaire

Message du 20 août 2003 concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse et l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » (FF 2003 5597)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet deux projets au Parlement: une disposition constitutionnelle transitoire, qui règle l'utilisation des actifs de la Banque nationale (BNS) d'une valeur de 1300 tonnes d'or (« actifs libres ») (projet A) et l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS », qui demande le versement de la majeure partie des bénéfices de la BNS au fonds AVS. Suite à l'abolition de la parité-or du franc, la BNS s'est retrouvée avec des réserves monétaires excédant celles dont elle a besoin pour mener sa politique monétaire. En 1997, un groupe d'experts a établi sur la base de projections et de comparaisons internationales qu'il serait possible d'exclure du bilan de la BNS un capital d'une valeur de 1300 tonnes d'or et de l'affecter à d'autres fins publiques. La comparaison des réserves d'or et des devises détenues par la BNS avec celles dont disposent d'autres banques centrales confirme cette estimation aujourd'hui encore et montre que la BNS disposerait encore de réserves monétaires amplement suffisantes après l'exclusion du bilan de 1300 tonnes d'or.
La disposition constitutionnelle transitoire qui est proposée exige que les actifs libres soient conservés à leur valeur réelle. Pour éviter des conflits d'intérêts entre la conduite de la politique monétaire d'une part et la gestion de fortune d'autre part, ce capital sera géré séparément des comptes de la BNS. Le rendement réel de la fortune sera versé selon la clé de répartition applicable au bénéfice de la BNS, soit à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. La durée de validité du fonds

est fixée à trente ans. S'il n'est pas reconduit au terme de cette période, le capital sera distribué à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons.
Contrairement à la disposition transitoire qui vise les avoirs de la BNS générés dans le passé et dont la distribution est rendue possible en raison de l'adaptation du droit monétaire, l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » s'applique aux revenus futurs et périodiques de la Banque nationale. L'initiative propose de modifier la clé de répartition actuelle fixée à l'art. 99, al. 4, Cst., qui prévoit que les bénéfices de la BNS doivent être versés à raison d'un tiers à la Confédération et de deux tiers aux cantons. L'initiative demande que les bénéfices de la BNS soient désormais versés au fonds AVS, sauf une part annuelle d'un milliard de francs qui reviendra aux cantons. Par cette modification de la clé de répartition des bénéfices, les auteurs de l'initiative visent à assurer le financement de l'AVS.
Le Conseil fédéral reconnaît certes le bien-fondé de l'initiative, à savoir la garantie du financement de l'AVS, mais il n'en demande pas moins son rejet, car elle ne permettra pas d'atteindre l'effet escompté par les initiants: à supposer que l'initiative soit acceptée, cela permettrait tout au plus de reporter de quelques années l'augmentation de la TVA en faveur de l'AVS. Elle n'assurerait donc pas l'assainissement à long terme de l'AVS, notamment en raison du fait que dès 2013 – et peut-être avant selon l'évolution des revenus – le versement des bénéfices de la BNS n'atteindra plus qu'un montant de l'ordre d'un milliard, montant que les initiants prévoient précisément de verser aux cantons. En introduisant le financement de l'AVS dans l'article constitutionnel sur la banque centrale, l'initiative risque surtout de remettre en question la crédibilité de la BNS et d'accroître sa dépendance vis-à-vis des milieux politiques, ce qui irait à l'encontre de l'autonomie de la banque centrale, inscrite dans la Constitution.
Les deux projets constituent des propositions indépendantes. Ils peuvent être acceptés ou refusés séparément. Comme ils concernent tous les deux l'utilisation du patrimoine de la Banque nationale au sens large, le Conseil fédéral a toutefois décidé de les soumettre au Parlement dans le même message, par la voie de deux arrêtés fédéraux distincts.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse

08.06.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28.09.2004	CE	L'entrée en matière est rejetée.
15.12.2004	CN	Entrer en matière.
16.12.2004	CE	L'entrée en matière est rejetée (l'objet est ainsi liquidé).

Projet 2
Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS »

09.06.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28.09.2004	CE	Divergences.
15.12.2004	CN	Maintenir.
09.03.2005	CE	Divergences. Le délai de traitement de l'initiative est prolongé d'une année.
15.03.2005	CN	Le délai imparti pour traiter l'initiative est prorogé d'une année.
01.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (124:62)
16.12.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (36:7)

Projet 3
Projet de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats, du 17 février 2005: Loi fédérale sur l'utilisation de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires de la Banque nationale

09.03.2005	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
15.03.2005	CN	L'entrée en matière est rejetée.
01.12.2005	CN	Divergences.
08.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (182:6)

La commission d'examen préalable du Conseil national s'est distanciée du projet du Conseil fédéral en proposant de modifier, en faveur de l'AVS, la clé de répartition des deux objets : la majorité de la

commission a ainsi décidé, d'une part, de verser les intérêts dégagés par la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale suisse (BNS) à raison de deux tiers à l'AVS et d'un tiers aux cantons et, d'autre part, de répartir les futurs bénéfices annuels de la Banque nationale à parts égales entre l'AVS et les cantons (contre-projet direct à l'initiative populaire).
Au cours des débats au **Conseil national** sur la répartition des réserves d'or excédentaires de la BNS, les élus socialistes et UDC ont fait front commun, comme en commission, pour renforcer l'assise financière de la principale institution sociale de la Suisse. Les groupes PDC et radical-libéral ont au contraire soutenu le chef du Département des finances, Hans-Rudolf Merz, dans sa volonté d'étendre aux intérêts issus de la vente de l'or excédentaire la clé de répartition prévue par la Constitution pour les bénéfices de la Banque nationale (un tiers à la Confédération, deux tiers aux cantons). La Confédération, ont-ils fait valoir, serait contrainte de compenser les pertes induites par la proposition de la majorité de la commission en augmentant les impôts. Il serait en outre illusoire de faire croire à la population que l'on va sauver l'AVS en injectant de nouveaux moyens financiers. Aussi une minorité conduite par Gerold Bührer (RL, SH) a-t-elle soutenu la clé de répartition défendue par le Conseil fédéral (un tiers à la Confédération, deux tiers aux cantons), tout en cherchant à contraindre la Confédération d'affecter les intérêts de la vente des réserves d'or à la réduction de la dette. Au vote, la proposition de la majorité de la commission (deux tiers pour l'AVS, un tiers pour les cantons) l'a emporté par 114 voix contre 71. Toute une série de propositions de minorité et de propositions individuelles étaient auparavant restées sans suite : tant la proposition du groupe UDC d'allouer l'intégralité des intérêts à l'AVS que celle du groupe socialiste de verser un tiers aux cantons, un tiers à l'AVS et un tiers en faveur de projets de formation, ont ainsi été rejetées; le même sort a été réservé à la proposition du groupe des Verts (affecter les intérêts au financement des allocations familiales) et à deux propositions individuelles (réserver la part de la Confédération à la diminution de la dette, affecter le produit de la vente à la construction de logements sociaux). Au vote sur l'ensemble, l'article constitutionnel a été adopté par 109 voix contre 77.
Au cours des débats sur l'utilisation des bénéfices ordinaires de la BNS, le rapporteur a défendu le point de vue de la majorité de la commission, recommandant de rejeter l'initiative et d'adopter le contre-projet direct, qui prévoit d'affecter le bénéfice de la BNS à parts égales entre l'AVS et les cantons. À nouveau, l'alliance formée par le groupe socialiste et le groupe UDC a finalement pu imposer ses vues. Après le retrait d'une proposition de minorité visant à soutenir l'initiative, le contre-projet préparé par la commission d'examen préalable a été adopté par 95 voix contre 69. C'est donc en vain que des représentants des groupes PDC et radical-libéral auront averti que cette décision mettrait en péril l'indépendance et la réputation de stabilité de la BNS; Hans-Rufolf Merz, notamment, avait souligné qu'une modification de la règle de répartition actuelle aurait de graves conséquences sur les finances fédérales.
Au cours des débats au **Conseil des Etats** sur la répartition des réserves d'or excédentaires, une nette majorité s'est dégagée pour rejeter les projets du Conseil fédéral et du Conseil national. Elle a proposé de répartir l'intégralité de l'or disponible (d'une valeur d'environ 21 milliards de francs), et non plus seulement les intérêts, selon le droit en vigueur (deux tiers pour les cantons, un tiers pour la Confédération). Ladite majorité a fait valoir que la Confédération et les cantons jouissaient de droits indéniables sur cet argent et qu'il n'y avait aucune raison de le leur retirer alors qu'ils en avaient grand besoin pour réduire leur dette et financer les projets à venir. Ayant décidé de ne rien changer au droit en vigueur et de ne proposer aucune autre répartition des fonds, la Chambre haute pouvait renoncer aux nouveaux articles constitutionnels. Par 32 voix contre 9, elle a donc décidé de ne pas entrer en matière sur les projets du Conseil fédéral et du conseil prioritaire. Une minorité de la commission, emmenée par des députés du groupe socialiste, avait souhaité poursuivre le dialogue avec le Conseil national et laisser le peuple se prononcer, mais sa proposition a été rejetée. La gauche a néanmoins obtenu l'appui de quelques membres du groupe UDC qui, après l'échec leur propre initiative, ont continué à soutenir les propositions en faveur de l'AVS.
La majorité du Conseil des États n'a pas jugé davantage opportun de modifier la clé de répartition des bénéfices ordinaires de la Banque nationale. Après avoir rejeté l'initiative populaire, le Conseil des États a réservé le même sort au contre-projet du Conseil national, par 32 voix contre 8. Par cette décision, la Chambre haute a voulu empêcher que la Banque nationale ne soit soumise à des pressions politiques. Les graves conséquences financières d'une modification de la règle de répartition actuelle ont également été avancées pour justifier le rejet des deux projets.
En deuxième lecture, le **Conseil national** a maintenu sa décision de conserver les réserves d'or à leur valeur réelle et de répartir les intérêts dégagés par leur vente entre l'AVS, pour les deux tiers, et les cantons, pour un tiers. Par 104 voix contre 72, l'alliance formée par les groupes socialiste et UDC a donc réussi, une fois de plus, à imposer son point de vue. La Chambre basse a également maintenu

son contre-projet à l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS ». Elle a confirmé, par 106 voix contre 72, sa volonté de répartir le bénéfice de la BNS à parts égales entre l'AVS et les cantons.
Le **Conseil des Etats** a refusé pour la deuxième fois d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral concernant l'utilisation de 1300 tonnes d'or de la Banque nationale suisse (projet 1) ; une décision assez nette puisqu'elle a recueilli 32 voix contre 11. Ce deuxième refus entraîne la liquidation du projet de création d'un fonds spécial, qui avait été modifié par le Conseil national. Selon le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, il manque une base juridique pour conserver plus longtemps le bénéfice des réserves d'or à la Banque nationale. En toute logique, la valeur réelle devrait être distribuée à la Confédération (7 milliards) et aux cantons (14 milliards).
Dans la question du versement des bénéfices ordinaires de la Banque nationale (projet 2), la Chambre haute a rejeté une nouvelle fois l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » tout comme le contre-projet du Conseil national. Elle a préféré, à titre de compromis, une formule prévoyant l'utilisation de la part fédérale devenue disponible dans les réserves d'or excédentaire - soit 7 milliards de francs – (projet 3) pour faire baisser la dette de l'assurance invalidité (AI) et, de ce fait, décharger le fonds AVS. Le Conseil des Etats a en outre subordonné le versement des crédits à la condition que le compte AI se solde par un chiffre positif et qu'une consolidation durable se dessine à l'horizon.
La **Conseil national** a refusé d'entrer en matière sur ce contre-projet indirect (projet 3). Tandis que la gauche et les Verts ainsi que le groupe PDC soutenaient, en vain, la solution de compromis du Conseil des Etats dans le but d'apporter une solution définitive au dossier, les orateurs du groupe UDC et du groupe radical-démocratique ont averti du danger qu'il y aurait à amalgamer différentes questions et à entreprendre une démarche précipitée qui ne comporte ni procédure de consultation ni message. Finalement, le Conseil national a décidé de proroger d'un an le délai d'examen de l'initiative populaire visant à verser des parts des bénéfices ordinaires de la banque nationale en faveur de l'AVS, afin de disposer de suffisamment de temps pour mettre au point un nouveau contre-projet.
Après que les partis gouvernementaux sont enfin parvenus à un compromis en août 2005, à l'occasion des entretiens de Watteville, le Conseil national a renoncé à un contre-projet direct à la session d'hiver, préférant entrer en matière sur le contre-projet indirect (projet 3). Il a décidé sans opposition de transférer au fonds de compensation de l'AVS, sans affectation déterminée, la part fédérale (7 milliards de francs) issue de la vente des réserves d'or excédentaires de la BNS. Il a toutefois précisé que l'attribution de cette somme ne pourrait intervenir qu'après le retrait de l'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » ou son rejet par le peuple. La solution initialement prévue par le Conseil des États (alléger le fonds AVS de la dette de l'AI et créer un fonds AI séparé) a été abandonnée en raison de l'opposition du groupe UDC, qui n'entendait pas revoir sa position avant que la 5e révision de l'AI soit terminée et que cette assurance sociale soit assainie. Les groupes PDC et radical-libéral étaient prêts à accepter cet abandon car le groupe UDC avait renoncé à soutenir l'initiative populaire. La question de savoir si les fonds serviraient à assainir les finances largement déficitaires de l'AI a donc été volontairement laissée en suspens.
L'initiative populaire « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » (projet 2) a été rejetée par le Conseil national, contre l'avis du camp rose-vert.
Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au contre-projet indirect du Conseil national.

L'initiative populaire a été rejetée le 24 septembre 2006 par 58,3 % des votants.

03.063 Imposition du couple et de la famille, du logement et du droit de timbre. Modification de la loi

Message du 26 septembre 2003 sur la modification de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur la modification d'actes concernant l'imposition du couple et de la famille, l'imposition du logement et les droits de timbre (FF 2003 5979)

Situation initiale

La nécessité de modifier la loi du 20 juin 2003 découle du fait que la votation sur un éventuel référendum ne pourra vraisemblablement avoir lieu qu'en mai 2004 et que les Chambres fédérales n'ont pas délégué au Conseil fédéral la compétence de fixer la date de l'entrée en vigueur des modifications concernant l'imposition du couple et de la famille et les droits de timbre en cas de référendum. Si le peuple approuvait le projet du Parlement, ces modifications entreraient rétroactivement en vigueur. Cela poserait d'importants problèmes à l'économie, à de nombreux

contribuables et aux autorités fiscales car le droit en vigueur resterait applicable jusqu'à la votation populaire. Le Conseil fédéral propose donc de différer d'un an l'entrée en vigueur des modifications concernant l'imposition du couple et de la famille et les droits de timbre en portant le délai fixé au ch. II, al. 2, de la loi du 20 juin 2003 au 1er janvier 2005.

Délibérations

03-12-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-12-2003	CN	Adhésion.
19-12-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (40 : 0)
19-12-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (193 : 0)

Les conseils ont tous deux approuvé le projet sans opposition.

03.077 Crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions. Ordonnance

Message du 5 décembre 2003 sur l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions (FF 2003 1)

Situation initiale

En règle générale, les crédits d'engagement sont adoptés dans le cadre des arrêtés fédéraux concernant le budget et les suppléments au budget. Toutefois, l'Assemblée fédérale a le droit de déterminer dans quels cas les demandes de crédits d'engagement doivent lui être soumises par le biais d'un message spécial.
Dans l'arrêté fédéral du 6 octobre 1989 concernant les demandes de crédits d'ouvrage destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions, l'Assemblée fédérale a disposé que les demandes de crédits d'ouvrages destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions devaient lui être soumises par le biais d'un message spécial lorsque la dépense globale vraisemblablement à la charge de la Confédération excède 10 millions de francs par projet. Les projets qui doivent être tenus secrets dans l'intérêt de la défense nationale ainsi que les demandes de crédits destinés à des constructions de l'Office fédéral de la production d'armement en sont exemptés.
Il n'est pas prévu de modifier cette réglementation en ce qui concerne les immeubles civils ou militaires. Par contre, les immeubles du domaine des EPF ne devront plus faire l'objet d'un message spécial à partir du budget 2005, dans la mesure où les conditions-cadres relatives aux biens-fonds et aux constructions du domaine des EPF sont modifiées par la loi révisée sur les EPF ainsi que par le mandat de prestations attribué par la Confédération au domaine des EPF. A l'avenir, les demandes de crédits d'engagement pour les immeubles du domaine des EPF devront être présentées dans le cadre du budget du domaine des EPF, en annexe au message concernant le budget de la Confédération. Dans la mesure où ces immeubles restent propriété de la Confédération, les crédits d'engagement s'y rapportant figurent dans l'arrêté fédéral I sur le budget de la Confédération.
En réunissant la procédure d'approbation des biens immobiliers au budget du domaine des EPF, le déroulement de ces approbations sera mieux adapté aux besoins de fonctionnement des institutions autonomes du domaine des EPF, sans que cela ne modifie les compétences de l'Assemblée fédérale d'examiner le bienfondé de ces investissements et finalement de les approuver. La procédure instituée par l'ordonnance du 14 décembre 1998 concernant la gestion de l'immobilier et la logistique de la Confédération (OILC), qui a fait ses preuves, est maintenue pour l'essentiel, tout en étant adaptée sur certains points aux nouvelles dispositions légales ainsi qu'aux besoins particuliers du domaine des EPF. Le Conseil des EPF continue d'être l'organe responsable pour l'immobilier du domaine des EPF, il assure la coordination à ce propos et est également responsable du maintien de la valeur et de la fonction de ces immeubles.
Parallèlement à sa modification matérielle, l'arrêté fédéral, en tant que disposition fixant des règles de droit au sens de l'art. 163, al. 1, de la nouvelle Constitution fédérale, doit être édicté sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale.

Délibérations

09-03-2004	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
10-06-2004	CE	Divergences.
14-06-2004	CN	Adhésion.

18-06-2004 CN L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (186:0)
18-06-2004 CE L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (42:0)

Les deux conseils ont approuvé le projet sans opposition. Le Conseil des États a fixé la date d'entrée en vigueur au 1er août 2004, ce qui a été confirmé sans discussion par le Conseil national.

03.078 Loi sur les douanes

Message du 15 décembre 2003 relatif à une nouvelle loi sur les douanes (FF 2004 517)

Situation initiale

La loi sur les douanes de 1925, en vigueur, codifie tous les détails du droit douanier. Elle règle avec soin et rigueur les questions de procédure et les rapports de droit fiscal. On ne peut cependant ignorer que cette loi – de plus de 75 ans – a été élaborée dans un environnement économique, social et juridique qui se distingue fortement de l'actuel. Les changements intervenus ne peuvent plus être enregistrés et classés judicieusement dans les catégories des années 20. Plusieurs avant-projets de modification du droit douanier ont été élaborés jusqu'en 1998. Après le non à l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) et la création d'un nouveau droit douanier par la Communauté européenne (CE), ces avant-projets sont devenus obsolètes. Le présent projet tient compte des changements et crée dans une large mesure la compatibilité avec le droit douanier du marché intérieur européen. Il prend en considération, sur le plan national, les intérêts du commerce et de l'économie et entend contribuer à l'amélioration de la capacité concurrentielle de l'économie suisse dans le contexte européen et dans le trafic international des marchandises. Il traite des questions fondamentales de droit douanier, du droit fiscal et crée des procédures douanières modernes – à l'instar de ce qu'offre le code des douanes de la CE. La réglementation des questions ayant trait au tarif douanier demeure dans la loi sur le tarif des douanes (LTaD). La nouvelle loi sur les douanes facilite l'exécution des actes législatifs de la Confédération autres que douaniers. Le contrôle du trafic des personnes à travers la frontière douanière et dans la zone frontière est considéré avec la même attention que le déroulement rapide et spécifique du trafic des marchandises. A cet effet de meilleures bases juridiques sont proposées et les compétences de l'administration des douanes (AFD), en particulier du Corps des gardes-frontière, font l'objet de nouvelles réglementations.
Plus de 100 réponses sont parvenues lors de la consultation. Les innovations dans le domaine fiscal ont été jugées globalement positives; certaines questions sont controversées ou sont jugées de manière critique. Le rapprochement avec le code des douanes de la CE fait l'unanimité.
En revanche, la nouvelle réglementation de l'espace frontalier, les dispositions sur les contrôles de personnes et les compétences de l'administration des douanes ont fait l'objet de critiques parfois sévères. Les possibilités d'intervention plus efficaces de l'administration des douanes, notamment du Corps des gardes-frontière, sont saluées sans exception comme une contribution à la sécurité du pays, mais on craint que les réglementations proposées conduisent à une ingérence dans les compétences cantonales de police et des tribunaux et portent préjudice aux solutions proposées dans le contexte du projet USIS (réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse). Le Conseil fédéral tient compte de ces réserves. Il renonce à la réglementation très critiquée de l'espace frontalier et propose de régler l'ampleur de la zone d'intervention le long de la frontière douanière en coopération avec les cantons concernés. En revanche, il entend maintenir les compétences prévues, car elles sont indispensables à l'accomplissement des tâches d'aujourd'hui. Le projet ne préjuge pas des futures décisions de la Suisse concernant sa position en Europe. Le droit douanier de la CE, qui est aussi celui de l'UE, est en révision, mais peut toutefois être qualifié de consolidé. Les changements préconisés tant en Suisse qu'en Europe, notamment dans les domaines de la politique de sécurité, ne constituent pas non plus un obstacle car la mise en œuvre des décisions demandera plusieurs années. Si des restructurations fondamentales ou des transferts de compétences au sein de la Confédération ou dans la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons devaient être décidés dans le cadre du projet USIS ou à la suite d'accords bilatéraux, elles nécessiteraient des adaptations majeures de nombreux actes législatifs de la Confédération autres que douaniers. C'est pourquoi le Conseil fédéral est d'avis qu'il ne faut pas retarder plus longtemps la révision totale du droit douanier, car le projet apporte les innovations dont la place économique suisse a un urgent besoin.

Délibérations

17-06-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29-09-2004	CN	Divergences.
07-12-2004	CE	Divergences.
08-03-2005	CN	Adhésion.
18-03-2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
18-03-2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (181:0)

La loi sur les douanes a été bien accueillie au **Conseil des Etats**, qui l'a finalement adoptée sans opposition. Sur certains points cependant, la chambre haute s'est écartée du projet du Conseil fédéral. Ainsi, s'agissant des dispositions concernant le trafic de perfectionnement actif et passif, elle a retenu une formulation qui facilite encore davantage ledit trafic (le trafic de perfectionnement actif désigne l'opération consistant à importer des marchandises bénéficiant d'allégements douaniers, à les transformer en Suisse puis à les (ré)exporter; le trafic de perfectionnement passif désigne quant à lui l'opération inverse, consistant à exporter des produits de Suisse, à les transformer à l'étranger et à les (ré)importer en Suisse). Le chef du Département fédéral des finances, Hans-Rudolf Merz, a également vu la nécessité d'une libéralisation plus importante dans le domaine et a souligné son intention d'approfondir la question du trafic de perfectionnement lors de l'examen par la seconde chambre. Par ailleurs, s'opposant à la volonté du gouvernement, le Conseil des États s'est prononcé en faveur d'une nouvelle définition de la zone frontière, créant ainsi certains allégements douaniers pour ses habitants. Pour le Conseil des États, cette zone devrait être comprise dans une bande de 10 kilomètres de chaque côté de la ligne des douanes, et ne plus se limiter à un rayon de 10 kilomètres autour du bureau de douanes le plus proche. S'agissant des dispositions concernant les dépôts francs sous douane, une proposition individuelle de Françoise Saudan (RL, GE) a pu s'imposer. Adoptée par 15 voix contre 13, sa proposition vise à ce que seules les marchandises entreposées dites sensibles fassent l'objet d'un inventaire. Enfin, en ce qui concerne la réglementation des prescriptions, la chambre haute s'est montrée plus réceptive aux considérations d'ordre économique que le Conseil fédéral : les dettes douanières devraient dorénavant se prescrire dans tous les cas par 8 ans au lieu de 15 actuellement.
S'agissant des infractions douanières, le Conseil des États est allé dans le sens du gouvernement en décidant de maintenir une réglementation sévère. De fait, les propositions déposées par Carlo Schmid (C, AI) et Hans Hess (RL, OW) visant à ce que la simple négligence ne soit plus punissable ont été rejetées. Sur ce point, la chambre haute a suivi Hans-Rudolf Merz, qui a relevé une nette dégradation de la qualité des déclarations en douane et a souhaité empêcher, grâce au maintien des dispositions pénales, que les transporteurs peu scrupuleux bénéficient d'un avantage concurrentiel.
Au début des délibérations au **Conseil national**, une minorité de commission composée de représentants du groupe UDC a proposé d'ajourner les délibérations jusqu'à ce que des clarifications soient apportées sur l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen. Par 94 voix contre 39, le conseil a rejeté cette demande, convaincu qu'aucune décision qui « préjugerait » de Schengen ou de Dublin ne serait prise dans le cadre de la révision. Lors du débat proprement dit, la question du trafic de perfectionnement a fait l'objet d'intenses discussions. Sur cette question, le Conseil national s'est aligné sur le Conseil des États en manifestant sa volonté de poser le moins de limites possibles au trafic de perfectionnement. C'est dans cet esprit qu'il s'est prononcé en faveur du principe d'équivalence. En revanche, il a maintenu le principe de l'identité pour les produits agricoles et les produits agricoles de base. S'agissant des produits agricoles exportés temporairement pour être ouvrés, transformés ou réparés (trafic de perfectionnement passif), la Chambre basse a introduit dans la loi un mécanisme de protection auquel s'est opposé le groupe socialiste : l'administration des douanes doit pouvoir renoncer à accorder l'exonération des droits de douane pour ces produits lorsqu'un intérêt majeur de l'économie suisse est en jeu. En ce qui concerne la définition de la zone frontière, le Conseil national s'est prononcé, à l'instar du conseil prioritaire, en faveur du passage de la notion de zone radiale à celle de zone parallèle. Sur la base d'une proposition subsidiaire de Hansjörg Walter (V, TG), une disposition dérogatoire a cependant été introduite pour les produits agricoles. Le principe de la zone radiale continuera à leur être appliqué afin de couper court à d'éventuelles disputes frontalières avec des agriculteurs étrangers. Allant dans le sens du Conseil des États, la Chambre basse a décidé que seules les marchandises sensibles entreposées dans un dépôt franc sous douane devraient faire l'objet d'un inventaire. Dans le cadre des débats portant sur les missions et les compétences du personnel de l'administration des douanes et plus précisément du Corps des

gardes-frontière (Cgfr), une proposition de minorité déposée par des membres du groupe UDC, qui visait à interdire les missions à l'étranger des gardes-frontières, a été rejetée par 102 voix contre 40. D'autres propositions de minorité déposées par la gauche et les Verts ont également été rejetées, notamment celles qui visaient à n'autoriser les fouilles corporelles que par des personnes du même sexe (la première, par 79 voix contre 61 ; la seconde, par 82 voix contre 63) et celle qui visait à n'autoriser l'usage des armes par le Cgfr que dans deux cas précis (légitime défense et nécessité), et non plus « en dernier recours, pour accomplir sa mission » (87 voix contre 67). Enfin, contrairement au Conseil des États, la Chambre basse a renoncé à réduire de 15 à 8 ans le délai de prescription applicable aux dettes douanières. Malgré l'opposition du groupe socialiste, la loi sur les douanes a été adoptée au vote final par 73 voix contre 30, et 44 abstentions.
Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** n'a modifié sa position que sur quelques points. S'agissant du trafic de perfectionnement actif, il a opté pour un passage au principe de l'équivalence, et il a assoupli les conditions en matière d'allègement et d'exonération des droits de douane y compris pour les produits agricoles : en effet, estimant suffisantes les clauses prévues dans la loi, le plenum n'a pas partagé l'opinion d'une minorité de gauche de la commission qui craignait des abus. S'agissant du trafic de perfectionnement passif - le système permettant aux produits suisses d'être transformés à l'étranger pour être réimportés - la Chambre haute s'est opposée au mécanisme de protection mis en place pour l'agriculture en préconisant un maintien des allègements des droits de douane. Afin de ne pas prendre de court les entreprises suisses, le Conseil des Etats a voté un délai transitoire s'étendant jusqu'en 2011. La question de la définition de la zone frontière a également été tranchée : le conseil s'est prononcé en faveur des zones parallèles. Quant à la réglementation spéciale mise au point par le Conseil national pour l'agriculture (principe de la zone radiale), elle n'a pas trouvé de majorité au sein de la Chambre haute. En revanche, cette dernière s'est alignée sur le Conseil national concernant la question de la prescription des dettes douanières en en fixant le délai à quinze ans, et non à huit comme elle l'avait proposé à l'origine.
Le **Conseil national** s'est ensuite rallié au Conseil des Etats.

04.017 Prise en compte de la progression à froid dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille prévue par le paquet fiscal. Loi fédérale

Message du 8 mars 2004 concernant la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD); prise en compte de la progression à froid dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille prévue par le paquet fiscal (FF 2004 11)

Situation initiale

La loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11) prescrit que les effets de la progression à froid sur l'impôt frappant le revenu des personnes physiques sont compensés intégralement par une adaptation des barèmes et des déductions lorsque le renchérissement atteint 7 %. Pour le droit en vigueur, ce seuil de 7 % sera probablement dépassé à la fin de 2005, ce qui entraînerait une compensation pour l'année fiscale 2007.
Dans le cadre du paquet fiscal, le barème de l'impôt sur le revenu et les déductions ont été redéfinis pour la réforme de l'imposition du couple et de la famille qui entrera en vigueur le 1er janvier 2005, sous réserve de son acceptation par le peuple. En l'occurrence, il n'y a pas eu de compensation séparée des effets de la progression à froid.
Par le message, le Conseil fédéral propose d'adapter le barème et les déductions prévues dans le cadre de la réforme de l'imposition du couple et de la famille au renchérissement (estimé à 6,5 %) intervenu entre le 1er janvier 1996 et fin 2004, à partir de l'année fiscale 2007. Cette mesure entraînera une diminution des recettes fiscales estimée à environ 180 millions de francs en 2008 et à environ 850 millions de francs à partir de 2009, y compris les parts cantonales.

Délibérations

15-03-2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16-03-2004	CE	Divergences.
17-03-2004	CN	Adhésion.
19-03-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (110:77)
19-03-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (29:16)

En prévision des débats au **Conseil national,** deux motions d'ordre ont été déposées. Au nom du groupe socialiste, Werner Marti (S, GL) a tenté de retirer l'objet de l'ordre du jour de la session de printemps. Selon lui, le texte présentait trois défauts : tout d'abord il était anti-constitutionnel parce que le droit de participation des cantons prévu par la Constitution y devenait « une farce »; deuxièmement, le texte était contraire à la loi parce qu'il viole la loi fédérale sur les droits politiques selon laquelle le Conseil fédéral doit fixer l'objet d'une votation quatre mois en avance; troisièmement, il était politiquement inacceptable. La motion a été néanmoins rejetée par 106 voix contre 74, contre l'avis de la gauche et des écologistes. Une proposition de minorité du Bureau, déposée le lendemain et défendue par Cécile Bühlmann (G, LU), visait à un réaménagement de l'ordre du jour pour que l'examen de l'objet au Conseil national n'ait lieu qu'une fois les cantons entendus. Cette proposition a également été rejetée par 107 voix contre 71.
Le débat a commencé par les interventions des rapporteurs de la commission recommandant l'entrée en matière sur le texte déclaré urgent. Contrairement au Conseil fédéral, qui n'entendait compenser les nouveaux tarifs et les nouvelles déductions intégrées dans le paquet fiscal qu'à raison de 6,5 % - taux qui serait atteint avant la fin de 2004 – la majorité de la commission a proposé une solution conforme au droit actuellement en vigueur qui ne compenserait le renchérissement qu'une fois la barre des 7 % effectivement atteinte (vraisemblablement fin 2005). Il s'agirait d'adapter le nouveau tarif lié au paquet fiscal au renchérissement complet, alors que les nouvelles déductions seraient adaptées au renchérissement atteint au moment de l'entrée en vigueur dudit paquet, soit en 2005. La gauche et les écologistes se sont vivement opposés à la procédure d'urgence tandis que deux propositions de renvoi et deux propositions de non-entrée en matière ont été déposées. Hildegard Fässler (S, SG) a estimé qu'il était peu judicieux de modifier une loi dans la hâte alors qu'elle allait être soumise au peuple; selon elle, la crédibilité du monde politique était en danger et il était regrettable que les cantons ne soient pas suffisamment entendus. Alors que la gauche considérait la démarche du Conseil fédéral comme contraire au droit, la droite a exprimé son incompréhension. Gerold Bührer (RL, SH) a souligné qu'il n'avait jamais vécu une situation où une évidence comme la compensation de la progression à froid faisait l'objet d'un tel imbroglio et d'une critique aussi vive dans la presse. Par 107 voix contre 75, le Conseil national a finalement décidé d'entrer en matière sur le projet. Toutes les propositions de renvoi et de non-entrée en matière ont été refusées en bloc. Dans la discussion par article, la proposition de la majorité de la commission a pu s'imposer devant trois propositions de minorité émises par des représentants de la gauche et des écologistes. Le texte a été approuvé au vote sur l'ensemble par 101 voix contre 72.
Au **Conseil des Etats**, c'est également de la gauche que sont venues les critiques. A l'instar des cantons, les orateurs de gauche ont estimé que le texte était, du point de vue des principes de la démocratie, une ingérence inadmissible dans une procédure de votation en cours. La majorité bourgeoise était cependant clairement de l'avis que le projet serait synonyme de transparence et de clarté pour l'électeur. Le Conseil a rejeté aussi bien la proposition de non-entrée en matière que la proposition de renvoi déposée par la gauche, et ce respectivement, par 26 voix contre 9 et 29 voix contre 9. Dans la discussion par article, la Chambre haute a suivi le Conseil national en réglant cependant davantage dans le détail la compensation de la progression à froid.
Le **Conseil national** s'est ensuite rallié, sans opposition, à la version du Conseil des Etats.

Le projet n'est jamais entré en vigueur car le paquet fiscal du 20 juin 2003 a été combattu par le référendum du 16 mai 2004.

04.051 Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification

Message du 18 août 2004 concernant une modification de la loi fédérale sur les droits de timbre (FF 2004 4591)

Situation initiale

Dans le cadre du train de mesures fiscales 2001, le Conseil fédéral a proposé de reprendre dans le droit ordinaire les mesures urgentes en matière de droit de timbre de négociation adoptées le 1er mars 1999 et les dispositions de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur de nouvelles mesures urgentes dans le domaine du droit de timbre de négociation. Les Chambres fédérales ont repris les mesures urgentes de ces actes dans la modification du 20 juin 2003 de la loi fédérale sur les droits de timbre et ne leur ont apporté que les compléments suivants :

– Les pouvoirs publics suisses (Confédération, cantons, communes politiques) et leurs établissements ne feraient partie des commerçants de titres que si des titres imposables d'une valeur de plus de 10 millions de francs figurent dans leurs comptes.
– Les sociétés étrangères dont les titres sont cotés auprès d'une bourse reconnue et les sociétés étrangères affiliées consolidées seraient également considérées comme des investisseurs exonérés du droit de timbre de négociation.
– L'allégement dont bénéficient les opérations conclues avec des banques et des agents de change étrangers serait étendu au commerce des titres suisses.
– Les caisses de compensation de l'AVS et de l'assurance-chômage ne seraient plus considérées comme des commerçants de titres, contrairement aux fonds de compensation de ces assurances.

Pour le droit de timbre d'émission, le Parlement a par ailleurs décidé de porter la franchise en cas d'émission d'actions et de parts à des sociétés à responsabilité limitée de 250 000 à un million de francs.
Le paquet fiscal a été rejeté lors de la votation populaire du 16 mai 2004. La modification de la loi décidée par le Parlement ne pourra donc pas entrer en vigueur, même si les mesures concernant les droits de timbre n'étaient pratiquement pas contestées.
Il faut néanmoins prendre des mesures car la validité des actes urgents expire à la fin de 2005. Le Conseil fédéral considère en effet que la modification adoptée par le Parlement le 20 juin 2003 est nécessaire pour le bien de la place économique suisse. Cette modification n'a pratiquement pas été contestée pendant la campagne qui a précédé la votation populaire du 16 mai 2004. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de confirmer cette modification sans changement en vue de remplacer le droit urgent en vigueur jusqu'à la fin de 2005.
La diminution des revenus découlant de l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1999 et de la loi fédérale urgente du 15 décembre 2000 se monte à environ 240 millions de francs par an. La diminution supplémentaire des revenus due aux mesures décidées par le Parlement le 20 juin 2003 se monte à 70 millions de francs environ; il en ira de même avec la modification de la loi fédérale sur les droits de timbre.

Délibérations

15-12-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01-03-2005	CN	Adhésion.
18-03-2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)
18-03-2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (142:25)

Le **Conseil des Etats** a adopté à l'unanimité la modification proposée.
Au **Conseil national**, les Verts et l'extrême-gauche ont manifesté leur hostilité à un projet qui représentait à leurs yeux une concession à la place financière génératrice d'un manque à gagner fiscal que ne compensait aucune contrepartie sociale. Inversement, la droite et – sans enthousiasme – le groupe socialiste ont soutenu le projet. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a rappelé la nécessité de préserver la compétitivité de la place financière suisse, indiquant même que la question se poserait à terme de savoir s'il ne convenait pas de supprimer complètement l'instrument du droit de timbre. L'objet a suscité une seule proposition, déposée dès le débat d'entrée en matière par une minorité de commission issue du groupe UDC et emmenée par Hans Kaufmann (V, ZH), qui visait à exonérer les caisses de pension et institutions de placement suisses du droit de timbre de façon à les mettre sur un pied d'égalité avec les caisses et institutions étrangères. La commission et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz ont fait valoir qu'une telle mesure creuserait le manque à gagner fiscal de 200 millions de francs supplémentaires et que, compte tenu de l'obligation de consulter les cantons, elle risquait de retarder dangereusement l'adoption du projet. Se rendant à ces arguments, le Conseil national a balayé la proposition de minorité par 107 voix contre 46. Au vote sur l'ensemble, il a adopté le projet par 127 voix contre 14, plusieurs membres du groupe socialiste choisissant de s'abstenir.
Avant le vote final, le député Pierre Vanek (-, GE) a appelé au nom d'«À gauche toute!» à l'organisation d'un référendum contre le projet, dénonçant un « cadeau fait aux riches » par un parlement qui préparait simultanément des programmes d'économies antisociaux. Au vote final, plusieurs membres du groupe socialiste se sont joints aux Verts et à l'extrême-gauche pour voter contre le projet.

04.069 Loi sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières. Assistance administrative internationale

Message du 10 novembre 2004 concernant la modification de la disposition sur l'assistance administrative internationale dans la loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (FF 2004 6341)

Situation initiale

La disposition de la loi sur les bourses concernant l'assistance administrative doit être révisée. En effet, l'assistance administrative avec certains Etats est complètement bloquée et des directives internationales de référence ne peuvent être respectées dans ce domaine. La pratique fondée sur la loi sur les bourses nuit à la réputation de notre place financière, qui se voit reprocher de permettre des abus de marché et de ne pas coopérer à la répression efficace de délits boursiers. Il en résulte pour la Suisse des désavantages concurrentiels sur le marché international où l'autorisation d'exercer une activité économique dépend d'une collaboration satisfaisante entre les autorités de surveillance compétentes. Il est donc dans l'intérêt de la place financière suisse de procéder à une révision.
Le projet de révision a pour but de remédier aux lacunes existantes. Il prévoit d'assouplir le principe de la confidentialité sous réserve du respect de prescriptions étrangères applicables à la publicité des procédures. Ainsi, les informations transmises à une autorité de surveillance pourront être retransmises à d'autres instances sans le consentement de la Commission fédérale des banques (CFB), à condition toutefois qu'elles servent à l'application de réglementations sur les bourses, le commerce des valeurs mobilières et les négociants en valeurs mobilières (principe de la spécialité). La transmission de ces informations à des autorités pénales à d'autres fins ne reste cependant possible que si l'entraide judiciaire en matière pénale n'est pas exclue. Il faut notamment que l'exigence de la double incrimination soit satisfaite. La procédure relative aux clients de négociants est maintenue, mais elle est raccourcie et accélérée afin que la transmission des informations requises soit possible dans un délai de six mois.

Délibérations

01.03.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
31.05.2005	CE	Divergences.
19.09.2005	CN	Maintenir.
28.09.2005	CE	Adhésion.
07.10.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (134:33)
07.10.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:1)

Au **Conseil national**, les représentants du groupe de l'UDC ont contesté les modifications prévues des dispositions concernant l'assistance administrative. Ils se sont ainsi opposés à l'assouplissement du principe de la confidentialité et ont dénoncé la pression exercée par les Etats-Unis. La proposition de non-entrée en matière de Pirmin Schwander (V, SZ) n'en a pas moins été clairement rejetée, par 121 voix contre 40. A l'issue de la discussion par article, le projet a été adopté sans modification.
Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet, mais la question de la confidentialité n'a pas manqué là aussi d'y susciter la controverse. Partageant l'avis du Conseil fédéral et du Conseil national, la commission s'est elle aussi prononcée en faveur d'un assouplissement du principe de la confidentialité en proposant que les prescriptions étrangères applicables à la publicité des procédures soient réservées. Une telle adaptation aurait notamment permis de tenir compte de la réglementation américaine, qui prévoit que dès qu'une plainte est déposée, tous les documents qui la motivent sont accessibles au public. Privilégiant la protection de la personnalité, le Conseil des États a toutefois préféré se rallier, par 17 voix contre 16, à la proposition d'une minorité de droite visant à biffer la partie de l'alinéa relative à la publicité des procédures. Contrairement au Conseil national, le Conseil des États a en outre décidé de faire passer de 10 à 20 jours le délai pendant lequel un client pourrait attaquer la décision de l'autorité de surveillance de transmettre des informations à l'autorité étrangère de surveillance des marchés financiers.
Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission a rappelé que le blocus de l'entraide administrative nuisait à la place financière suisse et que les dispositions qu'il est prévu d'inscrire dans la loi sur la protection des données, en voie de révision, au sujet de la transmission transfrontalière de données garantiraient une protection suffisante. La Chambre basse a partagé ce point de vue et maintenu ses décisions initiales, à une nette majorité, sur les deux points encore en suspens.

Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au Conseil national.

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.

Délibérations

31.05.2005 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.03.2006 CN Divergences.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil des États**, 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 États, 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'État 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 %. À propos du taux d'imposition à la source, le Conseil national s'est opposé à la décision du Conseil des États en fixant le taux maximal à 11,5 %, conformément à la proposition du Conseil fédéral.

04.079 Loi sur les finances de la Confédération. Révision totale

Message du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LCF) (FF 2005 5)

Situation initiale

L'actuel modèle comptable de la Confédération ne répond plus aux exigences sans cesse croissantes en matière de comptabilité. Un système comptable complet doit prendre en considération deux aspects, à savoir l'aspect du financement qui, conformément aux objectifs de la politique financière inscrits dans la Constitution (soit le maintien d'un équilibre durable entre les dépenses et les recettes) forme la base de la gestion des finances de la Confédération, et en particulier l'aspect de l'économie

d'entreprise. En ce qui concerne la Confédération, le compte de financement, dans lequel figurent les dépenses et les recettes, demeure l'élément central de pilotage. Par contre, l'aspect des résultats constituera à l'avenir le principal paramètre de pilotage pour la gestion des unités administratives, à l'image des principes applicables dans l'économie privée.
Cette double orientation du système comptable public, à la jonction entre la gestion des finances de la Confédération et la gestion selon les principes de l'économie d'entreprise au niveau administratif, se situe au coeur des efforts de la réforme, de même que la refonte du modèle comptable et la référence future à des normes de présentation des comptes généralement reconnues.
Le nouveau modèle comptable vise une séparation plus systématique entre la gestion stratégique et politique et la gestion administrative et entrepreneuriale. Les mesures prévues améliorent la transparence des décisions que doivent prendre les autorités politiques. Ainsi, le Parlement bénéficie d'un meilleur soutien dans l'exercice de sa souveraineté budgétaire. Par ailleurs, les conditions d'une utilisation efficace des ressources humaines et financières à disposition sont créées au niveau de la gestion administrative et entrepreneuriale.
Le nouveau modèle comptable entraîne des améliorations notables en matière de rapports sur l'état des finances fédérales. La structure modulaire du système de rapports permettra de mieux tenir compte des besoins spécifiques en information des milieux intéressés.
A l'avenir, l'établissement du budget, la tenue des comptes et l'établissement des comptes s'appuieront dans une large mesure sur des normes comptables pour le secteur public généralement reconnues (International Public Sector Accounting Standards, IPSAS). L'état de la fortune, des finances et des revenus sera ainsi présenté de manière fiable et transparente.
Les rapports seront adaptés aux usages ayant cours dans l'économie privée et devront également être compréhensibles pour les profanes. Il sera en outre possible de procéder à des comparaisons avec d'autres budgets publics suisses et étrangers.
Le passage à la comptabilité commerciale est synonyme d'un rapprochement avec le modèle comptable harmonisé des cantons et des communes. Les organisations et les unités qui, du point de vue de l'exécution des tâches, doivent être assimilées à l'administration fédérale et sont étroitement liées économiquement à celle-ci, seront regroupées dans un compte annuel consolidé. L'utilité de la consolidation réside en particulier dans la présentation des risques susceptibles de peser à l'avenir sur les finances fédérales. Selon le principe de la consolidation globale, les unités administratives de l'administration fédérale décentralisée et d'autres organisations décentralisées qui tiennent leur propre comptabilité sont prises en considération. La première présentation d'un compte annuel consolidé ne pourra toutefois pas coïncider avec l'introduction du nouveau modèle comptable. Ce décalage dans le temps tient compte de la grande complexité du présent projet de révision et des risques qui lui sont liés. Les nombreux liens entre la Confédération et des entreprises et établissements non consolidés figureront dans l'annexe au compte annuel, sous la forme d'un tableau des participations. La mise en oeuvre du nouveau modèle comptable implique une révision totale de l'actuelle loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC). La teneur et la structure du projet de loi sont fortement marquées par la future double orientation de la gestion financière et par le passage à la comptabilité commerciale.
Les principales modifications par rapport à la LFC en vigueur sont les suivantes:

- la définition du champ d'application de la LFC est conforme à l'aspect conceptuel de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA);
- la nouvelle structure du compte annuel de la Confédération comprenant le compte de résultats, le bilan, le compte de financement et l'annexe correspond dans une large mesure aux normes IPSAS. La présentation du compte de financement prend en considération les exigences particulières des règles budgétaires (en ce qui concerne l'octroi de crédits ainsi que les exigences du frein à l'endettement);
- les Chambres fédérales autorisent des crédits de charges et des crédits d'investissement à la place des crédits de paiement;
- la présentation des comptes de la Confédération se fonde désormais sur des standards généralement reconnus;
- les actuels principes régissant la gestion financière et la tenue des comptes sont complétés par des principes régissant la tenue des comptes et l'établissement des comptes;
- pour arriver à une gestion administrative et entrepreneuriale recourant davantage aux principes de l'économie d'entreprise, les unités administratives tiennent une comptabilité analytique adaptée à leurs besoins;
- la loi règle les conditions relatives à la fourniture de prestations commerciales et les conditions cadres à observer;

- les dispositions relatives au contrôle interne figurent désormais dans la LFC;
- le Parlement délègue au Conseil fédéral la compétence de reporter des crédits;
- dans un nombre limité de cas, le Conseil fédéral peut autoriser des dépassements de crédits et soumettre ceux-ci après coup à l'approbation de l'Assemblée fédérale, avec le compte d'Etat;
- des crédits d'engagement sont requis pour les locations d'immeubles de longue durée ayant une portée considérable sur le plan financier;
- le Conseil fédéral peut prescrire des principes pour l'établissement des comptes d'unités administratives de l'administration fédérale décentralisée;
- la LFC est complétée par des dispositions relatives au compte consolidé.

Dans son message, le Conseil fédéral précise de quelle manière il entend mettre en oeuvre la motion du 28 juin 2002 de la Commission de gestion du Conseil des Etats. Cette motion adoptée par les Chambres fédérales durant la session d'automne 2002 charge le Conseil fédéral d'inscrire dans la législation sur les finances le pilotage financier d'unités administratives à l'aide de la GMEB (gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire) et de décrire l'évolution future de la GMEB dans l'administration fédérale.

La GMEB fait partie des efforts de modernisation du secteur public, visant une exécution plus efficace des tâches. Le projet montre dans quelles directions le processus de réforme de l'administration se poursuit. La mise en oeuvre du nouveau modèle comptable exige en particulier la reconfiguration complète des processus commerciaux (business process reengineering) et l'élaboration d'un prototype opérationnel. Dès le deuxième semestre 2005, des tests d'exploitation seront réalisés en parallèle dans des domaines choisis pour vérifier le caractère opérationnel du NMC. Son introduction dans toutes les unités administratives qui tiennent une comptabilité, dont le nombre est supérieur à 80, constitue un réel défi et comporte des exigences majeures sur le plan tant technique qu'organisationnel. Il ne fait aucun doute que le facteur humain jouera un rôle primordial pour la réussite de l'ensemble du projet. Au-delà de la volonté politique et stratégique de réforme, une stratégie globale de gestion du changement devra donc permettre d'assurer de manière efficace et durable la participation et la formation de tous les intéressés au sein de la Confédération.

Les coûts totaux du projet de NMC avoisinent 48 millions de francs. Ce montant inclut les prestations externes de conseil et d'informatique ainsi que les investissements dans le matériel et les logiciels, mais non les charges liées aux quelque 120 personnes-années requises dans l'administration pour le projet. Les calculs ne tiennent pas non plus compte des frais de réaménagement de l'environnement informatique de l'administration fédérale, frais qui seront financés par les budgets ordinaires.

Délibérations

17-03-2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13-06-2005	CE	Divergences.
19.09.2005	CN	Divergences.
28.09.2005	CE	Divergences.
03.10.2005	CN	Divergences.
04.10.2005	CE	Adhésion.
07.10.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (175:4)
07.10.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Au **Conseil national**, le projet, de nature très technique, a d'abord été accueilli plutôt fraîchement, mais la nécessité de procéder à une refonte de la loi sur les finances de la Confédération n'a finalement pas été contestée sur le fond. Lors de la discussion par article, cependant, les dispositions relatives au frein à l'endettement, reprises à l'identique, ont donné lieu à un débat nourri. Une proposition portée par une minorité rose-verte de la commission n'a ainsi échoué que de peu : celle-ci visait à contraindre le Parlement et le Conseil fédéral à tenir compte de la situation conjoncturelle, en plus du financement et du résultat, dans la gestion des finances de la Confédération. Revenant à la charge, la gauche n'a pas connu davantage de succès avec sa proposition visant à ce que le Conseil fédéral utilise les possibilités qui se présentent pour réaliser des recettes supplémentaires lors de l'élaboration et de l'exécution du budget. La procédure applicable aux demandes de crédits urgents a elle aussi fait l'objet d'une passe d'armes. En fin de compte, et sur proposition de sa commission, la Chambre basse a décidé à une étroite majorité de limiter les compétences du Conseil fédéral et de la Délégation des finances en la matière. Ainsi, aux termes du nouvel article adopté par le conseil, s'il est impossible de reporter la poursuite d'un projet, la Délégation des finances peut approuver un crédit jusqu'à concurrence d'un montant de 0,5 % des recettes inscrites au budget de l'année en cours (soit

actuellement environ 250 millions de francs). Si par contre le crédit demandé est supérieur à ce plafond, il doit être soumis au Parlement, qui se réunit le cas échéant en séance extraordinaire. Une minorité de la commission a souligné en vain que l'affaire Swissair, qui était à l'origine de cette proposition (la Délégation des finances avait approuvé en procédure d'urgence un crédit de 1,2 milliard de francs, mettant les Chambres devant le fait accompli), constituait un cas unique. S'opposant à l'avis du Conseil fédéral, et malgré la résistance du camp rose-vert, le Conseil national a en outre adopté plusieurs modifications de la loi sur le Parlement. Il a ainsi décidé de durcir la procédure de conciliation portant sur le budget, afin de garantir que le frein à l'endettement soit respecté dans tous les cas de figure. Enfin, il a renforcé la participation du Parlement à l'élaboration du plan financier : aux termes de la version adoptée par le conseil, en effet, le plan financier ne devrait plus simplement être adressé à l'Assemblée fédérale pour qu'elle en prenne acte, mais être soumis à son approbation.
Le **Conseil des Etats** est lui aussi entré en matière sur le projet sans opposition. Lors de la discussion par article, cependant, la Chambre haute s'est opposée au Conseil national en matière de demandes de crédits urgents, votant le maintien du statu quo. Le Conseil des États a ainsi suivi les arguments selon lesquels le Conseil fédéral doit conserver la compétence de décider d'une dépense non inscrite au budget sans que l'Assemblée fédérale doive adopter auparavant un crédit supplémentaire, pour autant que ladite dépense soit urgente (dans la mesure du possible, le Conseil fédéral demande toutefois au préalable l'approbation de la Délégation des finances). La Chambre haute s'est par ailleurs opposée de manière unanime au durcissement de la procédure de conciliation portant sur le budget. S'agissant du plan financier, elle a également maintenu la disposition actuelle, aux termes de laquelle les Chambres en prennent simplement acte. Pour le reste, elle s'est largement ralliée, à quelques détails près, à la version de la Chambre basse.
Le **Conseil national** a réitéré sa volonté de restreindre les compétences du Conseil fédéral et de la Délégation des finances en ce qui concerne la procédure applicable aux demandes de crédits urgents. Il a également confirmé son intention de modifier la procédure de conciliation portant sur le budget afin de garantir le respect du frein à l'endettement. Il s'est en revanche rallié à l'opinion du Conseil des Etats concernant le plan financier. Celui-ci ne sera à l'avenir plus soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale; il lui sera seulement présenté afin qu'elle en prenne acte.
Afin de ne pas nuire à la capacité d'action du Conseil fédéral, le **Conseil des Etats** a une nouvelle fois maintenu la disposition actuelle concernant l'octroi de crédits urgents. Il n'a de plus à nouveau pas voulu entendre parler d'un durcissement de la procédure de conciliation portant sur le budget.
Le **Conseil national** s'est finalement montré conciliant sur ces deux points, suite à quoi **le Conseil des Etats** a éliminé les dernières petites divergences restantes.

04.080 Programme d'allégement budgétaire 2004

Message du 22 décembre 2004 concernant le programme d'allégement 2004 du budget de la Confédération (PAB 04) (FF 2005 693)

Situation initiale

L'élimination des déficits structurels d'ici à 2007 constitue l'un des objectifs prioritaires du Conseil fédéral pour la législature en cours. Le frein à l'endettement inscrit dans la Constitution exige un budget équilibré tout au long d'un cycle conjoncturel, dans le but de permettre à l'économie suisse de retrouver une croissance durable.
Dans le message concernant le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB 03), le Conseil fédéral avait déjà indiqué que d'autres mesures d'assainissement seraient indispensables pour équilibrer durablement les finances fédérales, conformément au frein à l'endettement. Par la suite, le Conseil fédéral a approuvé une stratégie d'assainissement fondée sur trois piliers. Des réformes en profondeur touchant les différents groupes de tâches visent à équilibrer à moyen et long terme les finances fédérales. A court terme, un programme d'allégement budgétaire supplémentaire (PAB 04) et un programme d'abandon de tâches (PAT), portant avant tout sur les dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel, de biens et services et d'investissement), devraient permettre d'obtenir les allégements budgétaires requis. Le PAB 04 est axé essentiellement sur des réductions de dépenses. Il prévoit nettement moins de mesures que le PAB 03, mais ces mesures ont une portée beaucoup plus grande. Il met l'accent sur les six principaux groupes de tâches de la Confédération (prévoyance sociale, trafic, défense nationale, formation et recherche fondamentale, agriculture ainsi que relations avec l'étranger) et sur des mesures pouvant être mises en oeuvre relativement facilement et

rapidement. Du côté des recettes, les mesures décidées se limitent au renforcement des contrôles en matière de TVA et d'impôt fédéral direct.
Les mesures proposées par le biais du PAB 04 entraînent, par rapport au plan financier du 24 septembre 2004, une amélioration de près de 2 milliards des finances fédérales d'ici à 2008. Un tel allégement est nécessaire pour éliminer le déficit structurel conformément à l'art. 40a de la loi fédérale du 6 octobre 1999 sur les finances de la Confédération (LFC). L'équilibre structurel à long terme des finances n'est nullement garanti, même avec le PAB 04, car de nombreux projets générateurs de charges supplémentaires notables figurent déjà au calendrier politique. Toutefois, le PAB 04 permet de ramener en moyenne à 2,2 % la croissance annuelle des dépenses de 2004 à 2008. Les taux de croissance diminuent ainsi de près de la moitié par rapport aux années 90. Les dépenses croissent le plus fortement dans les domaines des finances et impôts (5,2 %) et de la prévoyance sociale (3,1 %). A court terme, ces domaines ne sont pas maîtrisables ou ne le sont que dans une mesure très limitée. La formation et la recherche fondamentale est le seul autre domaine de tâches qui affiche également un taux de croissance (3,0 %) supérieur à la moyenne. Ce domaine est habituellement jugé important pour le potentiel de croissance. Le trafic affichera également une croissance en termes réels ces prochaines années (1,9 %), tandis que dans les autres domaines de tâches, la croissance sera stabilisée en termes réels ou subira dans certains cas une diminution, même en termes nominaux.
Le PAB 04 reflète ainsi les priorités fixées par le Conseil fédéral et le Parlement. Il témoigne du fait que, ces prochaines années, la plus grande importance continuera d'être attribuée aux investissements en matière de formation et de recherche, à des infrastructures de transport performantes et au maintien de la sécurité sociale en tant que condition de la stabilité politique et sociale. En ce qui concerne les conséquences conjoncturelles, le PAB 04 arrive au bon moment. Après les taux de croissance nuls ou négatifs enregistrés en 2002 et 2003, un renversement de tendance s'est dessiné au début de 2004. La reprise qui s'est amorcée en 2004 devrait se poursuivre au cours des prochaines années, en dépit du durcissement progressif de la politique monétaire et budgétaire. Du point de vue conjoncturel, il n'y a donc aucune raison de reporter les mesures d'assainissement. Sans PAB 03 et PAB 04, la dette de la Confédération s'alourdirait de quelque 25 milliards d'ici à 2010, ce qui exercerait des effets défavorables sur l'économie et la croissance. Un accroissement de la dette et la hausse du montant des intérêts passifs qui en découle réduit la marge de manoeuvre de l'Etat au niveau de l'exécution des tâches principales et mène à long terme vers le piège de l'endettement.
Laisser filer la dette se traduirait par de futures augmentations d'impôts. La perspective de hausses d'impôts exerce un effet défavorable sur les investissements, réduit la compétitivité de la Suisse et pèse sur la consommation privée. Un tel contexte génère inévitablement une stagnation des taux de croissance et une augmentation des suppressions d'emplois et des délocalisations à l'étranger. Par rapport à un tel scénario, les conséquences d'un programme d'allégement portant sur les dépenses, telles qu'elles ont été simulées par l'Institut BAK Basel Economics sont assez modestes. Jusqu'en 2010, le niveau du PIB réel sera de 0,2 % inférieur à ce qu'il serait en l'absence du PAB 04, les taux annuels réels de croissance sont donc pratiquement inchangés (-0,03 point). Durant la période considérée, le nombre de personnes actives occupées augmentera de 140 000 contre 150 000 en l'absence de PAB et le taux de chômage diminuera ainsi de 0,2 point de moins pour s'établir à 2,5 % au lieu de 2,3 % en 2010. Globalement, le PAB 04 n'a que des conséquences modestes sur la croissance et l'emploi; d'autres facteurs tels que le contexte économique mondial jouent un rôle beaucoup plus important. Outre la renonciation aux mesures d'assainissement, soit laisser filer la dette, ou procéder à un assainissement portant sur les dépenses, il existe une troisième possibilité consistant à intervenir au niveau des recettes. L'Institut BAK Basel Economics a par conséquent simulé un relèvement de la TVA. Un tel relèvement donnerait de moins bons résultats en matière de croissance et d'emploi que le PAB 04.
Le Conseil fédéral soumet au Parlement trois actes concernant la mise en oeuvre du PAB 04. La loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2004 constitue le coeur du dispositif. Cette loi comprend, en tant qu'acte modificateur unique, toutes les modifications de lois nécessaires pour mettre en oeuvre les mesures d'économies. La loi fédérale sur le PAB 04 contient en outre un mandat d'économiser confié au Conseil fédéral, qui englobe toutes les mesures pouvant être appliquées sans nécessiter de modifications de lois (acte A). La modification de la loi du 4 octobre 1991 sur les Ecoles polytechniques fédérales (EPF) proposée dans le cadre du PAB 04 exige par ailleurs l'adaptation de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 juin 2004 concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions. Cette modification doit être adoptée par l'Assemblée fédérale et est également soumise au Parlement par le biais de ce message (acte B). Le troisième acte concerne le programme d'abandon de tâches (PAT)

qui constitue un autre pilier de la stratégie d'assainissement élaborée par le Conseil fédéral. La modification de l'ordonnance du 12 novembre 1984 fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales, prévue dans le cadre du PAT, doit être adoptée par l'Assemblée fédérale (acte C).
Globalement, les actes en question ne garantissent pas l'équilibre à long terme des finances. Cet objectif ne peut être atteint que grâce à un établissement rigoureux des priorités, à l'abandon systématique des projets non financés et à la mise en oeuvre rapide de réformes systémiques visant, dans des groupes de tâches qui évoluent particulièrement vite, à ramener la croissance des dépenses à un niveau compatible avec le financement à long terme. Toutefois, le PAB 04 représente un élément essentiel dans la mise en oeuvre de la stratégie d'assainissement élaborée par le Conseil fédéral et il est absolument nécessaire pour l'élimination du déficit structurel prescrite par la LFC.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2004

10.03.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.06.2005	CN	Divergences.
07.06.2005	CE	Divergences.
09.06.2005	CN	Divergences.
14.06.2005	CE	Divergences.
15.06.2005	CN	Adhésion
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (36 : 6)
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (114 : 67)

Projet 2
Ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant la soumission des demandes de crédits d'engagement destinés à l'acquisition de biens-fonds ou à des constructions

10.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2005	CN	L'entrée en matière est rejetée.
07.06.2005	CE	L'entrée en matière est rejetée.

Projet 3
Arrêté fédéral concernant l'approbation de la modification de l'ordonnance fixant les taxes et indemnités relatives aux examens fédéraux des professions médicales

10.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.06.2005	CN	Adhésion.

Par rapport à l'orientation générale du projet du Conseil fédéral, la commission compétente du **Conseil des Etats** a fait des propositions divergentes sur certains points. Ainsi, elle a épargné les cantons en renonçant à réduire les subventions générales allouées aux routes pour un montant de 174 millions de francs et en retranchant 40 millions de francs du montant qui devait être coupé pour le trafic régional des voyageurs. En contrepartie, elle a réduit encore davantage les subventions octroyées pour l'entretien des routes nationales, 80 millions de plus que prévu par le Conseil fédéral. Elle a décidé, de plus, de maintenir la part de l'impôt sur l'huile minérale remboursé aux cantons au titre de l'aide au trafic régional de voyageurs, et ce pour un montant de quelque 52 millions de francs par an. La commission spéciale a, de surcroît, identifié d'autres possibilités d'économies : 50 millions de francs par an au titre des dépenses pour le personnel fédéral et 70 millions au total dans le cadre de la réforme de l'administration. C'est ensuite sans grand enthousiasme que le plenum a accueilli le PAB 04 : dès son exposé d'introduction, le président de la commission, Christoffel Brändli (V, GR), a signalé que le Programme d'allégement budgétaire 2004 constituait une impulsion importante, mais sans grande portée. Puis le camp bourgeois a demandé que, pour qu'elles soient durables, les mesures urgentes soient immédiatement suivies de véritables réformes de l'administration. La critique a également porté sur le fait que sous le couvert d'un débat guidé par des impératifs financiers, le Parlement se livrait en fait à un exercice de politique générale. La gauche a réagi de manière encore plus vive en demandant tout d'abord que le projet soit renvoyé au Conseil fédéral; elle a ensuite exigé que le volume total des économies de 2 milliards de francs soit réduit à un « montant plus réduit qui ne menace pas la conjoncture économique » et que le Conseil fédéral examine « de manière plus approfondie les possibilités de recettes nouvelles au lieu de privilégier les seules économies ». La proposition de renvoi a été rejetée par une majorité nette de 30 voix contre 7. Dans la discussion par

article, le Conseil des États a suivi sa commission d'assez près; il s'est toutefois montré plus généreux dans le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales: en maintenant le montant de ce remboursement, il entendait non seulement décharger les transports publics régionaux, mais aussi – ceci contre la volonté de la majorité de la commission – l'agriculture et l'économie forestière ainsi que la pêche professionnelle (la baisse des économies est de 72 millions de francs pour chacune des années 2007 et 2008). Autre objet contesté : la cession par la Confédération à l'EPF de terrains de cet établissement, d'une valeur de 5 à 7,5 millions de francs, une opération destinée à compenser les coupes budgétaires subies par ces écoles. Filippo Lombardi (C, TI) s'est opposé à ce qu'une telle expropriation de la Confédération ait lieu par le truchement d'une loi, elle-même votée dans le cadre d'un programme d'économies. C'est à une voix près que sa proposition individuelle a échoué. En raison de ces modifications, le Conseil des Etats a manqué l'objectif d'économie assigné par le Conseil fédéral de quelque 190 millions de francs. Au vote sur l'ensemble, le PAB 04 n'a été adopté que par 19 voix contre 14 et 5 abstentions.
Au **Conseil national**, le débat d'entrée en matière a été semblable à celui du Conseil des États. Tandis que le camp bourgeois déclarait qu'un accroissement de la dette et d'autres hausses d'impôts représentaient la seule alternative au programme d'économie, la gauche réclamait un examen des possibilités de recettes et une réduction des coupes budgétaires de façon à ne pas mettre la croissance économique en péril. Les propositions de la minorité rose-verte visant à ne pas entrer en matière ou à renvoyer le projet au Conseil fédéral ont été rejetées à une très nette majorité (par 113 voix contre 63 et 113 voix contre 64).
Au cours de la discussion par article, une large majorité s'est opposée à la cession de biens immobiliers aux EPF, surtout parce qu'elle estimait qu'une modification de loi de cette envergure n'avait pas sa place dans un programme d'allégement budgétaire. S'agissant des contributions de la Confédération aux EPF et aux universités cantonales, la Chambre basse a décidé, conformément à la proposition de Ruedi Noser (RL, ZH), de limiter les coupes budgétaires à 200 millions, contre les 290 millions proposés par le Conseil fédéral et la majorité de la commission. Par ailleurs, à l'instar du Conseil des États, le Conseil national a renoncé à supprimer le remboursement de l'impôt sur les huiles minérales, et ce à une très large majorité (152 voix contre 10 pour les transports publics et 108 voix contre 47 pour l'agriculture, l'économie forestière et la pêche professionnelle). Il s'est également rallié à la décision du Conseil des États de réduire de 40 millions de francs les coupes budgétaires prévues pour le trafic régional des voyageurs. En revanche, le Conseil national a refusé, suivant l'avis du Conseil fédéral, de supprimer la réduction des subventions générales allouées aux routes (pour un montant total de 174 millions de francs) et de prévoir des économies supplémentaires (à hauteur de 80 millions) pour l'entretien des routes nationales. Il a ainsi créé une divergence avec le Conseil des Etats.
Le Conseil national a par ailleurs renforcé les mesures d'économies qui pèsent déjà sur le personnel de la Confédération. Il a non seulement approuvé les coupes supplémentaires prévues par le Conseil des États au niveau des dépenses de personnel (150 millions) et de la réforme de l'administration (70 millions), mais il a également décidé – contre l'avis du Conseil fédéral et du camp rose-vert – d'amputer le poste « biens et services » de 175 millions de francs.
L'objet a dû être à nouveau soumis par deux fois à chaque conseil pour l'**élimination** définitive **des divergences**. S'agissant des subventions générales allouées aux routes, le **Conseil des États** a fini par imposer son point de vue (et celui des cantons) : la réduction de 174 millions de francs demandée par le Conseil fédéral a été supprimée. En revanche, les conseils sont tombés d'accord pour économiser davantage dans le secteur de l'entretien des routes (120 millions). En ce qui concerne les contributions de la Confédération aux EPF et aux universités cantonales, les coupes budgétaires sont finalement inférieures de 80 millions au montant prévu par le Conseil fédéral : le Conseil des États s'est rapproché du Conseil national, qui a fini par accepter la proposition de la Chambre haute. Le Conseil des États a également donné son accord pour renoncer à la cession de biens immobiliers de la Confédération aux EPF. Concernant les biens et services, en revanche, le **Conseil national** a dû revoir à la baisse ses objectifs d'économies : au lieu des 175 millions souhaités, 75 millions seront épargnés, conformément au souhait du Conseil des États. Au final, le montant que la Confédération souhaitait économiser, 4,9 milliards à l'origine, a été réduit à 65 millions de francs. À l'issue du vote final, le PAB 04 a été accepté malgré l'opposition du camp rose-vert.

Programme d'allégement budgétaire 2004: arperçu des mesures
En millions

	MESSAGE PAB 04			Décisions des Ch. fédérales		
Mesures	**PF 2006**	**PF 2007**	**PF 2008**	**PF 2006**	**PF 2007**	**PF 2008**
Mesures par département						

DFAE						
Aide au développement	45	81	66	45	81	66
Aide aux pays de l'Est	7			7		
Autres mesures	5			5		
Total	**57**	**81**	**66**	**57**	**81**	**66**
DFI						
Réduction des primes de l'assurance-maladie	125	84	101	125	84	101
Réduction des subventions aux EPF/ universités cantonales	30	80	180	30	60	120
Réduction des réserves du Fonds national	80	100		80	100	
Adaptation des prestations de l'assurance-militaire	8	9	9	8	9	9
Réduction des coûts 5e révision de l'AI		87	10		87	10
Réduction de la contribution de la Confédération à l'AI		128	133		128	133
Total	**243**	**488**	**433**	**243**	**468**	**373**
DFJP						
Institut de la Propriété Intellectuelle	3	3	3	3	3	3
Domaine de l'asile	31	80	102	31	80	102
Total	**34**	**83**	**105**	**34**	**83**	**105**
DDPS						
Domaine de la défense	117	165	165	117	165	165
Office fédéral de la protection de la population				5	5	5
Autres mesures	12	15	15	12	15	15
Total	**129**	**180**	**180**	**134**	**185**	**185**
DFF						
Contributions à l'exportation de produits agricoles de base	10	10	10	10	10	10
Suppression du remboursement de l'impôt sur les huiles minérales	25	124	124	0	0	0
Office des constructions et de la logistique				10	15	20
Total	**35**	**134**	**134**	**20**	**25**	**30**
DFE						
Agriculture	85	50	50	85	50	50
Promotion de la place économique et des technologies	20	20	20	20	20	20
Aide aux pays de l'Est	15	20	20	15	20	20
Aide au développement		26	16		26	16
Réduction de la contribution de la Confédération à l'assurance-chômage	70	72	74	70	72	74
Total	**190**	**188**	**180**	**190**	**188**	**180**
DETEC						
Nouveau mode de financement des grands projets ferroviaires	35	85	125	35	85	125
CP des CFF (hausse des coûts des tracés)	25	25	25	25	25	25
Construction des routes nationales	88	100		88	100	
Entretien des routes nationales	25	35		65	75	40
Participation générale aux frais des routes	57	58	59	0	0	0
Trafic régional des voyageurs	30	40		10	20	
Renonciation au remboursement FTP			150			150
Parts cantonales au produit de l'impôt sur les huiles minérales	-3	-12	-12	0	0	0
Total	**257**	**331**	**347**	**223**	**305**	**340**
Total mesures départements	**945**	**1'485**	**1'445**	**901**	**1'335**	**1'279**
Mesures interdépartementales						
PAT 2006–2008	62	118	192	62	118	192
Salaires/prévoyance en faveur du personnel	11	65	70	11	65	70
Commissions trésorerie/service de la dette	47	98	166	47	98	166
Parts de tiers	-10	-20	-20	-10	-20	-20
Personnel				50	50	50
Réforme de l'administration					30	40
Biens et services				25	25	25
Total mesures interdépartementales	**110**	**261**	**408**	**185**	**366**	**523**
Mesures relatives aux recettes						
Intensification des contrôles IFD/TVA	50	100	100	50	100	100
Total mesures relatives aux recettes	**50**	**100**	**100**	**50**	**100**	**100**
Total PAB 04 et PAT	**1 105**	**1 846**	**1 953**	**1 136**	**1 801**	**1 902**
Différence par rapport au message				***31***	***-45***	***-51***

05.058 Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II

Message du 22 juin 2005 concernant la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II) (FF 2005 4469)

Situation initiale

La première réforme de l'imposition des sociétés adoptée en 1997 a eu des effets positifs puisqu'elle a permis d'améliorer la situation des holdings, de supprimer l'impôt sur le capital et d'introduire un taux d'imposition linéaire des bénéfices. Depuis lors, nombre d'interventions parlementaires ont été déposées devant les Chambres fédérales concernant notamment la double imposition économique des sociétés et des détenteurs du capital, l'allégement fiscal du capital-risque, la neutralité de l'imposition des entreprises par rapport à leur forme juridique, la charge supportée par les sociétés de personnes, la succession au sein de l'entreprise, soit, pour résumer, l'attrait de la place économique suisse. L'étude de la commission d'experts « Imposition des entreprises neutre quant à la forme » (ERU) mandatée par le Département fédéral des finances (DFF) et celles menées par le groupe de travail « Etude de la place suisse » constitué par l'Administration fédérale des contributions (AFC) et par le « Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ZEW » de Mannheim ont montré que l'imposition des entreprises pratiquée en Suisse, au niveau de la Confédération comme à celui de la plupart des cantons, est plus avantageuse que celle pratiquée par d'autres pays, les taux d'imposition marginaux effectifs pour l'impôt sur le bénéfice étant bien plus faibles que ceux de l'Allemagne ou de la France par exemple. Par contre, ces avantages fiscaux sont beaucoup moins nets lorsqu'on considère également la charge marginale des investisseurs.
Dans ces conditions, adopter des allégements globaux en faveur des entreprises ne s'impose pas. La deuxième réforme de l'imposition des entreprises vise plutôt à alléger la charge fiscale grevant le capital-risque, et donc principalement celle des investisseurs qui ont des participations dans les entreprises concernées. Elle vise également à alléger de manière ciblée la charge fiscale des petites et moyennes entreprises (PME), notamment dans les secteurs où cela est nécessaire au vu de la situation dans les autres pays. En outre, la réforme veut atténuer les surimpositions injustifiées, voire les éliminer partiellement.
Pour alléger la charge des investisseurs, et notamment des patrons de PME, la réforme prévoit de réduire l'imposition des bénéfices distribués en allégeant la charge des associés.
Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, elle instaure une imposition partielle des dividendes. Dans le cadre de la fortune privée, ces dividendes ne sont plus imposés qu'à 80 % au lieu de 100 %. Le produit des participations comprises dans la fortune commerciale est, quant à lui, imposé à hauteur de 60 %. Dans ce cas, l'imposition porte non seulement sur les dividendes, mais également sur les gains d'aliénation, qui ne sont imposés partiellement que s'ils correspondent à certains critères. Les cantons disposent d'une grande marge de manoeuvre puisqu'ils pourront modifier leur législation comme ils l'entendent pour introduire cet allégement fiscal des bénéfices distribués aux niveaux cantonal et communal. Les gains d'aliénation provenant de titres privés restent quant à eux exonérés de l'impôt. L'étendue de l'exonération est cependant définie plus précisément : d'une part, une réglementation légale doit garantir que les versements effectués, ayant économiquement valeur de dividendes imposables, doivent être considérés et traités comme tels. La notion de «commerce quasi-professionnel de titres» est également définie très précisément et de manière plus restrictive.
La possibilité donnée aux cantons d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital est au coeur de cette réforme en faveur des sociétés de capitaux. Ainsi la réforme permet de soulager les entreprises, et avant tout les entreprises rentables, de la charge qui pesait sur elles et, dans le même temps, de soumettre l'ensemble des entreprises au moins à l'impôt sur le capital. Elle apporte également d'autres améliorations, notamment en introduisant le principe de l'apport en capital et en réduisant les conditions nécessaires à l'octroi de la réduction pour participation.
Les mesures présentées en faveur des sociétés de personnes apportent des améliorations souhaitées et attendues depuis longtemps. Elles portent sur quatre points auxquels les PME attachent beaucoup d'importance, à savoir:

- garantir la survie des sociétés de personnes déjà existantes;
- faciliter la restructuration des sociétés de personnes;
- faciliter les transferts d'entreprise, et
- accorder des allégements fiscaux en cas de liquidation d'une entreprise intervenue du vivant ou après la mort du propriétaire de l'entreprise concernée.

Cette réforme contient également quelques propositions entrant dans le cadre du programme d'allégement 04. En effet, si l'AFC veut réussir à atteindre ses objectifs en matière d'économie, elle doit être déchargée de certaines procédures de contrôle détaillé assez lourdes pour se concentrer sur les points essentiels lors de ces contrôles. Les mesures proposées permettent ainsi d'alléger au moins partiellement la charge administrative que supporte le contribuable.
En outre, elle implique l'abrogation des deux lois fédérales de 1951 et 1985 sur la constitution de réserves de crise bénéficiant d'allégements fiscaux. Cette abrogation permet de compenser partiellement les pertes fiscales qu'entraînerait la présente réforme pour la Confédération, les cantons et les communes. Au surplus, la suppression des réserves de crise répond aux impératifs du programme d'abandon des tâches et contribue à simplifier la procédure de taxation.
Il faut toutefois souligner que cette réforme de l'imposition des entreprises n'a pas pour but principal de simplifier le système fiscal. Pourtant, certains éléments – en plus de la suppression des réserves de crise – contribuent à simplifier ce système dans le sens où ils apportent des éclaircissements et où ils suppriment la surimposition. De plus, ils rapprochent chronologiquement l'imposition des mouvements financiers effectifs.
Il est important de souligner que la deuxième réforme de l'imposition des entreprises ne peut être couronnée de succès que si les cantons y participent. C'est pourquoi le Conseil fédéral a généralement intégré les vues et les avis des directeurs cantonaux des finances dans sa décision. Il a toutefois renoncé à intégrer une demande unanime des cantons: la fixation d'une participation minimale pour l'octroi de l'imposition partielle des dividendes. Il considère en effet qu'il faut accorder l'allégement de la double imposition économique à l'ensemble des associés, indépendamment de l'importance de leur participation.
La deuxième réforme de l'imposition des entreprises aura des conséquences sur les recettes fiscales de la Confédération, puisqu'elle devrait se traduire par une diminution des recettes de 40 millions de francs. À long terme, la Confédération pourra en revanche compter sur des recettes supplémentaires de l'ordre de 55 millions de francs environ. Pour ce qui est des cantons et des communes, les diminutions de recettes qu'ils devront supporter dépendront des décisions que les cantons auront prises.
Le Conseil fédéral attend également de cette réforme qu'elle donne certaines impulsions à la croissance. Cette réforme entre donc également dans le cadre du train de mesures en faveur de la croissance qu'il propose.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (Loi sur la réforme de l'imposition des entreprises II)

13.06.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
04.10.2006	CN	Divergences.
06.03.2007	CE	Divergences.
15.03.2007	CN	Divergences.
19.03.2007	CE	Adhésion.
23.03.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:8)
23.03.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (120:72)

Projet 2
Loi fédérale sur des modifications urgentes de l'imposition des entreprises (Projet de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats: extrait du projet 1 du Conseil fédéral)

14.03.2006	CE	Décision conforme au projet de la commission.
09.06.2006	CN	Divergences.
14.06.2006	CE	Divergences.
19.06.2006	CN	Divergences.
20.06.2006	CE	Divergences.
21.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (35:8)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (123:70)

Projet 2
Sur proposition de la commission, le **Conseil des Etats** a décidé de scinder le projet en deux et de traiter en premier lieu les questions relatives à la liquidation partielle indirecte et à la vente à soi-même (transposition), qui sont considérées comme urgentes dans le cadre de la réforme (loi fédérale sur les modifications urgentes de l'imposition des entreprises, projet 2).
S'agissant de la liquidation partielle indirecte, la Chambre haute a précisé que le produit de la vente d'une participation ne serait imposé au titre de la cession partielle indirecte que si la substance non nécessaire à l'exploitation était distribuée dans les cinq ans suivant la vente avec la participation du vendeur, la participation au capital-actions ou au capital social devant être d'au moins 20 %. Une minorité soutenue par le Conseil fédéral souhaitait imposer dès la vente les moyens financiers non nécessaires susceptibles d'être distribués, mais sa proposition a clairement échoué. S'agissant de la réglementation en matière de transposition, le Conseil des Etats a décidé d'imposer le produit tiré du transfert de droits de participation de la fortune privée à la fortune commerciale si le vendeur détient après le transfert au moins 50 % de l'entreprise qui réalise l'acquisition. Il a précisé que l'imposition n'aurait lieu qu'en cas de vente de 5 % au moins du capital-actions ou du capital social d'une société de capitaux ou d'une société coopérative. Une minorité s'est opposée en vain à cette exception non prévue par le Conseil fédéral.
Au début des délibérations, le **Conseil national** a rejeté les propositions de non-entrée en matière, de suspension de l'examen et de renvoi déposées par le camp rose-vert. Lors de la discussion par article, il a soutenu, par 74 voix contre 69, une proposition de la minorité selon laquelle l'imposition au titre de la liquidation partielle indirecte était soumise au transfert d'une participation d'au moins 50 % (contre les 20 % prévus par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats) au capital global de la société. La décision prise par le Conseil national comprenait une disposition transitoire selon laquelle tous les cas de liquidation partielle indirecte dont la taxation n'était pas encore exécutoire au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation devraient être imposés selon le nouveau régime. Cette clause de rétroactivité a été contestée tant d'un point de vue juridique que politique par le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et par une minorité rose-vert. En matière de transposition, la majorité du Conseil national s'est ralliée au Conseil des Etats.
Après que le **Conseil des Etats** a maintenu ses positions dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a tacitement accepté qu'en cas de liquidation partielle indirecte, la participation vendue au capital-actions ou au capital social soit d'au moins 20 % (et non 50 % comme il l'avait proposé). S'il n'a pas fait de concession sur l'introduction de la nouvelle disposition transitoire, il a néanmoins limité la durée de la période de rétroactivité à cinq ans, à savoir jusqu'en 2001. Pour sa part, le **Conseil des Etats** a approuvé la rétroactivité sur cinq ans, mais a exigé qu'elle soit appliquée uniquement aux cas de liquidation partielle indirecte dont la taxation n'est pas encore exécutoire au moment de son entrée en vigueur. Le **Conseil national** a finalement adopté cette variante.

Projet 1
L'entrée en matière sur la loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (projet 1), qui constitue la clé de voûte de la réforme de l'imposition des entreprises II, était incontestée au **Conseil des Etats**. La majorité bourgeoise, qui jugeait le projet équitable, a surtout souligné l'allégement fiscal qui en découle pour les investisseurs détenant du capital-risque et pour les petites et moyennes entreprises (PME). Par ailleurs, elle ne partageait pas les craintes de la gauche selon lesquelles une imposition partielle étendue inciterait les entrepreneurs à préférer le versement de dividendes, qui ne sont soumis à aucune déduction sociale, à celui d'un salaire. La majorité bourgeoise a plutôt mis l'accent sur les effets positifs des allégements escomptés sur la croissance économique, dont profiteraient également les assurances sociales. Aussi a-t-elle clairement rejeté la proposition de la gauche qui visait à renvoyer l'objet au Conseil fédéral en le chargeant, d'une part, de limiter le projet aux cas dans lesquels une société de capitaux, de par sa forme juridique, est désavantagée par rapport à une société de personnes, et d'autre part, d'introduire une imposition des bénéfices sur participations en cas d'imposition partielle des bénéfices distribués.
Au début de la discussion par article, le souhait réitéré par des représentants du groupe socialiste, en tant que proposition de minorité, d'imposer les gains de participation n'a pas été pris en considération, la principale raison invoquée étant le verdict clair rendu par le peuple lors de la votation sur l'introduction d'un impôt sur les gains en capital. Par la suite, l'atténuation des effets de la double imposition des bénéfices et des dividendes des sociétés de capitaux a constitué un point important de la discussion. En la matière, le Conseil des Etats s'est rallié à deux reprises à la majorité de la

commission : au niveau de l'impôt fédéral direct, il a décidé d'imposer les dividendes liés à la fortune commerciale à hauteur de 50 % et les bénéfices distribués dans le cadre de la fortune privée à hauteur de 60 %, en précisant que dans les deux cas, la participation devrait se monter à 10 % au moins du capital-actions. Initialement, le Conseil fédéral avait préconisé des taux de 80 % et 60 %, et renoncé à une participation qualifiée. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a cependant soutenu les propositions de la commission. Les cantons devront reprendre le seuil de participation fixé par le Conseil des Etats, mais seront libres d'opter pour d'autres taux d'imposition partielle. En octroyant unanimement la possibilité aux cantons d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur d'une élimination de la double imposition au niveau des entreprises. S'agissant de la délimitation, d'une part, des gains en capital exonérés de la fortune privée, d'autre part, des gains en capital des revenus de l'activité lucrative (commerce quasi-professionnel de titres), le Conseil des Etats a accordé des allégements plus généreux que le gouvernement. Enfin, la Chambre haute a décidé de ne pas suivre le Conseil fédéral – qui prévoyait de déduire uniquement les intérêts passifs jusqu'à concurrence du rendement brut fiscalement déterminant de la fortune – mais d'y ajouter 50 000 francs pour les intérêts privés des dettes hypothécaires.

L'opposition marquée de la gauche et des Verts au projet s'est manifestée lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**. La gauche a jugé la réforme contraire à la Constitution, faisant valoir que les cadeaux fiscaux qu'elle prévoyait pour une petite minorité s'opposaient à une imposition calculée en fonction de la performance économique et selon le principe d'équité. Le camp rose-vert a par ailleurs remis en question l'impact positif que la réforme aurait sur la croissance, préférant souligner les importantes pertes fiscales et la diminution des recettes de l'AVS qu'elle entraînerait dans son sillage. Pour le camp bourgeois et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, en revanche, la promotion du capital-risque et des PME créera non seulement une dynamique favorable mais devrait également permettre au fisc d'être gagnant à terme. Ils ont notamment fait valoir que la Suisse avait besoin de cette réforme pour pouvoir conserver et renforcer sa compétitivité à l'échelle internationale. Finalement, le Conseil national a clairement rejeté la demande de non-entrée en matière déposée par la minorité rose-vert. A l'instar du Conseil des Etats, il s'est par ailleurs opposé à la proposition de renvoi de la minorité.

Lors de la discussion par article, le Conseil national a décidé que, désormais, les dividendes liés à la fortune commerciale et privée ne seraient plus imposables qu'à hauteur de 50 %. S'agissant de la fortune privée, il a rejeté la proposition d'Arthur Loepfe (C, AI) qui, comme le Conseil des Etats, était favorable à un taux de 60 %. Les propositions de minorité du camp rose-vert sont dans une large mesure restées sans succès. Les propositions consistant à renoncer complètement à l'imposition partielle ou à la subordonner à une imposition intégrale préalable ont échoué, au même titre que la tentative de limiter fortement l'impôt sur les gains de participation. Le même sort a été réservé à la proposition individuelle déposée par Margret Kiener Nellen (S, BE) qui, par crainte d'un renforcement de la concurrence fiscale entre les cantons et du manque à gagner fiscal qui en est le corollaire, souhaitait empêcher les cantons d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital.

Au chapitre de l'imposition du commerce quasi-professionnel de titres, le Conseil national a soutenu une proposition individuelle de Rudolf Steiner (RL, SO), lequel était également favorable à une imposition des gains en capital provenant de la vente de titres et d'autres placements financiers faisant partie de la fortune privée si, pendant deux années fiscales consécutives, la somme des ventes effectuée chaque année était égale à quatre fois la valeur du portefeuille de titres au début de l'année fiscale. Le conseil a toutefois suggéré que le Conseil des Etats réexamine la question de manière approfondie. Contrairement au Conseil fédéral, qui souhaiterait limiter la déduction des intérêts passifs jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune, la Chambre basse s'en est finalement tenue à la solution actuellement en vigueur, qui prévoit une marge de 50 000 francs en sus de la déduction. Ce faisant, le Conseil national s'est également distancé du Conseil des Etats, qui ne prévoyait de maintenir cette marge que pour les intérêts privés des dettes hypothécaires. Le projet a été adopté au vote sur l'ensemble en dépit de l'opposition du camp rose-vert. Le groupe socialiste avait déjà annoncé un référendum contre la loi fédérale avant le vote.

Dans le cadre de la première phase d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a décidé de retirer les dispositions sur le commerce quasi-professionnel de titres en raison des nombreuses questions laissées sans réponse et de les traiter dans un projet distinct. Concernant la question principale, l'allégement de la double imposition économique, le rapporteur de la commission a fait référence aux débats sur la constitutionnalité du projet qui ont suivi la décision du Conseil national. La question de la constitutionnalité a fait l'objet de deux expertises juridiques commandées par le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, qui ont abouti toutefois à des résultats différents. Selon

l'expertise de l'Office fédéral de la justice, il faudrait fixer le taux d'imposition partielle entre 60 et 90 % pour ne pas mettre en péril la neutralité de la forme juridique. A l'inverse, l'expertise menée par le Professeur Grisel, de l'Université de Lausanne, a conclu que même des taux largement inférieurs à 50 % laissaient une marge de manœuvre politique. Finalement, le Conseil des Etats a décidé relever le taux d'imposition partielle dans le cadre de la fortune privée de 60 % à 70 %, revenant ainsi sur sa première décision. En relevant ce taux, il a suivi la proposition de sa commission, qui voulait balayer les derniers doutes quant à la constitutionnalité du projet et, par la même occasion, éliminer le risque que les entrepreneurs versent des dividendes plutôt qu'un salaire, ce qui aurait engendré d'énormes pertes pour les assurances sociales. De plus, une minorité de la commission, emmenée par Eugen David (C, SG), voulait que les cantons prennent les mêmes mesures : elle a donc proposé d'inscrire dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs une disposition selon laquelle l'allégement de l'imposition des dividendes par les cantons s'effectue jusqu'à hauteur de l'imposition partielle applicable dans le domaine de l'impôt fédéral direct. La minorité a fait valoir qu'il fallait aussi s'assurer que la constitutionnalité soit respectée dans ce domaine ; d'ailleurs, selon elle, même les directeurs cantonaux des finances ont demandé des prescriptions légales. Cependant, le Conseil des Etats a suivi la majorité de la commission, qui estimait que l'imposition partielle était une mesure tarifaire et qui ne voulait donc pas mettre en péril la liberté tarifaire des cantons et la concurrence fiscale qui en découle. En ce qui concerne la déduction des intérêts passifs, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition du Conseil national, qui était de maintenir le droit actuel. La déduction des intérêts passifs reste donc possible jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune, augmenté d'un montant de 50 000 francs.
Le **Conseil national** s'est rallié à la décision du Conseil des Etats de traiter les questions relatives au commerce quasi-professionnel de titres dans un projet séparé. En ce qui concerne l'imposition partielle, il a décidé sans opposition de proposer un compromis au Conseil des Etats, à savoir de relever le taux d'imposition des dividendes découlant de la fortune privée de 50 % à 60 %. En outre, le Conseil national a suivi la proposition de la majorité de la commission, qui voulait laisser les cantons libres de choisir leur propre méthode pour atténuer les effets de la double imposition économique (réduction du taux d'imposition ou réduction tarifaire). Par contre, les propositions de minorités issues du camp rose-vert, qui voulaient limiter la marge de manœuvre des cantons dans la loi sur l'harmonisation des impôts directs, ont toutes échoué. Ainsi, le Conseil national a refusé d'aligner l'allégement de l'imposition des dividendes des cantons sur celui de la Confédération ; il a aussi refusé de limiter cet allégement à la compensation de la charge préalable que représentent les impôts sur les bénéfices. Enfin, il a rejeté l'obligation de fixer un taux d'imposition partielle qui, globalement, soumette les dividendes et les revenus d'une activité lucrative indépendante à la même imposition.
Sans en débattre, le **Conseil des Etats** a accepté de fixer le taux d'imposition partielle des dividendes découlant de la fortune privée à hauteur de 60 %. Une minorité de gauche de la commission a proposé en vain de s'en tenir à une imposition partielle de 70 %. Enfin, le Conseil des États s'est aligné sur le Conseil national et a décidé de ne donner aux cantons aucune prescription sur la méthode à appliquer (imposition partielle ou taux partiel).

Les principaux éléments de loi fédérale sur l'amélioration des conditions fiscales applicables aux activités entrepreneuriales et aux investissements (projet 1) sont les suivants :
(Source : Administration fédérale des contributions)

- Taux d'imposition partielle en matière d'IFD : les détenteurs de participations se voient accorder un allégement à condition qu'ils possèdent une participation minimale de 10 % au capital de l'entreprise. Ce taux d'imposition partielle diffère selon qu'il s'agit de la fortune privée ou de la fortune commerciale :
  - Fortune commerciale : les dividendes, parts de bénéfices, excédents de liquidation et autres avantages découlant de la fortune commerciale seront dorénavant imposés à raison de 50 %. Il en va de même pour les gains en capital découlant de l'aliénation de tels droits de participation.
  - Fortune privée : les dividendes et parts de bénéfices découlant de la fortune privée seront dorénavant imposés à raison de 60 %.
- En ce qui concerne la LHID, seul le seuil de 10 % de participation minimale est ancré dans la loi et a donc force obligatoire pour tous les cantons. En revanche, les cantons restent libres de choisir leur propre méthode visant à atténuer les effets de la double imposition économique, et la fixation de l'ampleur de l'allégement accordé demeure de leur seule compétence. Les cantons demeurent

donc libres d'opter pour d'autres taux d'imposition partielle ou de prévoir d'autres mesures tarifaires. Ces taux pourront donc varier d'un canton à l'autre.

- Déduction des intérêts passifs : maintien du droit actuel, à savoir que la déduction des intérêts passifs est possible jusqu'à concurrence du rendement imposable de la fortune, augmenté d'un montant de 50 000 francs.
- Imputation de l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital (LHID) : octroi aux cantons de la possibilité d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital.
- Mesures en faveur des sociétés de personnes :
  - Bénéfices de liquidation : en cas de cessation définitive de l'activité lucrative indépendante, le total des réserves latentes réalisées au cours des deux derniers exercices commerciaux est imposable séparément des autres revenus. Les montants affectés au rachat du 2e pilier sont déductibles. Si aucun rachat n'a été effectué, l'impôt est calculé sur la base de taux représentant le cinquième des barèmes de l'impôt sur le revenu, pour la part du bénéfice de liquidation qui aurait été utilisée pour un tel rachat. Sur le solde des réserves latentes réalisées, seul un cinquième de ce montant est déterminant pour la fixation du taux applicable, mais au moins au taux de 2 %.
  - Transferts d'immeubles de la fortune commerciale dans la fortune privée : report de l'imposition.

En ce qui concerne les conséquences financières découlant par les allégements susmentionnés, l'imposition partielle a naturellement un impact direct sur le produit des impôts de la Confédération, des cantons et des communes. D'après le modèle adopté par les Chambres, la diminution des recettes de la Confédération devrait s'élever à quelque 56 millions pour l'IFD. Les répercussions pour les cantons ne peuvent se calculer que sur la base d'hypothèses, car le législateur fédéral a laissé une grande liberté aux cantons pour atténuer la double imposition économique.
Dans l'hypothèse où tous les cantons reprendraient le modèle de la Confédération, la diminution des recettes cantonales devrait atteindre env. 350 millions de francs. En partant de l'hypothèse où seuls les cantons qui continuent d'appliquer l'imposition complète des dividendes adopteraient le modèle de la Confédération, la diminution des recettes cantonales atteindrait 437 millions de francs.
De plus, si tous les cantons décidaient d'imputer l'impôt sur le bénéfice à l'impôt sur le capital, la diminution des recettes cantonales atteindrait au total un milliard de francs. Cette diminution serait partiellement compensée à long terme par l'impulsion de la réforme sur la croissance économique.

05.070 RPT. Législation d'exécution

Message du 7 septembre 2005 sur la législation d'exécution concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) (FF 2005 5641)

Situation initiale

En approuvant l'arrêté fédéral concernant la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), le peuple et les cantons se sont déclarés le 28 novembre 2004, à une très nette majorité, en faveur du projet de réforme destiné à renforcer et moderniser les structures fédérales de notre pays.
Le Conseil fédéral interprète le pourcentage élevé de oui (64 %) comme une invitation à poursuivre rapidement et fermement les travaux préalables à l'introduction de la RPT.
Le message a pour objet la législation d'exécution. Certaines modifications de la législation fédérale générale ou relative à des tâches spécifiques sont la conséquence de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2003 concernant la RPT. D'autres modifications ne nécessitaient pas d'amender la Constitution. Il n'en a donc pas été question dans les délibérations parlementaires sur le projet constitutionnel. Les modifications de lois pour chaque secteur ont été élaborées dans le cadre de l'organisation de projet RPT, formée paritairement de représentants de la Confédération et des cantons.
Comme les lois fédérales concernées font partie d'une réforme cohérente du fédéralisme et que près de la moitié d'entre elles sont la transposition, sur le plan de législation, des normes constitutionnelles adoptées par le Parlement le 3 octobre 2003, elles apparaissent dans un acte modificateur unique, la loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Cet acte modificateur unique est sujet au référendum. Des modifications sont ainsi prévues dans les

groupes de tâches suivants: mensuration officielle; exécution des peines et des mesures; formation; protection de la nature et du patrimoine; défense nationale; finances publiques; travaux publics et transports; environnement; sécurité sociale; agriculture; forêts, chasse et pêche. Au total, le projet propose la modification de 30 lois fédérales, ainsi que trois lois fédérales nouvelles ou totalement révisées.
Outre l'acte modificateur unique, une ordonnance de l'Assemblée fédérale (sur le financement de la mensuration officielle) fait l'objet du présent message. Si ces changements revêtent un caractère ponctuel dans certains secteurs, ils ont ailleurs une ampleur considérable. Tel est le cas des prestations collectives de l'AI, pour lesquelles la nouvelle répartition des tâches a conduit à l'élaboration d'une loi fédérale sur les institutions destinées à l'intégration sociale des personnes invalides. Cette loi définit les principes et les critères selon lesquels l'intégration sociale des personnes invalides doit être encouragée dans les cantons. Une loi totalement révisée traite par ailleurs des contributions fédérales aux cantons pour leurs dépenses au titre de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. L'allocation de ces subsides y est définie comme tâche commune à la Confédération et aux cantons. La loi contient d'une part des dispositions destinées à promouvoir la formation, d'autre part des dispositions sur les principes à respecter en matière de subsides à la formation, soit les conditions d'attribution des subventions.
Dans le domaine des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, le projet présenté consiste en une révision totale de la législation. Le désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons et la transformation de l'actuelle loi sur les subventions en une loi axée sur les prestations exigeaient une telle refonte.
Des changements majeurs sont également à l'ordre du jour dans le secteur des travaux publics et des transports. Ils concernent notamment la loi sur les routes nationales et la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.
Le Conseil fédéral a déjà présenté succinctement sa démarche dans son premier message concernant la RPT (normes constitutionnelles à modifier) qui forme, comme il l'a souligné, un tout organique indissociable avec ce deuxième message. De même, il avait déjà esquissé dans le premier message les lignes directrices des modifications de lois nécessaires. A cet égard, le deuxième projet concernant la législation d'exécution représente la concrétisation et l'approfondissement des modifications législatives annoncées précédemment.
Quand les travaux législatifs seront terminés, les instruments de la péréquation (péréquation des ressources et compensation des charges par la Confédération ainsi que, à titre transitoire, compensation des cas de rigueur) seront dotés de moyens financiers et les ordonnances d'application seront élaborées. Les arrêtés fédéraux correspondants feront l'objet du troisième message.
Comme il a été signalé dans le premier message, l'introduction de la RPT ne peut se faire qu'intégralement afin d'assurer une mise en oeuvre cohérente des modifications constitutionnelles et légales. Le délai référendaire commencera à courir à l'issue du débat parlementaire relatif à l'acte modificateur unique (loi fédérale sur la législation d'exécution relative à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) . Le troisième message sur les arrêtés fédéraux verra le jour parallèlement aux débats sur ce message. Cet arrêté parlementaire sera également sujet au référendum. Les travaux sont en cours dans les cantons pour créer ou adapter les bases juridiques nécessaires.
Si toutes ces étapes se déroulent conformément aux prévisions, la RPT pourra entrer en vigueur le 1er janvier 2008.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale concernant l'édiction et la modification d'actes dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

21-03-2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20.09.2006	CN	Divergences.
26.09.2006	CE	Divergences.
28.09.2006	CN	Divergences.
03.10.2006	CE	Adhésion.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (37:5)
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (123:62)

Projet 2
Ordonnance de l'Assemblée fédérale sur le financement de la mensuration officielle (OFMO)

21-03-2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20.09.2006	CN	Adhésion.
06.10.2006	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (44:0)
06.10.2006	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (170:7)

L'entrée en matière a été décidée sans opposition au **Conseil des Etats**. En tant que président de la commission spéciale, Fritz Schiesser (RL, GL) a prié le conseil de s'en tenir à des propositions en rapport avec la mise en œuvre de la RPT, craignant que, dans le cas contraire, cela ne conduise à une ingérence dans le domaine de compétence des commissions parlementaires ordinaires et n'ouvre une boîte de Pandore.
Au cours de la discussion par article, si une grande partie des nombreuses lois fédérales réunies dans l'acte modificateur ont été entérinées sans grand débat, certaines modifications de loi ont donné matière à contestation: dans le domaine des routes nationales, par exemple, la controverse a porté sur le rôle que les cantons pourront continuer de jouer au niveau opérationnel. Sur ce point, le Conseil des Etats s'est écarté du projet du Conseil fédéral, selon lequel la Confédération conclut avec les cantons des accords relatifs à l'entretien courant et aux petits travaux d'entretien qui ne font pas l'objet d'un projet, mais se charge seule de l'exécution des grands travaux d'entretien liés à des projets : par 23 voix contre 18, il a décidé que la Confédération pourrait également conclure des accords pour les grands travaux d'entretien. À l'instar du Conseil fédéral, une minorité de la commission emmenée par Hans Lauri (V, BE) a, en vain, mis en garde contre le risque que ces mesures ne s'écartent du principe de la RPT selon lequel «qui paie commande». Elle a notamment contesté le fait qu'en pratique, cette disposition potestative revêtirait un caractère contraignant et se traduirait par une dilution de la souveraineté fédérale qui, à son tour, entraînerait des surcoûts de 100 millions de francs qui iraient à l'encontre du renforcement de l'efficience visé.
Selon la RPT, la réduction des primes d'assurance-maladie pour les assurés de condition économique modeste relève de la compétence commune de la Confédération et des cantons. La Chambre haute a décidé que la Confédération versera dorénavant un forfait correspondant à 25 % des coûts de l'assurance obligatoire pour 30 % de la population, ce qui entraînera une diminution de la contribution fédérale directe d'environ 600 millions de francs. Le Conseil des Etats a rejeté à une nette majorité la proposition déposée par une minorité composée de représentants du groupe socialiste qui visait à maintenir les montants accordés à ce jour par la Confédération et les cantons pendant trois ans au moins à compter de l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation. Tout en reconnaissant que la Confédération serait moins généreuse envers les cantons en matière d'assurance-maladie, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a souligné que les cantons bénéficieraient d'autres fonds en contrepartie.
Concernant les bourses d'étude, les discussions ont porté sur l'ampleur des efforts d'harmonisation à consentir. Estimant que le système d'octroi des bourses et des prêts d'étude actuellement en vigueur est injuste et inefficace, la gauche souhaitait harmoniser davantage la réglementation dans le cadre de la nouvelle loi relative aux contributions fédérales aux cantons pour leurs dépenses au titre de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire. Mais elle s'est heurtée à l'opposition de la majorité qui, avec le soutien du Conseil fédéral, a rappelé qu'une harmonisation – envisagée dans le cadre de la procédure de consultation – était certes nécessaire en la matière, mais qu'elle devait s'inscrire dans le cadre d'un débat plus large sur la formation et d'une loi portant sur l'harmonisation. Le Conseil des Etats a donc écarté les différentes propositions de minorité formulées par Anita Fetz (S, BS), qui souhaitait en particulier que les contributions fédérales aux cantons soient fixées à 16 %, que l'aide octroyée pour une première formation soit une bourse et que les bourses accordées pour une première formation ne puissent être remplacées par des prêts d'études qu'à titre exceptionnel, et que l'âge-limite pour l'obtention d'une bourse soit harmonisé. Alors même qu'elle lui accordait la plus grande importance, Anita Fetz a, de guerre lasse, retiré la dernière proposition visant à harmoniser le montant des aides à la formation.
Enfin, au chapitre des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, le Conseil des Etats a rejeté, par 28 voix contre 7, une proposition individuelle de Gisèle Ory (S, NE), qui proposait d'inclure l'ensemble des cures et des séjours de convalescence prescrits par le médecin dans le catalogue des prestations prises en charge par les cantons. Le rapporteur et le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz ont fait remarquer à cet égard que certaines cures étaient déjà remboursées et qu'il n'était pas possible d'identifier clairement les conséquences financières d'une telle proposition.

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, la gauche a affiché sa déception quant à la législation d'exécution et, avec le soutien d'une majorité des Verts, elle a déposé une proposition de renvoi au Conseil fédéral. De son avis, les craintes selon lesquelles la délégation des prestations sociales aux cantons et la dispersion du droit se traduiraient par un démantèlement social se sont vérifiées. Le groupe socialiste a déploré en particulier que la question des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI ait été réglée de manière insuffisamment précise, et que rien n'empêchait la Confédération et les cantons d'abaisser leurs contributions à la réduction des primes d'assurance-maladie au détriment des personnes à faibles revenus. Enfin, avec l'appui de la majorité des Verts, il a exigé une harmonisation des règles d'octroi des bourses d'études. Le camp bourgeois ne s'est pas rallié à l'opinion de la gauche, rappelant que le peuple avait clairement accepté les modifications constitutionnelles introduisant une nouvelle péréquation financière. Il aurait aimé aller plus loin encore, ainsi qu'en atteste le souhait d'un désenchevêtrement plus marqué des tâches entre la Confédération et les cantons et d'effets positifs sur les finances fédérales. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a estimé qu'il était nécessaire de conférer une marge de manœuvre aux cantons, s'opposant ainsi au renforcement de l'intervention de la Confédération souhaité par la gauche. Il a néanmoins concédé que des modifications matérielles s'imposaient dans certains secteurs mais qu'elles devraient faire l'objet d'une discussion distincte, afin d'éviter qu'elles ne mettent en péril l'équilibre de la construction délicate que constituait le projet de la RPT. En dépit du soutien de la grande majorité des Verts, la proposition de renvoi a finalement été rejetée par 92 voix contre 65.
Lors de la discussion par article, le Conseil national a décidé de ne pas autoriser la Confédération à déléguer sa compétence aux cantons pour les grands travaux d'entretien, en défendant le principe de libre concurrence. Il a rejeté une proposition de minorité qui, à l'instar de la décision du Conseil des Etats, visait à inscrire dans la loi la possibilité de conclure des accords de prestations avec les cantons. Concernant les prestations individuelles de l'assurance-invalidité, qui relèveront dorénavant de la compétence de la Confédération, le conseil a approuvé une proposition déposée par une minorité emmenée par Luc Recordon (G, VD) qui s'opposait à une cantonalisation de la logopédie et de la thérapie psychomotrice destinées aux enfants. Dans le secteur de l'assurance-maladie, la gauche a, en vain, exprimé son désaccord avec la baisse brutale des subsides fédéraux prévue à l'avenir, en souhaitant qu'elle soit assortie d'un délai transitoire de trois ans. Soutenue par les Verts, elle a aussi déploré les importantes disparités qui subsistent entre les cantons au niveau de l'allocation des bourses d'étude, plaidant pour une meilleure harmonisation. Au travers de propositions de minorité, le camp rose-vert a par ailleurs tenté d'imposer aux cantons les modalités d'octroi des bourses et leur montant minimum, ce à quoi le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a rétorqué que la Confédération ne contribuait que partiellement aux coûts liés aux bourses octroyées par les cantons et qu'il n'était donc pas question – tout du moins sans consultation préalable – de leur imposer des critères stricts. Ainsi, les propositions du camp rose-vert, soutenu par le groupe PEV/UDF, n'ont pas rencontré d'écho plus favorable que celle qui prévoyait de fixer un âge limite national pour l'octroi des aides à la formation ou de n'autoriser qu'à titre exceptionnel de remplacer une bourse par un prêt d'étude remboursable. La proposition individuelle de Christa Markwalder (RL, BE) qui, à l'inverse, privilégiait l'octroi d'aides sous forme de prêts, n'a pas non plus passé la rampe.
S'agissant de la révision totale de la loi fédérale sur les prestations complémentaires, le camp rose-vert a déposé différentes propositions de minorité visant à améliorer la condition des personnes concernées. Il souhaitait notamment que les cantons participent aux coûts des séjours en home ou à l'hôpital de manière à éviter aux pensionnaires de recourir à l'aide sociale, et qu'ils allouent des indemnités pour dépenses personnelles de 5400 francs sur l'ensemble du territoire. Contrairement à ces deux propositions, qui n'ont pas abouti, celle de Pascale Bruderer (S, AG) a été adoptée sans opposition et avec l'approbation du Conseil fédéral : les cantons devront ainsi rembourser également les frais afférents à une cure balnéaire ou à un séjour de convalescence prescrits par le médecin. Enfin, au volet des prestations complémentaires, la Chambre basse a accepté une proposition subsidiaire de Guy Parmelin (V, VD) visant à augmenter la participation de la Confédération aux frais des personnes vivant en home ou à l'hôpital.
Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a maintenu de justesse la possibilité pour la Confédération de déléguer ses compétences aux cantons pour les grands travaux d'entretien, s'opposant ainsi à une majorité de la commission qui proposait de se rallier au Conseil national. La Confédération pourrait donc continuer de conclure des contrats de prestations avec les cantons, pour autant qu'ils disposent du savoir-faire nécessaire. Le Conseil des Etats a par ailleurs décidé de maintenir la clé de répartition entre la Confédération et les cantons concernant la prise en charge des prestations complémentaires des personnes séjournant dans un home et s'est opposé à la solution votée au Conseil national en faveur d'une augmentation de la quote-part de la Confédération.

Enfin, il a confirmé sa décision de déléguer la compétence pour la logopédie et la thérapie psychomotrice aux cantons.
Sur le dossier de l'entretien des routes nationales, le **Conseil national** a maintenu la divergence avec le Conseil des Etats et a confirmé sa volonté de limiter à l'entretien courant et aux petits travaux d'entretien de maintenance la possibilité pour la Confédération de passer des accords avec les cantons. En revanche, le Conseil national s'est rangé à l'avis du Conseil des Etats sur la question du financement des prestations complémentaires pour les personnes vivant dans des homes et des hôpitaux en décidant, par 82 voix contre 78, de confier la compétence y relative aux cantons. Malgré l'opposition du camp rose-vert, il a également suivi le Conseil des Etats sur le dossier de la pédagogie spécialisée et a accepté de rayer la logopédie et la thérapie psychomotrice de la liste des prestations couvertes par la Confédération.
Le **Conseil des Etats** a éliminé la divergence sur les routes nationales en renonçant tacitement à la possibilité d'associer les cantons aux grands travaux.

05.071 Loi sur l'imposition de la bière

Message du 7 septembre 2005 relatif à la loi sur l'imposition de la bière (FF 2005 5321)

Situation initiale

L'actuelle imposition de la bière repose sur l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 instaurant l'impôt fédéral sur les boissons, approuvé par l'Assemblée fédérale le 29 septembre 1934. Par arrêté du 27 septembre 1937, le Conseil fédéral a supprimé l'impôt général sur les boissons et maintenu uniquement l'impôt sur la bière.
A l'art. 41ter de l'ancienne Constitution fédérale, la charge totale grevant la bière (impôt sur la bière et TVA) était garantie proportionnellement à son prix. La nouvelle Constitution ne prévoit plus de lien avec les prix, ouvrant ainsi la voie au remplacement de l'arrêté instaurant l'impôt sur les boissons par une nouvelle loi moderne sur l'imposition de la bière. L'impôt sur la bière fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau de l'UE. Le projet de loi sur l'imposition de la bière est pour l'essentiel eurocompatible, il empêche les distorsions de concurrence et ne favorise pas la formation de cartels. La loi vise la rentabilité pour l'administration et la perception. Elle ne nécessitera probablement pas de personnel supplémentaire.
La loi sur l'imposition de la bière prend en premier lieu en considération les changements intervenus dans les conditions-cadres juridiques et économiques et élimine les lacunes du système actuel. L'unité de mesure reste l'hectolitre. Le lien avec les prix est abandonné. L'impôt se calcule dorénavant d'après le degré de la bière sur la base de la teneur en moût. Pour les petites brasseries indépendantes dont la production annuelle est inférieure à 55 000 hectolitres, l'impôt est échelonné d'après la quantité; dans ce cas l'impôt est réduit jusqu'à 40 % par échelons de 1000 hectolitres jusqu'à une charge fiscale de 60 %.
Le nouveau système d'imposition est conforme au principe de la neutralité budgétaire. Les recettes provenant de l'impôt sur la bière, qui s'élèvent actuellement à quelque 100 millions de francs par an, sont ainsi assurées. Les recettes nettes sont destinées à la caisse générale de la Confédération.
La loi sur l'imposition de la bière est purement fiscale. Elle ne contient aucune disposition sur la protection de la jeunesse, sur l'interdiction de la publicité ni sur les denrées alimentaires.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'imposition de la bière (LIB)

06.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21.06.2006	CN	Divergences.
19.09.2006	CE	Divergences.
21.09.2006	CN	Divergences.
26.09.2006	CE	Adhésion.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (37:2)
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (131:54)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant l'abrogation d'actes législatifs

06.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21.06.2006	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé de diminuer les taux d'imposition, désormais calculés selon la teneur en alcool et, partant, d'accepter la diminution des recettes de 20 millions de francs qui en résulterait. Le rapporteur de la commission a argué que, par le passé, l'impôt sur la bière avait augmenté plus fortement que le prix d'une bière, et qu'il y avait donc lieu d'éliminer cette disparité. La Chambre haute a toutefois suivi la minorité de la commission, rejetant toute baisse de l'impôt par 22 voix contre 18.
Au **Conseil national**, une minorité de la commission composée de représentants du groupe socialiste a proposé de renvoyer l'objet au Conseil fédéral, en chargeant ce dernier d'élaborer un projet de loi qui prévoit l'imposition de tous les alcools ainsi que des mesures de prévention et de protection de la santé, destinées en particulier à protéger la jeunesse. La gauche a souligné l'existence d'un lien de causalité entre le prix de la bière et une consommation excessive, mais le camp bourgeois, qui l'a finalement emporté, a contesté ce point de vue, exigeant que le travail de prévention auprès des jeunes soit réalisé par d'autres moyens. La proposition de renvoi a été clairement rejetée. Au début de la discussion par article, le Conseil national a complété l'article « Principe » par une disposition stipulant la prise en compte des besoins de protection de la jeunesse et de la santé lors de la détermination de l'impôt sur la bière. Cette disposition a été ajoutée contre la volonté du conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, qui considère qu'elle n'est pas compatible avec l'esprit d'une loi fiscale et ne sert qu'à apaiser les consciences. Lors du débat sur les taux d'imposition, aucune des propositions visant à augmenter l'impôt sur les bières spéciales et fortes ou à introduire une baisse générale de l'impôt n'a passé la rampe. Le camp rose-vert n'est pas non plus parvenu à faire accepter des modifications visant à ancrer la protection de la jeunesse et de la santé dans la loi. Ainsi, la proposition d'utiliser une partie des recettes provenant de l'impôt sur la bière pour lutter contre les dépendances a été balayée, tout comme celle prônant une augmentation de la taxe frappant les mélanges de boissons contenant de la bière ou encore celle déléguant au Conseil fédéral la compétence de relever le taux d'imposition pour renforcer la protection de la jeunesse.
Au **Conseil des Etats**, dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, Bruno Frick (C, SZ), rapporteur de la commission, a recommandé de rejeter la disposition du Conseil national visant à prendre en compte les besoins de protection de la jeunesse et de la santé lors de la détermination de l'impôt sur la bière : selon lui, l'impôt sur la bière doit rester un simple impôt à la consommation à caractère fiscal. De plus, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a souligné que l'ajout du Conseil national était purement incantatoire et que la prévention de l'alcoolisme devait passer par d'autres moyens. Au contraire, une minorité de la commission emmenée par Dick Marty (RL, TI) a relevé que, eu égard au problème de l'alcoolisme chez les jeunes, cette disposition constituait un message important. Sa proposition de se rallier au Conseil national n'a échoué que par la voix prépondérante du président Rolf Büttiker (RL, SO). Par 92 voix contre 81, le **Conseil national** a maintenu sa référence à la protection de la jeunesse ; finalement, le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette décision.

05.072 Loi sur les placements collectifs

Message du 23 septembre 2005 concernant la loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (Loi sur les placements collectifs) (FF 2005 5993)

Situation initiale

Par le projet de révision, la législation sur les fonds de placement a été adaptée aux nouvelles normes de l'Union européenne (UE) et étendue du même coup à toutes les formes de placements collectifs de capitaux. Actuellement, seuls les fonds gérés par des contrats de placement collectif (art. 3, al. 1, LFP) sont soumis aux dispositions de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur les fonds de placement (LFP). Or cette restriction constitue un désavantage comparatif sérieux pour les promoteurs suisses de fonds de placement. A l'heure actuelle, il n'est pas possible, en effet, de fonder, en Suisse, une société d'investissement à capital variable (SICAV) – une forme de fonds de placement soumise au droit de la société anonyme très appréciée à l'étranger – le droit de la société anonyme ne le permettant pas.
En outre, la réglementation européenne sur les fonds de placement eurocompatibles a été révisée ces dernières années sous la forme de diverses modifications apportées aux exigences liées aux fonds de placement ainsi qu'aux directions de fonds, ce qui explique pourquoi la législation suisse n'est plus compatible avec la réglementation européenne en la matière.
La révision totale de la loi sur les fonds de placement vise notamment à:

- rétablir la compatibilité de la législation suisse sur les fonds de placement avec les normes européennes ;
- étendre la législation sur les fonds de placement à toutes les formes de placements collectifs ;
- augmenter l'attrait et à promouvoir la compétitivité de la place suisse des fonds de placement en créant notamment de nouvelles formes juridiques pour les placements collectifs telles que la SICAV et la société en commandite de placements collectifs et en soumettant à la loi les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF), qui n'étaient réglementées jusqu'à présent que par le droit boursier ;
- aménager et à renforcer la protection des investisseurs par une transparence accrue.

A l'exception de la SICAF, les nouvelles formes de placement collectif de capitaux seront exonérées des impôts directs comme les fonds de placement contractuels. La législation fiscale sera donc également adaptée en conséquence. L'extension du champ d'application a entraîné, en lieu et place de la révision partielle, initialement prévue, une révision totale de la LFP et notamment l'introduction du terme générique « placements collectifs de capitaux » ainsi que le changement de titre de la LFP en « loi fédérale sur les placements collectifs de capitaux (loi sur les placements collectifs, LPCC) ».
Enfin, la protection des investisseurs a été aménagée en fonction de leurs besoins en la matière et de leur statut (investisseurs ordinaires et investisseurs qualifiés) ainsi que par un renforcement de leurs droits et par une amélioration de la transparence. Avec ce projet, le marché suisse des fonds de placement sera soumis, avec l'élargissement du champ d'application et par les modifications correspondantes du droit fiscal, à une réglementation dynamique, flexible et moderne.

Délibérations

08-03-2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.06.2006	CE	Divergences.
09.06.2006	CN	Divergences.
13.06.2006	CE	Divergences.
19.06.2006	CN	Divergences.
20.06.2006	CE	Adhésion.
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (182:0)
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (36:0)

Le rapporteur de la commission a indiqué, au début de la séance du **Conseil national**, que la commission avait modifié le projet afin de renforcer l'attrait de la Suisse pour les fonds de placement. Le camp rose-vert a déploré ces changements, en soulignant notamment la nécessité de protéger les investisseurs. S'écartant du projet du Conseil fédéral, et malgré l'opposition de la gauche, des Verts et de plusieurs membres du groupe PDC, le Conseil national a décidé dans la discussion par article de ne pas soumettre à la loi les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF), les soustrayant ainsi à la surveillance de la Commission fédérale des banques. La majorité bourgeoise a expliqué que le droit de la société anonyme, bien que moins strict, était suffisant. Elle a en outre déclaré que ces sociétés d'investissement et de participation, revêtant la forme de la société anonyme, étaient destinées en premier lieu à des investisseurs prêts à prendre des risques, et qu'il ne fallait donc pas les traiter de la même manière que des fonds de placement classiques. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a signalé que ces sociétés exerçaient les mêmes activités que les fonds de placement classiques et devaient donc être traitées de la même manière, conformément à la pratique internationale ; cet argument n'a toutefois pas porté. La Chambre basse a par ailleurs décidé, sur proposition de sa commission et malgré l'opposition du camp rose-vert, d'assouplir les dispositions visant à prévenir la tromperie (la majorité des fonds dans des placements collectifs, et non plus les deux tiers au moins de ces fonds, doit désormais être investie dans la catégorie de placements concernée) ; elle a également atténué, en la définissant plus largement, la responsabilité civile des banques dépositaires.
L'entrée en matière n'a soulevé aucune objection au **Conseil des Etats**. Sur la question de savoir si les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) devaient être soumises à la loi, la majorité de la Chambre haute s'est prononcée pour une solution différenciée : ainsi, la loi ne s'appliquera pas aux SICAF qui s'adressent exclusivement à des investisseurs qualifiés ou qui sont cotées en bourse. S'agissant des dispositions visant à prévenir la tromperie et de la responsabilité des banques dépositaires, le Conseil des Etats s'est rallié à la formulation plus stricte proposée par le Conseil fédéral dans son projet.
Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a accepté, sur proposition de la commission, le compromis proposé par le Conseil des Etats au sujet du domaine d'application de la loi. Les sociétés d'investissement revêtant la forme de la société anonyme sont donc soumises à la loi

si elles ne sont pas cotées en bourse et si elles s'adressent aussi à des investisseurs non qualifiés. En revanche, la Chambre basse a maintenu son point de vue en ce qui concerne les dispositions visant à prévenir la tromperie et la responsabilité civile des banques dépositaires.
Le **Conseil des Etats** s'est ensuite rallié à la position plus souple du Conseil national concernant la responsabilité civile des banques dépositaires. La Chambre haute a par contre maintenu son point de vue sur les dispositions visant à prévenir la tromperie. Le **Conseil national** a finalement cédé sur ce point, à la suite de quoi le **Conseil des Etats** a éliminé les dernières divergences.

05.428 Initiative parlementaire (CER-CE). TVA. Taux spécial pour les prestations du secteur de l'hébergement. Prorogation

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-CE) : 06.09.05 (FF 2005 5411)
Avis du Conseil fédéral : 30.09.05 (FF 2005 5421)

Situation initiale

Les prestations du secteur de l'hébergement sont imposées depuis le 31 décembre 2006 à un taux spécial de 3,6 % au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Lors de la séance du 23 mai 2005, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) a discuté du maintien de ce taux spécial, dont la validité a déjà été prolongée deux fois. Après une discussion approfondie, la commission a décidé, par 8 voix contre 1 et 3 abstentions, de proposer, par voie d'initiative, une nouvelle prolongation du taux spécial applicable aux prestations d'hébergement jusqu'à fin décembre 2010. La Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) a approuvé cette décision, le 22 août 2005, par 15 voix contre 8 et 1 abstention.

Délibérations

23.05.2005	CER-CE	La commission décide d'élaborer une initiative.
22.08.2005	CER-CN	Adhésion.
05-10-2005	CE	Décision conforme au projet de la commission.
14-12-2005	CN	Adhésion.
16-12-2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:1)
16-12-2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (118:55)

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet de loi sans discussion et sans opposition.
Au **Conseil national**, la gauche et les verts ont combattu en vain ce projet qu'ils jugent inapproprié. Pour Remo Gysin (S, BS), un taux spécial de TVA n'est plus nécessaire, la situation de l'hôtellerie suisse s'étant notablement améliorée. Il faudrait plutôt soutenir le renouvellement des infrastructures. Il faut de toute façon repenser notre politique du tourisme comme l'a fait remarquer Luc Recordon (G, VD). Le rapporteur de langue française, Charles Favre (RL, VD) a rappelé que cette prolongation du taux spécial en faveur de l'hôtellerie avait aussi pour but de donner au Conseil fédéral et au Parlement le temps de réfléchir à une simplification du système. Une proposition de non-entrée en matière a été rejetée par 104 voix contre 55. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 101 voix contre 54.

06.017 Loi sur la surveillance des marchés financiers

Message du 1er février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN) (FF 2006 2741)

Situation initiale

Le but du projet de loi est de regrouper les organes fédéraux de surveillance des banques, des entreprises d'assurance et des autres intermédiaires financiers au sein d'une seule autorité de surveillance. Les trois autorités que sont la Commission fédérale des banques, l'Office fédéral des assurances privées et l'Autorité de contrôle en matière de lutte contre le blanchiment d'argent seront réunies sous la désignation d'« Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (AUFIN) ». Face à l'évolution des marchés financiers et à la complexité croissante de leur surveillance, le cadre institutionnel des organes de surveillance a également dû être adapté. La création d'une autorité intégrée découle de ces mutations et constitue une nouvelle approche organisationnelle dont l'objectif

est de renforcer la surveillance suisse des marchés financiers et de donner à cette autorité plus de poids en tant qu'interlocuteur sur la scène internationale.
L'AUFIN sera un établissement de droit public. Elle sera indépendante sur le plan institutionnel, opérationnel et financier. Elle sera aussi dotée de structures de gestion modernes comprenant un conseil d'administration, une direction et un organe de révision. L'indépendance de l'AUFIN s'accompagnera cependant d'une obligation de rendre compte et de l'assujettissement à la haute surveillance politique par la Confédération.
Le projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN) règle non seulement les questions d'organisation mais énonce aussi les principes déterminant son activité de réglementation; il fixe en outre les règles en matière de responsabilité, harmonise les instruments de surveillance et prévoit des sanctions. Dans une certaine mesure, la LAUFIN revêt ainsi la fonction de loi faîtière des différentes lois régissant la surveillance des marchés financiers. La mission légale de l'autorité de surveillance reste la même et les particularités propres à chaque domaine de surveillance sont prises en compte. Les banques devront continuer de se conformer aux exigences de la loi sur les banques, les entreprises d'assurance à celle de la loi sur la surveillance des assurances et les fonds de placement à celles de la loi sur les fonds de placement. Le système d'autorégulation prévu par la loi sur le blanchiment d'argent et par la loi sur les bourses sera également maintenu.
L'organisation des autorités chargées de la surveillance des offres publiques d'acquisition (OPA) est aussi adaptée. Ces ajustements s'imposent en raison de la révision de l'organisation judiciaire fédérale qui se traduit par quatre niveaux dans les voies de recours en matière d'OPA. Des voies de droit aussi longues auraient eu pour effet de bloquer, voire de faire échouer les transactions de reprise. La réforme des compétences des différentes autorités impliquées permettra d'éviter ces inconvénients.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN)

07.03.2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.06.2007	CE	Divergences.
14.06.2007	CN	Divergences.
18.06.2007	CE	Divergences.
19.06.2007	CN	Divergences.
20.06.2007	CE	Divergences.
20.06.2007	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
21.06.2007	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:0)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Projet 2
Loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières

07.03.2007	CN	Modifiant le projet de la Commission.
07.06.2007	CE	Divergences.
14.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (178:7)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

C'est sans opposition que le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière sur le projet. Une minorité de la commission de l'économie et des redevances, formée de députés UDC, a toutefois demandé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'y intégrer la surveillance des caisses de pension et des fondations de placement, ainsi que de la CNA et de Postfinance. Les porte-parole de la commission ont signalé que l'opportunité d'une intégration de la surveillance des caisses de pensions dans la nouvelle autorité de surveillance avait été longuement discutée en commission. Celle-ci a du reste déposé le postulat « 06.3660, Loi sur la surveillance des marchés financiers. Evolution future », qui charge le Conseil fédéral d'analyser dans quelle mesure il conviendra à l'avenir d'élargir la surveillance des marchés financiers aux intermédiaires financiers et aux caisses de pension. Ils ont également souligné qu'une intégration dans la LAUFIN de nouveaux instruments retarderait la mise en place de la nouvelle autorité de surveillance (jusqu'à deux ans). La proposition de renvoi a été rejetée par 119 voix contre 44.

Projet 1
Le projet du Conseil fédéral a été largement suivi au Conseil national, à l'exception de quelques points. Comme le proposait la majorité de la commission, la Chambre basse a notamment fixé expressément comme objectif à l'autorité de surveillance d'œuvrer au renforcement de la place financière suisse (art. 6, al. 2), contrairement à l'avis du Conseil fédéral et d'une minorité de la commission. Les députés ont également, sur proposition de la majorité de la commission, inscrit dans la loi, à l'art. 9, al. 3, que le Conseil fédéral doit veiller à une représentation équilibrée des deux sexes au sein du conseil d'administration de l'autorité de surveillance, dont le nom avait été arrêté un peu plus tôt (FINMA). Comme le proposait la majorité de la commission, les députés ont décider que le personnel de la FINMA serait engagé sur la base d'un contrat de droit public, et non sur la base d'un contrat de droit privé (art. 13, al. 1). Pour la majorité de la commission, il s'agit d'éviter que le personnel, en particulier les cadres, ne perçoive des salaires exagérément élevés. En outre, il paraît logique que le statut du personnel corresponde à la nature des tâches qu'il assumera. En accord avec le Conseil fédéral, une minorité de la commission avait demandé que le personnel soit engagé sur la base d'un contrat de droit privé. Ce système plus flexible devait garantir la compétitivité par rapport à l'économie privée et assurer le recrutement du personnel hautement qualifié.
Le Conseil national a également suivi sa commission dans le durcissement des sanctions en cas de violation de l'obligation de déclarer (modification du droit en vigueur, ch. 16, art. 41, al. 1, 2). Il a porté le montant des amendes à 20 millions en cas de violation intentionnelle, 10 en cas de violation par négligence, soit une multiplication par dix des montants prévus par le Conseil fédéral. Auparavant, il avait rejeté les propositions de la minorité UDC de la commission, qui voulait supprimer les sanctions pénales prévues (art. 44-47 de la LAUFIN).
Les autres propositions de minorité de la commission ont également toutes été rejetées. Dans son message, le Conseil fédéral proposait que la nouvelle autorité dispose de la plus grande autonomie possible en matière institutionnelle et financière, et que les Chambres fédérales exercent sur elle la haute surveillance sans disposer de la souveraineté budgétaire. Une minorité de la commission a toutefois souhaité que le budget global annuel soit soumis au Parlement, dans l'espoir de lutter ainsi contre une augmentation des coûts (Art. 9, al.1, let. j). Pour la majorité de la commission, la FINMA a besoin d'une autonomie budgétaire pour pouvoir remplir sa mission indépendamment de toute influence extérieure et avec la flexibilité requise par rapport au marché.
Au chapitre du financement des dépenses, une proposition visant à ce que la taxe perçue auprès des assujettis pour financer les coûts non couverts par les émoluments soit prélevée uniquement pour financer les coûts strictement induits par la surveillance a été rejetée (Art. 15, al. 1).
La loi prévoit que la FINMA informe régulièrement le public sur son activité, mais qu'elle ne donne des informations sur des procédures particulières que dans trois cas: lorsqu'il s'agit de protéger les acteurs financiers ou les assujettis, de rectifier des informations fausses ou fallacieuses, ou de garantir la réputation de la place financière suisse. La proposition de minorité visant à ce que la FINMA donne des informations sur toutes les procédures a également été rejetée (Art. 22, al. 2)
Une proposition de minorité visant à biffer la disposition proposée par le Conseil fédéral, qui prévoit, en matière d'entraide administrative et judiciaire, que la FINMA refuse son autorisation lorsque des informations doivent être transmises à des autorités pénales et que l'entraide judiciaire en matière pénale est exclue a été rejetée (Art. 42, al. 3). Les députés ont suivi la majorité de la commission qui tenait à réaffirmer dans la LAUFIN le principe de la double incrimination, selon lequel l'entraide judiciaire internationale n'est accordée à un Etat qui en fait la demande que pour des délits punissables à la fois en Suisse et dans cet Etat.
Le **Conseil des Etats** a introduit quelques divergences avec le Conseil national. La disposition du Conseil national selon laquelle la FINMA devait assumer son activité de surveillance en tenant particulièrement compte des intérêts de la place financière suisse (art. 6, al. 2) n'a pas trouvé grâce aux yeux du Conseil des Etats. Au nom de la minorité de la commission, Ernst Leuenberger (S, SO) a souligné que cette exigence n'était pas compatible avec l'indépendance attendue de la future autorité de surveillance. Il a été suivi par 21 voix contre 4. La Chambre haute a refusé de préciser explicitement dans la loi qu'une représentation équilibrée des deux sexes devait prévaloir dans le conseil d'administration de la FINMA (art. 9, al. 3). S'il a suivi le Conseil national et opté pour que le personnel soit engagé sur la base d'un contrat de droit public, il a en revanche autorisé le conseil d'administration à régler les rapports de travail dans une ordonnance, sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral (art. 13). Concernant la modification du droit en vigueur, (ch. 16, art. 41, al. 1 et 2), il a suivi sa commission et a ramené le niveau des amendes en cas de violation de l'obligation de déclarer à celui du Conseil fédéral soit 2 millions en cas de violation intentionnelle et 1 million en cas de négligence.

Dans la procédure d'élimination des divergences, chaque conseil a cédé à tour de rôle sur certains points. Le **Conseil national**, après avoir dans un premier temps maintenu sa décision concernant la mention de la défense des intérêts de la place financière suisse, s'est finalement rallié au Conseil des Etats. Sur la composition du conseil d'administration, c'est le Conseil des Etats qui a adopté la version du Conseil national. Concernant les sanctions en cas de violation intentionnelle de l'obligation de déclarer, les Chambres ont toutefois campé sur leurs positions. Finalement, le Conseil national a proposé une formulation selon laquelle l'amende dépend de l'ampleur du profit obtenu, mais n'a pas voulu fixer de montant maximal. La **Conférence de conciliation** a repris la version du Conseil national, solution entérinée par les deux Chambres, mais fortement critiquée au Conseil des Etats.

Projet 2
La commission de l'économie et des redevances du **Conseil national** a estimé que les dispositions de la loi sur les bourses relatives à la publicité devaient être mises en œuvre sans délai. Elle a donc recommandé au conseil de déclarer ces dispositions urgentes dans le cadre d'un projet distinct. Afin d'assurer la transparence au niveau des acquisitions, la commission a proposé d'abaisser de 5 à 3 % le seuil à partir duquel toute acquisition d'actions doit obligatoirement être communiquée. Elle a également proposé que la valeur du seuil soit calculée en fonction du cumul des actions et des options acquises. Afin de renforcer encore l'importance du principe de publicité, la commission a également recommandé qu'un juge puisse ordonner la suspension du droit de vote d'un investisseur en cas de non-respect de l'obligation de déclarer. Ces dispositions ont été adoptées par le Conseil national, bien que Pirmin Schwander (V, SZ) ait tenté de s'opposer à la baisse du seuil pour l'obligation de déclarer. La Chambre basse a également adopté la proposition de Johann Schneider (RL, BE) qui ne vise plus seulement le cas de l'acteur isolé, mais aussi celui d'investisseurs qui se concertent et qui travaillent souvent avec un tiers (art. 20, al. 1bis).
Le **Conseil des Etats** s'est rallié sur le principe au Conseil national. Le porte-parole de la commission a rappelé qu'à l'instar du Conseil national, le Conseil des Etats souhaitait éviter que lors d'opérations de rachat, des investisseurs raiders puissent acquérir discrètement des parts importantes d'une société en utilisant de nouveaux instruments financiers qui ne seraient pas pris en compte par la loi. Pour atteindre cet objectif, les sénateurs ont simplifié le paragraphe proposé par le Conseil national et remédié à l'insécurité juridique. Ils ont de plus limité à cinq ans la suspension du droit de vote d'une personne ayant acquis ou aliéné des titres en violation de l'obligation de déclarer. La Chambre haute n'a en revanche pas suivi le Conseil national sur la déclaration d'urgence. Elle a adopté une formulation aux termes de laquelle le texte entrerait en vigueur dès que le délai référendaire arriverait à échéance, ou après une éventuelle votation populaire.
Le **Conseil national** s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.

06.035 Loi sur l'imposition des huiles minérales. Modification

Message du 3 mai 2006 relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales (FF 2006 4057)

Situation initiale

La motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002 charge le Conseil fédéral de procéder à une modification de la législation relative à l'impôt sur les huiles minérales. La taxation du gaz naturel, du gaz liquide et du biogaz utilisés comme carburants doit être réduite d'au moins 40 centimes par litre d'équivalent essence, l'objectif étant de faire baisser les émissions de CO_2 et la pollution de l'air dans le domaine routier. Cette baisse d'impôt doit être compensée par une majoration de l'imposition de l'essence telle que le produit global de l'imposition des carburants demeure constant.
Vu que les carburants issus de matières premières renouvelables peuvent également avoir pour effet de réduire sensiblement les émissions de CO_2, il est prévu de les exonérer de l'impôt.
Une réduction de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide de 40 centimes par litre d'équivalent essence ainsi qu'une exonération totale du biogaz et des autres carburants issus de matières premières renouvelables créent une incitation suffisante pour faire croître la demande en carburant ménageant l'environnement. Il y a tout lieu de s'attendre à une augmentation de la consommation de gaz naturel, de gaz liquide, de biogaz et d'autres carburants issus de matières premières renouvelables. La demande en essence diminuera à cause de la substitution, de la majoration d'impôt pour compenser la diminution de recettes et pour d'autres raisons.

Une réduction de l'impôt grevant les carburants ménageant l'environnement peut diminuer substantiellement les émissions de CO_2 dans le trafic routier, ce qui représente une importante contribution au comblement de l'écart par rapport aux objectifs de la loi sur le CO_2.

Délibérations

05.10.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
11.12.2006	CE	Divergences.
07.03.2007	CN	Divergences.
13.03.2007	CE	Divergences.
15.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (193:0)
23.03.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

L'entrée en matière était incontestée au **Conseil national**. Lors de la discussion par article, Martin Bäumle (-, ZH) a proposé, au nom d'une minorité de la commission rose-verte, d'introduire des allégements fiscaux différenciés pour le gaz naturel et le gaz liquide (art. 12a). Rappelant que l'objectif du projet était de lier l'exonération fiscale des carburants à leur efficience écologique et que la combustion du gaz naturel (méthane) dégageait nettement moins de dioxyde de carbone par unité d'énergie que celle du gaz liquide (propane, butane), il a estimé nécessaire de prévoir une exonération plus avantageuse pour les carburants ménageant l'environnement. Par 96 voix contre 72, le Conseil national a néanmoins décidé de suivre la proposition de la majorité et du Conseil fédéral et de réduire uniformément l'impôt sur les huiles minérales frappant le gaz naturel et le gaz liquide de 40 centimes par litre d'équivalent essence.
S'agissant de l'exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables (art. 12b), le Conseil national a accepté les propositions formulées par Hansjörg Walter (V, TG) et Josef Kunz (V, LU) qui, en soutien aux agriculteurs, ont demandé qu'il soit tenu compte en particulier des carburants issus de matières premières indigènes renouvelables. Contrairement au Conseil fédéral, qui prévoyait d'exonérer de l'impôt l'ensemble des carburants issus de matières premières renouvelables, la Chambre basse s'est donc prononcée en faveur d'une exonération des carburants indigènes issus de matières premières renouvelables selon la proposition déposée par Hansjörg Walter. Ce dernier a également obtenu gain de cause sur la question du contingentement de l'importation de biocarburants défiscalisés, le Conseil national ayant accepté de fixer la quantité exonérée de carburants importés issus de matières premières renouvelables à 150 millions de litres initialement, et de la relever chaque année de 10 millions de litres à partir de la deuxième année.
La majorité de la commission a par ailleurs soumis au plénum, avec succès, des propositions visant à préciser les modalités de l'exonération fiscale. De son avis, le Conseil fédéral doit fixer l'ampleur de l'exonération fiscale des biocarburants en tenant compte de leur contribution à la protection de l'environnement et aux objectifs de la politique énergétique, mais aussi de la compétitivité de ces carburants par rapport aux carburants d'origine fossile. Selon elle, il doit en outre fixer «des exigences minimales relatives à la preuve d'un bilan écologique global positif» (art. 12b, al. 3).
Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 123 voix contre 35. Près de la moitié des membres du groupe radical-démocratique et de l'UDC ont voté contre.
Le **Conseil des Etats** a créé une divergence en se prononçant en faveur de l'introduction d'allégements fiscaux différenciés pour le gaz liquide et pour le gaz naturel. À la demande de sa commission, le plénum a décidé, par 32 voix contre 7, de réduire la taxe de 40 centimes par litre équivalent essence pour le gaz naturel, et de 20 centimes pour le gaz liquide, du fait de sa contribution moins importante à la protection de l'environnement. La Chambre basse avait préalablement rejeté une proposition allant dans ce sens formulée par une minorité de la commission rose-verte. Le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national en soutenant l'exonération intégrale des carburants indigènes issus de matières premières renouvelables (art. 12b, al. 1), mais s'en est distancié sur les autres dispositions relatives à l'exonération fiscale. Ainsi, de son avis, le Conseil fédéral doit fixer la quantité à importer de carburants issus de matières premières renouvelables – tels que le bioéthanol, produit à partir de la canne à sucre, ou le biodiesel, dont la production est assurée à partir de betteraves – en tenant compte de l'offre indigène. Grâce à la voix prépondérante de son président, le Conseil des Etats a également adopté une proposition de Philipp Stähelin (C, TG) visant à encourager la définition d'une part minimum de biocarburants dans les carburants fossiles, par analogie à la pratique en vigueur en Allemagne et dans l'Union européenne. Au nom de la commission, Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a invité au rejet de cette proposition, rappelant que les exonérations fiscales prévues s'inscrivaient dans le cadre d'une politique incitative et qu'elles n'étaient

donc guère compatibles avec des mesures aussi contraignantes que la définition d'une valeur minimale pour l'addition de biocarburants, par exemple. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz s'est également opposé à pareille mesure de contrôle du marché.
La Chambre haute a accepté une proposition de Pierre Bonhôte (S, NE) concernant les carburants issus de matières premières renouvelables, selon laquelle le Conseil fédéral devra fixer non seulement des exigences minimales relatives à la preuve d'un bilan écologique global positif – selon la proposition précédemment adoptée au Conseil national, mais aussi des conditions de production socialement acceptables. À l'appui de cette proposition, Dick Marty (RL, TI) a cité des exemples de conditions de travail inacceptables dans des pays en développement. De son avis, il n'est pas possible de se contenter d'un bilan écologique global positif en ignorant totalement les conditions de travail dans lesquelles travaillent les êtres humains. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a rétorqué qu'un examen des conditions de travail et des salaires n'était pas envisageable dans ces pays, précisant que si un bilan écologique de la production était concevable, il l'était beaucoup moins dans le domaine social. Il a poursuivi en indiquant que le potentiel à long terme des biocarburants était très faible en Suisse et qu'il importait de prime abord de donner une chance aux pays en développement tournés vers l'exportation et l'agriculture. Finalement, le Conseil des États a accepté de justesse, par 18 voix contre 17, la proposition de Pierre Bonhôte et a demandé au Conseil fédéral de n'autoriser que les biocarburants dont les conditions de production étaient socialement acceptables.
Le projet a été adopté à l'unanimité, avec 5 abstentions.
Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a décidé que le montant de l'impôt sur le gaz liquide serait égal à celui de l'impôt sur le gaz naturel (art. 12a) : il s'est donc écarté de ce que proposait une minorité rose-verte de sa commission et de ce qu'avait décidé le Conseil des États, soit fixer l'impôt sur ces carburants en fonction de leur efficience écologique. Finalement, le **Conseil des États** s'est rallié à cette décision. En outre, il a suivi le Conseil national et a biffé la disposition, qu'il avait lui-même adoptée à une courte majorité en première lecture, selon laquelle il aurait été donné au Conseil fédéral la compétence de fixer une valeur minimale pour l'addition de biocarburants aux carburants fossiles. Le **Conseil national**, de son côté, a finalement accepté la légère modification du Conseil des États concernant les exigences minimales de conditions de production socialement acceptables (art. 12b, al. 3) : ainsi, le Conseil fédéral sera tenu de s'assurer que la Suisse n'importe pas de carburants qui, bien qu'issus de matières premières renouvelables, ne remplissent pas ces conditions.
Au vote sur l'ensemble, les deux conseils ont adopté le projet à l'unanimité.

06.037 Imposition des couples mariés. Mesures immédiates

Message du 17 mai 2006 concernant les mesures immédiates applicables à l'imposition des couples mariés (FF 2006 4259)

Situation initiale

La loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) est porteuse d'une discrimination fiscale, contraire à la Constitution, des couples mariés à deux revenus par rapport aux concubins qui sont dans la même situation financière. Cette discrimination touche principalement les couples de la classe moyenne et de la classe moyenne supérieure dont les conjoints fournissent chacun une grande part du revenu global du couple et totalisent un revenu brut du travail allant de 80 000 à 500 000 francs.
Le projet a pour objectif d'atténuer la discrimination fiscale dont sont victimes les couples mariés à deux revenus par rapport aux concubins. A cet effet, des mesures immédiates, aisément et rapidement applicables, doivent être prises dans le cadre de l'impôt fédéral direct.
L'analyse des résultats de la consultation a montré que l'objectif du projet fait pratiquement l'unanimité, si ce n'est que l'augmentation du barème applicable aux personnes seules en vue d'assurer le financement des mesures et la non prise en compte des couples mariés à la retraite ont été rejetées. De même, l'imposition des couples mariés à un seul revenu et des couples mariés à deux revenus n'a pas trouvé grâce non plus auprès des milieux consultés au motif que l'augmentation massive des déductions pour couple à deux revenus avantageait ceux-ci de façon disproportionnée par rapport aux couples mariés à revenu unique équivalent. Une telle mesure aurait dérogé au principe qui veut que les couples ayant un revenu global comparable soient imposés de façon égale, quelle que soit la source du revenu. Partant de ces réserves, le Conseil fédéral propose une solution combinée, certes fondée sur le projet soumis à la consultation, mais qui comprend une mesure supplémentaire. Parallèlement à une hausse raisonnable de la déduction pour couple marié à deux revenus, une nouvelle déduction pour couple marié est créée : elle prendra la forme d'une déduction

sociale et tous les couples mariés pourront en bénéficier. Cette proposition répond donc aux attentes concernant l'atténuation de la discrimination des couples mariés à deux revenus et l'instauration de charges fiscales équilibrées entre les ménages à un seul et les ménages à deux revenus. Pour ce qui est de la déduction pour couples mariés à deux revenus, l'augmentation sera plus modérée que ne le prévoyait le projet mis en consultation. Une déduction allant jusqu'à 50 % du revenu le moins élevé des époux sera admise, avec un plafond de 12 500 francs. La déduction maximale actuelle pour couple à deux revenus (7600 fr.) constituera la déduction plancher. La déduction pour couples mariés, fixée à 2500 francs par couple, est une mesure supplémentaire visant à réduire la discrimination fiscale précitée. Elle profitera également aux couples retraités, aux couples mariés à un seul revenu et aux couples dont les revenus proviennent d'autres sources que d'une activité lucrative. Les diminutions de recettes dues à l'augmentation de la déduction pour couple marié à deux revenus et la perte fiscale résultant de la nouvelle déduction pour couple marié sont d'un montant à peu près égal. La solution combinée permet de supprimer la discrimination fiscale pour quelque 160 000 couples mariés à deux revenus, soit pour 2/3 des couples concernés. Pour quelque 80 000 couples mariés à deux revenus la charge fiscale discriminatoire ne sera réduite qu'en partie. La nouvelle déduction s'appliquera à tous les couples mariés, sans exception. Elle permet de maintenir dans des limites raisonnables la différence de charge fiscale entre les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus. Comme la discrimination frappe principalement ces derniers, ce sont eux qui bénéficieront le plus de ces deux nouvelles mesures et de l'allégement fiscal qu'elles représentent par rapport aux couples dont seul un conjoint exerce une activité lucrative. La déduction pour couples mariés permet de maintenir dans les limites du raisonnable l'écart fiscal qui sépare les couples à un seul revenu des couples à deux revenus.
Les mesures immédiates proposées permettent d'atténuer une discrimination fiscale anticonstitutionnelle, sans pour autant influer sur le choix ultérieur d'un système fiscal (imposition individuelle ou splitting). La solution combinée est financièrement supportable sachant que la baisse de recettes s'élèvera à 540 millions de francs pour la Confédération (base: plan financier 2010) et 110 millions pour les cantons. Ces diminutions de recettes devront être compensées : ainsi, l'augmentation de la déduction pour couples à deux revenus devrait inciter le conjoint qui ne travaille pas à exercer une activité lucrative, ce qui, à long terme, devrait engendrer un surplus de recettes de l'ordre de 50 millions de francs. Dans le même temps, le projet « INSIEME », mis en place afin d'améliorer l'efficacité de l'Administration fédérale des contributions, permettra de générer des recettes de l'ordre de 50 millions de francs. Restent 440 millions de francs, qui devraient être couverts par une politique de diminution des dépenses. Cette compensation ne sera concrétisée dans le plan financier qu'une fois que le Conseil fédéral se sera prononcé sur les taux de croissance et sur les objectifs définis dans le cadre du réexamen des tâches. Par contre, il faudra renoncer à l'accroissement de la charge des personnes seules, tel qu'il était prévu dans le projet soumis à la consultation.
Les mesures immédiates doivent entrer en vigueur le 1er janvier 2008. Leurs effets devraient commencer à se faire sentir, pour les contribuables, au plus tôt à partir de 2009.
Dans un deuxième temps, il est prévu de réformer entièrement l'imposition du couple et de la famille. Le Conseil fédéral a pour cela chargé le Département fédéral des finances de lui soumettre un arrêté permettant au Parlement de prendre une décision de principe sur le système fiscal à appliquer et d'opter soit pour l'imposition individuelle soit pour l'imposition commune (splitting). Dès que le Parlement aura fixé les grandes orientations du projet, le Conseil fédéral pourra commencer à élaborer un projet de loi.

Délibérations

15.06.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.10.2006	CN	Adhésion.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (166:0)

Unanime sur la nécessité de supprimer rapidement la discrimination fiscale, contraire à la Constitution, qui touche les couples mariés, le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet du Conseil fédéral. Au cours de la discussion par article, une minorité de la commission composée des trois membres du groupe socialiste et de deux représentants du groupe radical-libéral a néanmoins marqué son opposition à l'introduction de la nouvelle déduction sociale de 2500 francs pour les couples mariés, l'estimant mal ciblée ; elle a contesté en particulier que l'allégement soit accordé à tous les couples mariés, indépendamment de leur situation financière (revenu) ou familiale

(enfants, personnes à charge). Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et la majorité du conseil ont rétorqué que la déduction était nécessaire pour garantir l'équilibre du système et éviter de pénaliser plus que de raison les couples mariés disposant d'un seul revenu. Ils ont par ailleurs fait valoir qu'elle profiterait également aux couples retraités et aux couples mariés dont les revenus ne proviennent pas d'une activité lucrative. Suivant cette argumentation, la majorité du conseil a rejeté la proposition de la minorité par 25 voix contre 10. Au vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté le projet à l'unanimité.
Au **Conseil national**, les Verts ont déposé une proposition de non-entrée en matière, contestant l'adoption précipitée de mesures onéreuses au lieu de passer enfin à une imposition indépendante de l'état civil. Consciente qu'un changement de système fiscal prend beaucoup de temps, une large majorité du conseil a souligné la nécessité d'agir rapidement et décidé, par 140 voix contre 16, d'entrer en matière sur le projet. Le conseil s'est ensuite opposé à deux propositions de renvoi. Déposée par une minorité de la commission rose-verte, la première prévoyait de remplacer la déduction pour personnes mariées par une adaptation du barème d'imposition ; elle a été rejetée par 104 voix contre 62. Déposée par le conseiller national Markus Wäfler (E, ZH), la seconde visait l'élaboration d'un nouveau système dans lequel les membres d'un ménage seraient imposés individuellement selon le revenu cumulé du ménage ; elle n'a pas obtenu la majorité au vote préliminaire, où elle était opposée à la première proposition de renvoi.
Au cours de la discussion par article, la minorité rose-verte a proposé de supprimer la déduction pour couples mariés et d'étendre aux époux retraités l'allégement applicable aux couples à deux revenus. Entraînant une économie de 90 millions de francs par rapport à la solution défendue par le Conseil fédéral, ce système éviterait de pénaliser les retraités et d'accorder sans distinction une déduction forfaitaire à tous les couples mariés selon le principe de l'arrosoir, a-t-elle souligné. Tandis qu'une partie du groupe UDC s'est montrée favorable à l'extension aux époux retraités de la déduction pour couples à deux revenus, la majorité bourgeoise s'est clairement prononcée en faveur de la solution combinée proposée par le Conseil fédéral, qui assure l'équilibre des allégements fiscaux. La solution de la minorité ne pouvant être scindée, elle a finalement été rejetée nettement, par 111 voix contre 61. Malgré l'opposition de certains membres du camp rose-vert, le projet, qui entraînera une diminution des recettes de 650 millions de francs (dont 540 millions de francs pour la Confédération), a été largement adopté au vote sur l'ensemble.

06.085 Simplification du rappel d'impôt en cas de succession et sur l'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.

Délibérations

04.10.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Au **Conseil des États**, 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 États 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.

06.094 RPT. Dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur

Message du 8 décembre 2006 sur les arrêtés fédéraux concernant la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur et sur la loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la RPT (FF 2007 597)

Situation initiale

Le troisième projet sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) a pour objet principal la péréquation financière au sens strict. Il s'agit en l'occurrence de la dotation de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et de la compensation des cas de rigueur.
Par ailleurs, du fait de la nouvelle répartition des tâches découlant du deuxième train de mesures de la RPT, quelques questions financières relatives au passage à la RPT doivent encore être résolues.
Par l'arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges, le Parlement fixe la participation des cantons à fort potentiel de ressources et de la Confédération à la péréquation des ressources en faveur des cantons

à faible potentiel de ressources. Cet arrêté définit également les contributions de base accordées par la Confédération aux cantons qui subissent des charges excessives, dans le cadre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques ou sociodémographiques. Les contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges correspondent aux contributions pour la première année d'une période de quatre ans. Le Conseil fédéral adapte les contributions de base pour les trois autres années de la période.
L'arrêté fédéral concernant la dotation de la compensation des cas de rigueur fixe la contribution de la Confédération et des cantons à ladite compensation. La compensation des cas de rigueur profite aux cantons à faible potentiel de ressources qui ne bénéficient pas d'un allégement financier minimal du fait du passage à la RPT. Le projet porte également sur les principes du contrôle et de l'assurance de la qualité des calculs de la péréquation des ressources et de la compensation des charges, qui seront inscrits dans la loi sur le contrôle des finances.
En plus de la dotation des instruments de péréquation, ce message résout quelques questions relatives aux tâches, sur la base du bilan global entre la Confédération et les cantons. Le bilan global vise à garantir la neutralité budgétaire entre la Confédération et les cantons. Les points réglés sont les suivants:
fixation définitive des taux des contributions fédérales à l'AVS et à l'AI dans la loi sur l'AVS et dans la loi sur l'AI,
fixation du nouveau pourcentage de la part des cantons, en rapport avec le financement de mesures autres que techniques, au produit de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire, dans la loi concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire.
Le troisième projet concerne en outre une disposition transitoire relative à la loi sur l'AI, qui règle les contributions a posteriori aux institutions pour handicapés qui n'auront pas encore été versées lors du passage à la RPT. Enfin, le projet évoque les réglementations requises au niveau de l'ordonnance pour la nouvelle péréquation financière au sens strict.
Comme le mentionnait déjà le premier message sur la RPT, cette dernière ne peut être mise en oeuvre qu'intégralement. Le lien matériel entre les diverses mesures implique en effet l'entrée en vigueur simultanée de toutes les modifications constitutionnelles et légales. Etant donné qu'en 2007, les modifications d'ordonnances ont avancé rapidement au niveau de la Confédération et que les cantons ont lancé sans tarder les étapes de la mise en oeuvre, la RPT devrait pouvoir entrer en vigueur intégralement le 1er janvier 2008.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant la détermination des contributions de base à la péréquation des ressources et à la compensation des charges

14.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (35:6)
22.06.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (169:2)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant la compensation des cas de rigueur

14.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (35:2)
22.06.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (169:2)

Projet 3
Arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie

14.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2007	CN	Adhésion.

Projet 4
Loi fédérale concernant la modification d'actes dans le cadre de la mise en oeuvre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

14.03.2007	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2007	CN	Adhésion.

12.06.2007	CE	Divergences.
14.06.2007	CN	Divergences.
18.06.2007	CE	Divergences.
19.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (34:2)
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (157:5)

Lors du débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats**, Fritz Schiesser (RL, GL), président de la commission, et Hans-Rudolf Merz, conseiller fédéral, ont fortement déconseillé de remettre en cause l'équilibre d'un système très élaboré qui a été conçu avec les cantons. Lors de la discussion par article, certains représentants des cantons à fort potentiel de ressources n'en ont pas moins essayé de supprimer de prétendues imprécisions ou inégalités, sans toutefois y parvenir : la Chambre haute a suivi toutes les propositions du Conseil fédéral et de la commission.
Le Conseil des Etats a alloué 3,06 milliards de francs par an à la péréquation des ressources (projet 1), la contribution de base de la Confédération s'élevant à 1,8 milliard et celle des cantons à fort potentiel de ressources à 1,26 milliard. Plusieurs représentants de ces derniers ont critiqué le fait que la péréquation horizontale des cantons représente ainsi 70 % de la péréquation verticale de la Confédération. Une minorité de commission emmenée par Anita Fetz (S, BS) a proposé de s'en tenir au minimum de deux tiers prévu par la Constitution et, par conséquent, de réduire de 60 millions de francs la contribution des cantons à fort potentiel de ressources. Cette proposition a néanmoins été rejetée, de même que celle d'une minorité Rolf Schweiger (RL, ZG), qui souhaitait pour sa part une réduction de 34 millions de francs. La majorité du Conseil des Etats a estimé que les réductions proposées empêcheraient d'atteindre l'objectif visé, à savoir qu'avec un indice (national) de 100, tous les cantons obtiennent un potentiel de ressources de 85 points. La Chambre haute a ensuite décidé d'allouer 682 millions de francs à la compensation des charges (projet 1). Ces fonds sont affectés pour moitié à la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG), qui prend en compte les charges spécifiques des régions rurales, et pour moitié à la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS), qui vise à compenser les charges excessives des cantons urbains dues notamment à leur fonction de centre. Rapporteuse d'une minorité, Françoise Saudan (RL, GE) a plaidé, en vain, en faveur d'une clé de répartition 60-40 (60 % des fonds étant versés au titre de la CCG, et 40 % au titre de la CCS) en indiquant que, d'après une étude de l'entreprise Ecoplan, il conviendrait d'allouer jusqu'à 73 % des fonds à la compensation socio-démographique. Par 32 voix contre 12, le conseil s'est cependant rallié à la décision de la majorité, pour laquelle une telle clé de répartition aurait des effets désastreux pour les cantons de montagne. Par la suite, le Conseil des Etats a décidé d'allouer 430 millions de francs à la compensation des cas de rigueur (projet 2), qui est financée à hauteur de deux tiers par la Confédération et à hauteur d'un tiers par les cantons (selon leur poids démographique). Une proposition de minorité Trix Heberlein (RL, ZH) visant à réduire le montant précité de 173 millions de francs a elle aussi été rejetée, par 26 voix contre 7.
Au **Conseil national**, les débats se sont déroulés selon un schéma similaire. S'agissant de la dotation des fonds de compensation, la chambre basse a suivi le Conseil fédéral et a rejeté toutes les propositions de modification. En ce qui concerne la péréquation des ressources (projet 1), toutes les propositions visant à réviser à la hausse ou à la baisse la péréquation horizontale des cantons (qui correspond à 70 % de la péréquation verticale) ont été rejetées. Dans ce contexte, le Conseil national n'a rien voulu savoir non plus d'une limite maximale de charge pour les cantons à fort potentiel de ressources qui correspondrait à 20 % de leurs propres recettes fiscales. Une telle proposition avait été déposée par une minorité Gerhard Pfister (C, ZG) dans le cadre du projet 4. S'agissant de la compensation des charges (projet 1), une minorité composite emmenée par Martine Brunschwig Graf (RL, GE) a proposé que les ressources allouées au titre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs géo-topographiques (CCG) et au titre de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques (CCS) le soient selon une clé de répartition 55-45 au profit des villes. L'argument selon lequel une dotation paritaire des deux fonds ne correspondrait en aucun cas à la réalité n'a pas convaincu, puisque la proposition a été rejetée par 103 voix contre 67. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a indiqué que toutes les contributions de la RPT feraient l'objet d'un réexamen au bout de quatre ans. Concernant la compensation des cas de rigueur (projet 2), une minorité du camp bourgeois a déposé une proposition visant à réduire sa dotation d'un quart dès le départ, alors qu'elle est censée ne prendre fin qu'au bout de 28 ans, mais celle-ci a été rejetée. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz avait fait mouche en déconseillant de remodeler ce fonds, qui a une fonction politique importante en termes d'adhésion au projet RPT.

Les débats ont porté en outre sur les dispositions de la loi sur l'AI concernant les contributions a posteriori aux institutions pour handicapés qui n'auront pas encore été versées lors du passage à la RPT (chiffre 5 du projet 4). Ces contributions, qui sont dues en vertu de l'ancien droit, atteignent 1,96 milliard de francs au total. La Confédération est censée en assumer 3/8, soit 736 millions, et les cantons 1/8, soit 245 millions. Le solde, soit 981 millions, serait supporté par l'AI, conformément à la décision du Conseil des Etats. Pour sa part, la Confédération prendrait en charge les intérêts supplémentaires qui en résulteront. En contrepartie, elle réduirait ses prestations aux cantons dans le cadre des mécanismes de compensation de la RPT. Au lieu d'opter pour cette solution, le Conseil national a toutefois décidé, par 113 voix contre 70, de faire supporter les 981 millions non pas à l'AI, mais pour moitié à la Confédération et pour moitié aux cantons. Pour l'occasion, les députés du camp rose-vert et ceux du groupe UDC se sont associés au sein de la commission, formant une majorité qui a présenté plusieurs arguments convaincants. Celle-ci a notamment estimé que les cantons devaient participer financièrement à assainir une situation dans laquelle ils portaient une part de responsabilité. À ses yeux, par ailleurs, la prise en charge de la dette supplémentaire de l'AI par les pouvoirs publics serait équitable, et tant la Confédération que les cantons seraient à même de la supporter. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz et une minorité de la commission, composée de députés des groupes démocrate-chrétien et radical-libéral, ont évoqué le risque de voir ainsi s'annuler un compromis raisonnable avec les cantons. D'après eux, en effet, la RPT ne se prête pas à un assainissement de l'AI, fût-il partiel. Leurs préoccupations sont toutefois restées lettre morte.
Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'est opposé tacitement au nouveau modèle du Conseil national concernant la solution transitoire sur l'AI. Le **Conseil national** ayant maintenu sa proposition, par 91 voix contre 64, le **Conseil des Etats** a approuvé, par 32 voix contre 8, le partage des 981 millions en question en deux parts égales, l'une attribuée à l'AI et l'autre aux pouvoirs publics (dont 50 % à la Confédération et 50 % aux cantons). Le **Conseil national** s'est alors rallié à ce compromis.

06.101 Loi fédérale sur les finances de la Confédération. Blocage de crédits

Message du 8 décembre 2006 concernant la révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération (Blocage de crédits) (FF 2007 297)

Situation initiale

Le blocage de crédits est devenu un instrument de gestion budgétaire d'importance majeure. Sollicité à sept reprises depuis 1997 par le Conseil fédéral dans le cadre du message concernant le budget, le blocage de crédits a chaque fois été approuvé par les Chambres. Cette mesure a permis d'alléger le budget de plus d'un milliard de francs au total. D'où son importance en tant qu'instrument de gestion des finances et son emploi fréquent par le Conseil fédéral et le Parlement. Facilement modulable au volume d'allégement requis ainsi qu'aux besoins économiques ou politiques, le blocage de crédits est devenu un instrument de gestion budgétaire indispensable, fournissant une contribution de premier ordre dans les efforts fournis pour que le budget soit conforme aux exigences du frein à l'endettement.
La durée de validité de la loi du 13 décembre 2002 sur le blocage des crédits arrive à échéance le 31 décembre 2007. Compte tenu de l'importance que cet instrument a eue jusqu'ici et qu'il aura encore à l'avenir, il est justifié d'inscrire dans le droit permanent les dispositions transitoires qui le régissent.
La durée de validité de la loi sur le blocage des crédits prend fin le 31 décembre 2007. La révision partielle de la loi sur les finances de la Confédération doit servir à inscrire durablement cet instrument dans la loi.

Délibérations

13.03.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
24.09.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (35:1)
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (128:68)

Le **Conseil des Etats** est directement entré en matière. Au cours de la discussion par article, sur proposition de sa commission, il a modifié l'art. 37b, al. 2 de la loi sur les finances en précisant que le déblocage des crédits pour cause de grave récession était soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale et que Conseil fédéral établissait un rapport sur les autres déblocages dans les messages sur les crédits supplémentaires ou dans le compte d'Etat.

Au **Conseil national**, une minorité rose-verte a proposé de ne pas entrer en matière. Partant du principe que les Chambres fédérales devraient être en mesure d'établir des budgets définitifs, Hildegard Fässler (S, SG) a estimé que le recours au blocage des crédits équivalait à reconnaître l'échec de la politique financière du Parlement. Elle a ajouté que le blocage des crédits, s'appliquant à tous les crédits, ne constituait pas, selon elle, un instrument de gestion budgétaire efficace et que le frein à l'endettement suffisait à réduire les dépenses. Les représentants du camp bourgeois considéraient au contraire le blocage des crédits comme un moyen efficace pour lutter contre l'accroissement des dépenses. L'expérience a par ailleurs montré que cet instrument permettait une certaine flexibilité. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a souligné que c'était précisément en tant que complément au frein à l'endettement, pour ainsi dire de soupape de sûreté, que le blocage des crédits avait démontré son efficacité. Son point de vue s'est finalement imposé, puisque la demande de non-entrée en matière a été rejetée par 94 voix contre 57. Au cours de la discussion par article, deux propositions déposées par la minorité rose-verte, dont une visant à ne recourir au blocage des crédits que pour garantir que le budget soit conforme au frein à l'endettement, sont également restées sans suite. Au vote sur l'ensemble, le projet a finalement été adopté, grâce au soutien inconditionnel du camp bourgeois.

Comptes d'Etat

04.014 Compte d'Etat 2003

Message du Conseil fédéral du 31 mars 2004 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2003

Situation initiale

Le déficit du compte financier de la Confédération s'élève à 2801 millions. Sur ce montant, environ 800 millions résultent de la faiblesse de l'activité économique. Si la conjoncture avait été favorable, le déficit aurait été d'environ deux milliards; ainsi, le financement, à hauteur de ce montant, des dépenses de l'an dernier n'était pas assuré dans une perspective à moyen terme. Les avances et les prêts accordés au fonds pour les grands projets ferroviaires et financés par le biais de la Trésorerie se montent à 989 millions pour 2003. Au total, la Confédération a dû financer ses dépenses courantes - déficit du compte financier compris - par le biais d'emprunts pour un montant de 3,8 milliards.
Les dépenses se sont élevées à 49 962 millions. Par rapport à l'année précédente, elles diminuent de 760 millions, soit de 1,5 %. La comparaison est toutefois faussée par l'aide financière exceptionnelle de 689 millions fournie en 2002 dans le cadre de la crise de Swissair. Hors ce facteur spécial, le niveau des dépenses a peu varié en 2003 par rapport à l'année précédente (-71 millions, soit -0,1 %).
Pour en savoir plus sur l'évolution des dépenses, il importe d'analyser la croissance des divers groupes de tâches. Exception faite de la prévoyance sociale et de la formation et recherche fondamentale, les dépenses stagnent ou diminuent dans tous les groupes de tâches importants.
Les causes de la forte détérioration par rapport aux prévisions du budget doivent être recherchées du côté des recettes. Celles-ci ont été inférieures de 3695 millions au montant budgétisé. La forte chute des recettes de la Confédération remonte à 2002. Mais, lors de l'estimation des recettes pour le budget 2003, cette chute n'avait pas encore été reconnue dans toute son ampleur. Dès lors, les recettes totales (47,2 milliards) sont considérablement inférieures au montant budgétisé (-3,7 milliards). Elles n'ont toutefois que peu reculé par rapport au montant enregistré l'année précédente (-0,5%).
Au niveau des recettes fiscales, les pertes les plus conséquentes par rapport au budget ont été enregistrées par l'impôt anticipé et les droits de timbre; de même, les recettes de l'impôt fédéral direct et de la taxe sur la valeur ajoutée ont été inférieures aux prévisions budgétaires. L'écart est moins important pour ce qui est de l'impôt sur les huiles minérales et de la taxe sur les poids lourds. D'une manière générale, le recul des recettes a été beaucoup plus important que ce à quoi on pouvait s'attendre au vu de la situation conjoncturelle ; on peut donc en conclure que, en plus du ralentissement économique, des facteurs structurels ou aléatoires ont également joué un rôle.
En ce qui concerne les recettes non fiscales, elles sont supérieures de 462 millions au budget, en raison principalement de la réduction non budgétisée de la valeur nominale des actions Swisscom.
La dette brute de la Confédération s'est accrue de 1,3 milliard pour se chiffrer à 123,7 milliards. Elle a enregistré une progression nettement inférieure au montant cumulé du déficit du compte financier et du défaut de financement du fonds pour les grands projets ferroviaires. La raison réside dans le fait

qu'une partie des besoins de financement ont été couverts par le biais d'une réduction du patrimoine financier.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2003
02-06-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04-06-2004 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2003
02-06-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04-06-2004 CE Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant les comptes 2003 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)
02-06-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04-06-2004 CE Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant les comptes 2003 de la Régie fédérale des alcools
02-06-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04-06-2004 CE Adhésion.

Projet 5
Arrêté fédéral V relatif à l'ordonnance de l'Assemblée fédérale concernant l'affectation du produit de la taxe sur la valeur ajoutée à partir du 1er janvier 2004
02-06-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04-06-2004 CE Adhésion.

Si l'approbation du Compte d'Etat a été nette au **Conseil national,** les orateurs qui l'ont commenté ont exprimé une certaine inquiétude face au déficit et à la progression de la dette. Le rapporteur de la commission, Theophil Pfister (V, SG), a relevé que l'Etat se trouvait « sur la mauvaise pente ». Il a regretté que les fondements du frein à l'endettement n'aient même pas été respectés pour la première année. C'est surtout dans le camp bourgeois que le mécontentement a été exprimé de la manière la plus vive. Le rapporteur du groupe radical-libéral s'est prononcé en faveur de réformes structurelles à long terme tandis que les représentants de l'UDC ont exigé avec insistance la mise en place d'un programme d'abandon des tâches cohérent ainsi que des mesures dans le secteur du personnel. La gauche et les Verts ont contré cet argument en affirmant que les dépenses ont pu être réduites et que c'est surtout la baisse des recettes qui explique le déficit ; les efforts devraient plutôt porter sur la recherche de nouvelles sources financières afin que l'Etat puisse continuer d'assumer ses responsabilités sociales et économiques.
C'est également sans opposition que le **Conseil des Etats** a approuvé le compte d'Etat même si, comme dans l'autre Chambre, la situation financière de la Confédération a suscité une vive inquiétude. C'est ainsi que le rapporteur de la commission, Hans Lauri (V, BE), a affirmé que le budget de l'Etat était chroniquement et structurellement grevé et que la situation était « extrêmement précaire ». Dans sa réplique, le conseiller fédéral Merz a souligné la nécessité d'assurer un équilibre durable entre les dépenses et les recettes. Il a lancé un appel au dialogue et à l'esprit de compromis tout en plaidant pour que tous les secteurs de l'Etat contribuent solidairement à atteindre l'objectif d'un rééquilibrage structurel du budget.

05.012 Compte d'Etat 2004

Message du Conseil fédéral du 23 mars 2005 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2004

Situation initiale

Le compte financier boucle avec un déficit de 1656 millions. En 2003, ce chiffre atteignait encore 2801 millions. Une amélioration de 1810 millions est à constater par rapport au budget. Les chiffres susmentionnés ne tiennent cependant pas compte des dépenses extraordinaires de 1121 millions autorisées par les Chambres fédérales en particulier pour financer les engagements vis-à-vis des caisses de pensions.
L'amélioration par rapport au budget s'explique à la fois par une augmentation des recettes (+685 millions) et par une diminution des dépenses (-1125 millions). Étant donné les nombreuses incertitudes entourant l'évaluation des recettes, l'écart entre les prévisions budgétaires et les recettes effectives se révèle relativement faible (+1,4 %). Quant aux dépenses, la diminution constatée résulte d'une part d'une réduction légèrement plus forte que la normale et d'autre part de dépassements de crédits et de crédits supplémentaires moins importants que les autres années.
Il convient de relever que, pour la première fois depuis 2001, les recettes ont à nouveau augmenté par rapport à l'année précédente (+1467 million, soit +3,1 %), pour autant que l'on fasse abstraction des recettes extraordinaires résultant de la vente d'actions Swisscom en 2002. L'impôt anticipé, la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le tabac, les droits de timbre et l'impôt sur les maisons de jeu ont contribué à ce résultat. Seul l'impôt fédéral direct a généré des revenus nettement inférieurs à ceux de l'année précédente, ce qui s'explique cependant en partie par le niveau élevé atteint en 2003.
L'excédent de charges du compte de résultats dépasse à nouveau le déficit figurant au compte financier. Comme les années précédentes, la différence est due pour plus des deux tiers aux amortissements extraordinaires en rapport avec les prestations de la Confédération en faveur de sa caisse de pensions et de celles de ses entreprises. Le découvert du bilan a augmenté à hauteur de l'excédent de charges du compte de résultats pour atteindre 92,9 milliards.
La dette de la Confédération a atteint 126,7 milliard à la fin de l'année. L'augmentation de trois milliards est due entre autres au déficit du compte financier, aux prêts et avances au fonds pour les grands projets ferroviaires ainsi qu'aux prêts accordés à l'assurance-chômage.
Pour la première fois, le contrôle relatif au respect du plafond de dépenses déterminé sur la base du frein à l'endettement a été effectué au moment de l'établissement du compte. Eu égard au résultat du compte et à l'évolution effective de l'économie au cours de l'exercice en question, il en est résulté une bonification au compte de compensation. Elle permettra de compenser des charges qui seront inscrites au compte de compensation au cours des prochaines années à la suite d'examens similaires. Elle n'offre cependant pas de marge de manœuvre supplémentaire pour les prochains budgets.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2004
31-05-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-06-2005 CN Adhésion.

Projet
Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2004
31-05-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-06-2005 CN Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant les comptes 2004 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)
31-05-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-06-2005 CN Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le compte 2004 de la Régie fédérale des alcools
31-05-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-06-2005 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le Compte d'Etat n'a suscité aucun débat. L'arrêté fédéral I a été adopté par 27 voix sans opposition, alors que les trois autres arrêtés ont été adoptés par 26 voix sans opposition.
Au **Conseil national**, le Compte d'Etat a été adopté par 121 voix contre 17. Les membres de l'UDC ont vivement critiqué ces comptes. Bruno Zuppiger (V, ZH) a ainsi relevé que les chiffres restent nettement rouges et que la dette reste très importante. Chez les autres partis bourgeois, on est resté plus nuancé. Ainsi, pour Arthur Loepfe (C, AI), il faut continuer à faire des efforts pour redresser les finances fédérales. La gauche a vivement critiqué cette attitude de panique. Pour Hildegard Fässler (S, SG), il n'y a pas de marge de manœuvre pour de nouvelles économies. L'essentiel étant que l'Etat puisse financer ses prestations. Pour le Conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz, même si les comptes ne sont pas satisfaisants, il y a des signes positifs et le budget 2006 pourra être bouclé sans troisième programme d'assainissement. L'arrêté II a été adopté par 129 voix contre 12, l'arrêté III par 148 voix contre 3 et l'arrêté IV par 148 voix contre 4.

06.002 Compte d'Etat 2005

Message du Conseil fédéral du 29 mars 2006 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2005

Situation initiale

Le compte financier se solde par un déficit de 121 millions, au lieu des 1798 millions budgétisés. Cette amélioration résulte à la fois d'une augmentation des recettes (+533 millions) et d'une diminution des dépenses (-1144 millions). Les exigences du frein à l'endettement ont été dépassées: les dépenses effectives sont inférieures de 1776 millions au plafond de dépenses prescrit. Ce montant a été porté au compte de compensation, qui affiche désormais un total de 3556 millions. Etant donné que les Chambres fédérales ont décidé, lors de l'examen de la nouvelle loi sur les finances de la Confédération, de remettre à zéro le compte de compensation à fin 2006, ce solde positif ne permettra pas de créer une nouvelle marge de manœuvre du côté des dépenses.
Les recettes supplémentaires surpassent de 533 millions le montant budgétisé. Exprimé en pour cent, l'écart par rapport au budget reste toutefois faible (1,1 %). En effet, certaines recettes présentent des écarts importants, qui se sont en grande partie compensés mutuellement. Le surplus de recettes le plus élevé concerne l'impôt anticipé (+985 millions). Le manque à gagner le plus important concerne les droits de timbre (-597 millions).
Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas les 8338 millions de recettes considérées comme extraordinaires sous l'angle du frein à l'endettement, du fait qu'elles ne doivent pas servir à financer des dépenses. Ces recettes extraordinaires proviennent de la part de la Confédération au produit de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale (7038 millions) et du produit de la vente d'actions Swisscom (1350 millions). Tandis que la première devrait être versée au fonds de compensation AVS, selon la volonté des Chambres fédérales, le second devrait servir au remboursement de la dette de la Confédération.
Dans la majorité des groupes de tâches, les crédits inscrits au budget n'ont pas été complètement utilisés. Par rapport à l'année précédente, les dépenses ont augmenté de 2,2 %. Leur croissance a été plus faible que celle du produit intérieur brut en termes nominaux. La quote-part de l'Etat a légèrement fléchi.
L'écart entre les dépenses budgétisées et les dépenses effectives dépend du montant des crédits supplémentaires et du solde de crédits. Le montant des crédits supplémentaires (317 millions) n'a jamais été aussi bas depuis 1977. Cette situation résulte, d'une part, d'une budgétisation soignée et d'une discipline budgétaire stricte. Elle s'explique, d'autre part, par le fait qu'aucune charge supplémentaire due à un événement extraordinaire n'a affecté les finances de la Confédération l'an dernier. Les intempéries du mois d'août 2005 ne se répercuteront qu'ultérieurement sur les dépenses. Les soldes de crédits ont été légèrement inférieurs à la moyenne de ces dernières années.
Avec un excédent de charges de 2647 millions, le compte de résultats fait mieux que prévu au budget (-3934 millions) et affiche une nette amélioration par rapport à l'année précédente (-5719 millions). La différence entre le déficit du compte financier et l'excédent de charges du compte de résultats est principalement imputable aux mesures d'amortissement liées à la prise en charge par la Confédération des découverts techniques de la Caisse fédérale de pensions et de la caisse de pensions de la Poste (1,7 milliards).
Bien que le déficit du compte financier soit faible, la dette s'est accrue de 3654 millions. A fin 2005, elle atteignait 130,3 milliards. Cette progression est essentiellement imputable à l'octroi d'un prêt à

l'assurance-chômage (1800 millions) et d'une avance au fonds pour les grands projets ferroviaires (923 millions).

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2005
08-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12-06-2006 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2005
08-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12-06-2006 CE Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant les comptes 2005 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)
08-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12-06-2006 CE Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le compte 2005 de la Régie fédérale des alcools
08-06-2006 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
12-06-2006 CE Adhésion.

Par 124 voix contre 7, le **Conseil national** a adopté les comptes 2005 de la Confédération. Si les parlementaires ont salué les résultats meilleurs que prévu au budget et félicité le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz pour le travail accompli, la droite a appelé à ne pas relâcher la discipline. Les partis bourgeois ont notamment relevé que les augmentations des dépenses dans les domaines des assurances sociales et du trafic restent préoccupantes. Les représentants de l'UDC sont persuadés que l'assainissement des finances fédérales passe par la maitrise des dépenses dans les assurances sociales. Pour la gauche, au contraire, il est temps de cesser avec les coupes inutiles, en particulier dans le personnel de l'administration et de penser à des investissements intelligents. Pour Jean-Noël Rey (S, VS) il faut aussi se poser des questions en terme de recettes fiscales. Il faut appliquer correctement les lois fiscales en vigueur et stopper la politique des allégements fiscaux au niveau de l'impôt fédéral direct et de la TVA.
L'arrêté II concernant les comptes des grands projets ferroviaires a été adopté par 128 voix contre 11, celui concernant le domaine des EPF par 145 voix sans opposition et l'arrêté sur les comptes de la Régie fédérale des alcools par 147 voix sans opposition.
Le **Conseil des Etats** a suivi la chambre basse, et a approuvé les comptes d'Etat, à l'unanimité par 37 voix. Les trois autres arrêtés ont également été approuvés à l'unanimité, respectivement par 37 voix, 36 voix et 38 voix.

07.003 Compte d'Etat 2006

Message du Conseil fédéral du 28 mars 2007 concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2006

Situation initiale

Le compte financier se solde par un excédent de 2,5 milliards (0,5 % du PIB). Le budget prévoyait un déficit de 586 millions. Cette nette amélioration est due avant tout aux surplus de recettes (+2 755 millions), mais aussi aux dépenses plus faibles que prévu (- 366 millions).
Les exigences minimales du frein à l'endettement ont été dépassées: Les dépenses effectives sont inférieures de 2766 millions au plafond de dépenses prescrit. Ce montant a été porté au compte de compensation, qui affiche ainsi un total de 6324 millions. L'excédent cumulé a toutefois été remis à zéro à fin 2006, conformément aux dispositions transitoires de la loi sur les finances de la Confédération (LFC). Les dépenses supplémentaires, à hauteur de six milliards, autorisées dans le cadre de la stratégie de réduction du déficit (2004-2006) sont ainsi compensées.

Les recettes ordinaires sont supérieures de 5,3 % au chiffre inscrit au budget. Ces recettes supplémentaires sont pour la plupart imputables à l'amélioration marquée de la situation économique. Les écarts les plus importants par rapport au budget concernent l'impôt anticipé (+933 millions), la taxe sur la valeur ajoutée (+533 millions) et l'impôt fédéral direct (+465 millions). Par rapport à l'année 2005, les recettes ont progressé de 7,1 %, affichant ainsi un taux de croissance plus élevé que celui du PIB.
Les chiffres ci-dessus ne comprennent pas le total de 3203 millions de recettes non budgétisées, considérées comme extraordinaires sous l'angle du frein à l'endettement. Ces recettes extraordinaires sont le produit de la vente d'actions Swisscom. Conformément à la LFC, elles ne peuvent pas être utilisées pour financer des tâches, mais doivent servir à réduire la dette de la Confédération.
Les dépenses sont inférieures de 0,7 % au montant inscrit au budget. Dans la plupart des groupes de tâches, les crédits autorisés n'ont pas été complètement utilisés. Par rapport à l'année précédente, les dépenses ont progressé de 1,9 %, affichant ainsi un taux de croissance inférieur à celui du PIB nominal. La quote-part de l'Etat a légèrement diminué, passant à 11,0 % du PIB.
Avec un excédent de deux millions, le compte de résultats fait nettement mieux que prévu au budget (-2 749 millions). La différence entre l'excédent du compte financier et celui du compte de résultats est principalement imputable aux mesures d'amortissement liées à la prise en charge, par la Confédération, des découverts techniques de la Caisse fédérale de pensions et de la caisse de pensions de la Poste (1,7 milliard).

Délibérations

Projet1
Arrêté fédéral I concernant le compte d'Etat de la Confédération suisse pour l'année 2006
07-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19-06-2007 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les comptes du fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2006
07-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19-06-2007 CN Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant les comptes 2006 du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF)
07-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19-06-2007 CN Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le compte 2006 de la Régie fédérale des alcools
07-06-2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19-06-2007 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz s'est félicité du résultat positif du compte d'Etat en expliquant que l'excédent avait été obtenu surtout grâce aux programmes d'allégement 2003 et 2004. Il a rappelé néanmoins à son auditoire qu'il importait de rester vigilant, compte tenu des nouvelles dépenses programmées ou déjà arrêtées par le Parlement. Le compte d'Etat a été adopté à l'unanimité.
Au **Conseil national**, les intervenants n'ont pas caché leur satisfaction face au bon résultat du compte financier. Tandis que le camp bourgeois insistait notamment sur la nécessité de ne pas relâcher les efforts budgétaires, la gauche et les Verts ont appelé à utiliser la marge de manoeuvre disponible – obtenue d'ailleurs au moyen de deux programmes d'allégement rigoureux – pour financer des tâches tournées vers l'avenir et pour faire un geste à l'égard du personnel de la Confédération. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a confirmé qu'il renoncerait dorénavant aux programmes d'allégement. Il a par ailleurs défendu l'actuel programme d'examen des tâches, qui doit permettre à la Confédération de réaliser des économies de l'ordre de 8 milliards de francs d'ici à 2015. Au vote sur l'ensemble, le compte d'Etat a été adopté à l'unanimité moins une voix.

Budgets et plans financiers

03.051 Budget 2004

Message du 26 septembre 2003 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2004.

Situation initiale

Le compte financier boucle avec un déficit de 3466 millions. Les causes de cette détérioration prononcée sont directement imputables aux recettes. Afin de ne pas affaiblir davantage l'activité économique déjà morose, le Conseil fédéral propose de réduire par étapes le déficit structurel existant actuellement.
Hors besoins financiers exceptionnels de 1,1 milliard liés à d'anciennes charges (dont le financement de la prévoyance professionnelle des professeurs EPF et des agents de la Poste), les dépenses atteindront 51,4 milliards. Ce montant tient compte du blocage des crédits, qui permet d'économiser 230 millions. Ainsi, les dépenses affichent une progression de 0,6 %, légèrement inférieure au taux de renchérissement (0,7 %) prévu. Autrement dit, les dépenses inscrites au budget de la Confédération pour 2004 seront stabilisées en termes réels grâce aux premiers effets du programme d'allégement budgétaire 2003 et au blocage des crédits, de sorte qu'un des deux objectifs budgétaires du Conseil fédéral sera atteint.
Pour l'année 2004, les dépenses consacrées à la prévoyance sociale affichent le taux de croissance le plus élevé, soit 4,4 %. Cela s'explique en premier lieu par l'augmentation des charges en matière d'assurance invalidité, d'assurance-chômage, d'assurance-maladie, de prestations complémentaires de l'AVS/AI et d'aide aux réfugiés en Suisse. Parmi les grands groupes de tâches, la formation et la recherche fondamentale enregistrent également, conformément aux priorités fixées par le Conseil fédéral, un taux de croissance supérieur à la moyenne, à savoir 3,0 %, en raison de l'accroissement des moyens destinés aux universités et aux hautes écoles, à la recherche fondamentale et à la formation professionnelle. Les dépenses pour les relations avec l'étranger augmenteront plus que la moyenne, notamment du fait des efforts accrus en matière d'aide au développement et de relations politiques. Enfin, les groupes de tâches défense nationale et agriculture connaîtront eux aussi une augmentation des dépenses liée en particulier à la défense nationale militaire et aux paiements directs. En ce qui concerne les dépenses consacrées au trafic, en particulier aux transports publics ainsi qu'à l'aviation et à la navigation spatiale, la croissance sera supérieure à la moyenne. Le recul des dépenses en matière de finances et impôts s'explique exclusivement par la réduction des parts de tiers aux recettes de la Confédération, découlant de la révision à la baisse des prévisions de recettes; en revanche, le service de la dette est à l'origine d'une augmentation des dépenses.
Pour l'an 2004, les recettes totales de la Confédération sont estimées à un peu moins de 48 milliards. Elles diminuent ainsi de presque trois milliards par rapport au budget 2003 ; cette baisse traduit principalement le fait que le budget 2003 apparaît actuellement surestimé au vu des pertes de recettes d'origine structurelle, de la morosité de la conjoncture et de la chute des Bourses qui s'est prolongée jusqu'au printemps 2003. Le manque à gagner touche notamment l'impôt fédéral direct, l'impôt anticipé, les droits de timbre et la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations. Les produits de la TVA, principale source de recettes de la Confédération, et de l'impôt sur les huiles minérales stagnent au niveau du budget 2003. En termes de pourcentage, le seul excédent notable de recettes provient de l'impôt sur le tabac, dont le taux a augmenté au 1er octobre 2003. Pour ce qui est des recettes non fiscales, leur produit ne va pas évoluer.
Les hypothèses macroéconomiques sur lesquelles se fonde le budget sont les suivantes : une croissance économique de 1,0 % en termes réels, une inflation se chiffrant à 0,7 % et une légère hausse des taux d'intérêt. Comme le programme d'allégement budgétaire 2003 n'exercera ses effets que progressivement à partir de 2004, la politique budgétaire de la Confédération – y compris les prêts accordés à l'assurance-chômage et l'évolution du fonds pour les grands projets ferroviaires - sera encore légèrement expansive en 2004, année encore difficile du point de vue économique. L'effet modérateur ne commencera qu'en 2005, alors que l'économie devrait se trouver dans une nouvelle phase de reprise.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2004
03-12-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09-12-2003 CN Divergences.
15.12.2003 CE Divergences.
16.12.2003 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2004
03-12-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09-12-2003 CN Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2004
03-12-2003 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09-12-2003 CN Divergences.
15-12-2003 CE Divergences.
16-12-2003 CN Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2004
03-12-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09-12-2003 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Hans-Rudolf Merz (RL, AR), a fait remarquer que la situation désastreuse des finances fédérales était due principalement à l'effondrement de la conjoncture et donc des recettes. Les problèmes importants s'expliqueraient par des facteurs extraordinaires tels que le financement de la prévoyance professionnelle des professeurs d'EPF et du personnel de Skyguide ou la recapitalisation de la sécurité aérienne. Merz a souligné que la marge de manoeuvre de la commission était très limitée, surtout en raison des économies décidées dans le cadre du programme d'allégement. Pierre-Alain Gentil (S, JU) s'est ensuite livré à une critique du budget, en déplorant notamment le « corset » du frein à l'endettement et en indiquant que, flanqué de mesures d'économie, il devenait procyclique. Cette dernière critique a toutefois été rejetée par le conseiller fédéral Kaspar Villiger, qui a estimé qu'elle n'était pas recevable. Il a expliqué que ce budget tenait bien compte de la morosité de la conjoncture. L'arrêté fédéral concernant le budget a finalement été adopté en l'Etat à l'unanimité. Il prévoit un excédent de dépenses d'environ 4,8 milliards de francs ; y sont toutefois comprises des dépenses extraordinaires d'un montant d'environ 1,1 milliard de francs, non soumises au frein à l'endettement. En tenant compte également du blocage des crédits décidé dans le cadre du programme d'allégement, le déficit de l'année suivante s'établirait à quelque 3,5 milliards, soit un montant conforme au frein à l'endettement.
Le débat au **Conseil national** a débuté par l'examen d'une proposition de renvoi de Josef Zisyadis (–, VD), qui a expliqué que d'autres pays pratiquaient une politique moins rigoureuse et a plaidé en faveur de recettes supplémentaires. Les écologistes et la gauche ont également critiqué la politique de rigueur envisagée. Hildegard Fässler (S, SG) a fait valoir que le meilleur moyen d'assainir les finances fédérales consistait à faire appel à un nombre nettement plus important de contrôleurs fiscaux et surtout à encourager une croissance saine. Se plaçant dans une perspective différente, les partis bourgeois ont également critiqué le budget. Bruno Zuppiger (V, ZH) a souligné que la dette s'établirait à fin 2004 à un niveau record de 128 milliards de francs. C'est la raison pour laquelle il a exigé, au nom de l'UDC, de réduire les dépenses de 500 millions de francs. Si les représentants des groupes du PRD et du PDC ont manifesté d'importantes inquiétudes concernant le budget, ils ont fini par accepter de le soutenir. La proposition de renvoi a finalement été rejetée, par 109 voix contre 26. Lors de la discussion par article, la Chambre basse s'est ralliée sur tous les points à la majorité de la commission. Les propositions du groupe de l'UDC portant sur des réductions de crédit dans des domaines tels que le personnel, les biens et les services, la culture ou l'asile ont toutes été rejetées.

La riposte s'est traduite par un rejet des propositions de la gauche visant à réduire les crédits destinés au Département de la défense et à l'organisation du World Economic Forum (WEF) ou à augmenter les crédits destinés par exemple à l'indemnisation du trafic combiné. Par ailleurs, le blocage des crédits a été relevé de 1,5 à 2 %, contrairement à la volonté de la gauche et des Verts, mais aussi du Conseil fédéral.
En revanche, le **Conseil des Etats** a continué de s'opposer à un tel relèvement. Le rapporteur de la commission, Hans Lauri (V, BE), a fait valoir que même sans relever ce taux, le déficit déterminant d'environ 3,5 milliards de francs continuait d'être conforme aux prescriptions du frein à l'endettement, puisque se situant 24 millions de francs en deçà du seuil prévu. Ce point mis à part, la Chambre haute s'est contentée, dans le cadre de l'élimination des divergences, d'adapter certains chapitres budgétaires en fonction du programme d'allégement 03. S'agissant des autres véritables divergences, qui portaient sur des montants moins élevés, le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national.
Par la suite, le **Conseil national** a adopté lui aussi les modifications apportées par le Conseil des Etats au programme d'allégement 03. Le blocage des crédits est resté un point controversé. Une minorité de la commission conduite par Bruno Zuppiger (V, ZH) a souhaité constituer une réserve un peu plus importante et de maintenir le taux de 2 %. La majorité de la commission a cependant fini par s'imposer: ainsi, le taux de blocage des crédits est maintenu à 1,5 % (ou à 0,75 % pour les chapitres déjà concernés par les mesures d'économie), et les domaines tels que l'agriculture, les transports, l'éducation et la défense ne seront pas touchés à nouveau.

03.052 Budget 2003. Supplément II

Message du 26 septembre 2003 concernant le second supplément au budget 2003.

Situation initiale

Avec le second supplément au budget 2003, le Conseil fédéral soumet au Parlement des suppléments de crédits d'un peu moins de 500 millions au total. Ajoutés au premier supplément, ces crédits additionnels entraînent une augmentation des dépenses de 684 millions, soit 1,3 % des dépenses totales.
Une grande partie des suppléments demandés concerne le domaine des assurances sociales. Par exemple, les contributions fédérales à la réduction des primes de l'assurance maladie en faveur des personnes à bas revenus nécessitent une rallonge de 100 millions. Suite à une augmentation de leur taux d'utilisation, les dépenses cantonales dans ce domaine, notamment pour les cantons de Lucerne, Schwyz, Zoug, Soleure, Bâle-campagne, Schaffouse, Appenzell-Rhodes Extérieures et des Grisons ont crû plus fortement que prévu. Cette hausse des dépenses entraîne un accroissement des subsides fédéraux requis. Il en est de même des contributions de la Confédération à l'assurance invalidité (52 millions) et aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (46 millions) qui requièrent des moyens supplémentaires. Cette situation résulte en particulier du fait que l'augmentation du nombre des rentes AI avait été sous-estimée au moment de l'établissement du budget.
Dans le domaine des commissions, taxes et frais de la Trésorerie fédérale, des changements par rapport au programme de financement initial ont occasionné des frais supplémentaires s'élevant à 85 millions. Le programme des emprunts a été modifié, passant de 12,5 milliards initialement à 14 milliards. En outre les emprunts libérés jusqu'ici ont été placés à une durée supérieure à celle qui était prévue au budget (16,6 années au lieu de 14).
Parmi les autres objets, relevons notamment les crédits supplémentaires demandés dans les domaines de l'informatique et la télécommunication dans l'administration fédérale (38 millions), de l'aviation civile (24 millions pour la liquidation de factures de TVA contestées jusqu'alors), du trafic combiné (23 millions), de l'entretien des forêts (19 millions) et pour la participation volontaire de la Suisse à la solution de pool destinée à compléter les indemnisations de skyguide et des assureurs suite à la catastrophe aérienne survenue au dessus du lac de Constance.
Le Conseil fédéral soumet en outre au Parlement une augmentation de 36 millions des crédits de paiements pour les nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA) à la charge du Fonds pour les grands projets ferroviaires; cette augmentation est inévitable en raison de l'évolution imprévue de la situation.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le second supplément au budget 2003
03-12-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

09-12-2003 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2003
03-12-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09-12-2003 CN Adhésion.

Les conseils ont tous deux approuvé l'objet sans opposition.

04.015 Budget 2004. Supplément I

Message du Conseil fédéral du 31 mars 2004 concernant le supplément I au budget 2004.

Situation initiale

Avec le premier supplément au budget 2004 le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir 29 crédits de paiements pour un montant total de 228 millions ainsi qu'un crédit additionnel de 42 millions. Deux tiers des crédits sollicités servent à des corrections rendues nécessaires par les décisions du Parlement dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 (accord sur les prestations conclu avec les CFF: 137 millions, intégration des professions dans les domaines de la santé, du social et des arts SSA: 10 millions). Ces corrections sont neutres du point de vue budgétaire. De ce fait, les crédits supplémentaires requis entraînent une hausse de seulement 0,2 % des dépenses inscrites au budget.
Suite au programme d'allégement budgétaire, les CFF ont révisé leur plan de financement et d'investissement. Cela nécessite des transferts de crédits d'un montant total de 137 millions entre les articles budgétaires de l'accord sur les prestations avec les CFF, qui n'ont aucune incidence sur le total des dépenses.
Dans le cadre de la coopération technologique en Europe en matière de recherche et développement, des paiements budgetés pour 2003 n'ont pas pu être effectués en raison de retards dans le développement des projets; d'où la demande de report du crédit non utilisé d'un montant de 22 millions.
Un crédit supplémentaire d'un montant total de 13 millions est demandé pour mettre en oeuvre un train de mesures urgentes dans le domaine de la sécurité aérienne ainsi que pour effectuer les restructurations nécessaires et renforcer les effectifs de l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).
Les autres demandes de crédit d'une certaine importance concernent notamment les domaines des loyers et fermages (11 millions), de l'intégration des professions SSA (10 millions), les frais de sécurité occasionnés à la Confédération par le sommet du G 8 (8 millions) et l'aide pour réparer les dommages causés par les forces naturelles (7 millions).
Dans le cadre de la mise en oeuvre du PAB 03, le Conseil fédéral propose en outre au Parlement de réduire différents crédits d'engagements et plafonds de dépenses pour un montant total de 1133 millions.

Délibérations

02-06-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
04-06-2004 CE Divergences.
09-06-2004 CN Maintenir.
10-06-2004 CE Maintenir.
14-06-2004 CN Adhésion.

C'est sans opposition que le **Conseil national** a approuvé le premier supplément au budget de 2004. Un seul point a fait l'objet d'une divergence : par 90 voix conte 71, la Chambre du peuple a diminué de 4.5 millions à 3,5 millions un crédit destiné au renforcement du personnel de l'OFAC. La proposition de n'accorder que 45 des 60 postes supplémentaires provenait surtout du camp bourgeois. C'est en vain qu'une minorité de la commission, emmenée par Peter Vollmer (S, BE), a averti le plenum que les économies proposées mettraient en danger la sécurité aérienne.
Le **Conseil des Etats** a également approuvé le supplément sans opposition. Mais contrairement à l'autre Chambre, il n'a pas voulu réduire le crédit pour l'OFAC car il considérait que cet office devait absolument disposer de crédits suffisants pour entreprendre la réorganisation dictée par la

libéralisation du trafic aérien. La priorité absolue doit être accordée à la sécurité aérienne, devait-il rappeler.
Dans la procédure de divergences, tant le **Conseil national** que le **Conseil des Etats** ont campé sur leurs positions. C'est en troisième lecture que le **Conseil national** a changé de position pour se rallier, par 88 voix contre 82, à la ligne adoptée par le Conseil des Etats : le crédit pour l'OFAC n'a donc pas subi de coupe.

04.047 Budget 2005

Message du 24 septembre 2004 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2005

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet aux Chambres un budget conforme aux exigences du frein à l'endettement. Compte tenu du plan de réduction progressive du déficit décidé par les Chambres fédérales, le déficit autorisé est de 1848 millions. D'un montant de 1809 millions, le déficit effectif soumis au Parlement par le Conseil fédéral est donc de 39 millions inférieur à la limite prévue dans le cadre du frein à l'endettement.
Les dépenses inscrites au budget 2005 se chiffrent à 52,5 milliards. Par rapport au budget 2004 adopté par le Parlement (sans les besoins financiers extraordinaires de 1,1 milliard), elles augmentent de 2,2 %, soit dans une proportion supérieure au taux de renchérissement prévu de 1,0 %. Sur les principaux groupes de tâches, seuls les domaines finances et impôts, prévoyance sociale, trafic, ainsi que formation et recherche fondamentale affichent des dépenses en progression. Les dépenses des domaines défense nationale, agriculture et relations avec l'étranger ont cessé d'augmenter.
Le domaine finances et impôts affiche le taux de croissance le plus élevé, soit 5,6 %. Cette progression marquée est avant tout liée à l'augmentation des parts de tiers aux recettes de la Confédération, laquelle découle de la révision à la hausse des estimations de recettes, et à l'augmentation des dépenses pour le service de la dette. Avec une croissance de 4,4 %, les dépenses liées au trafic, en particulier aux transports publics et à l'aviation, augmenteront elles aussi plus fortement que la moyenne. Cette évolution reflète en grande partie la hausse des attributions au Fonds pour les grands projets ferroviaires en raison de la majoration de la redevance sur le trafic des poids lourds. De même, les dépenses pour la prévoyance sociale connaîtront une nouvelle progression (+4,2 %). Cette évolution est due avant tout aux dépenses croissantes pour l'assurance-vieillesse, l'assurance-invalidité, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage. Le groupe de tâches formation et recherche fondamentale connaîtra l'an prochain une croissance négligeable, en raison d'évolutions divergentes. D'un côté, les universités cantonales et les hautes écoles fédérales, de même que les hautes écoles spécialisées recevront davantage de moyens financiers, de l'autre, la recherche fondamentale nécessitera moins de fonds. Mais deux facteurs spéciaux sont également à l'origine de la faible croissance de 0,4 %. D'abord, une avance extraordinaire au CERN en 2004 a gonflé la base de référence de notre calcul ; ensuite, la coupe affectant le Fonds national, qui se répercute uniquement sur le compte financier, mais non sur les ressources à disposition du Fonds pour l'encouragement de la recherche. Abstraction faite de ces facteurs spéciaux, les dépenses pour la formation et la recherche fondamentale progressent de 2,4 %. Les relations avec l'étranger afficheront une baisse des dépenses de 1,6 %; ce recul est dû essentiellement aux efforts d'économies dans le domaine des relations politiques et économiques. Enfin, la défense nationale et l'agriculture connaîtront également un fléchissement de leurs dépenses lié, dans le premier cas, à la défense nationale militaire et à la protection civile et, dans le second cas, aux mesures de soutien dans les domaines de la production et de l'écoulement ainsi qu'à des mesures sociales.
Les dépenses de personnel inscrites au budget 2005 atteignent au total 4470 millions ; elles sont inférieures de 109 millions à celles de l'année précédente. Cette diminution s'explique avant tout par la suppression de l'adaptation des rentes au renchérissement et par des coupes dans les mesures salariales. La réforme DDPS XXI et les mesures du programme d'allégement budgétaire 2003 contribuent également à ce résultat.
Pour l'an 2005, les recettes totales de la Confédération sont estimées à un peu moins de 51 milliards, en augmentation de presque 3 milliards (soit 5,8 %) par rapport au budget 2004. La progression est due surtout à l'impôt fédéral direct (recettes plus élevées provenant de périodes de calcul antérieures), à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et à l'impôt sur le tabac. L'évolution des recettes totales est avant tout déterminée par les rentrées fiscales (47,3 milliards), qui constituent près de 90 % du montant total des recettes. Par rapport au budget 2004, elles progressent de 2,9 milliards, soit de 6,3 %. Les raisons de cette augmentation sont, d'une part, la majoration de la

redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations et de l'impôt sur le tabac et, d'autre part, la solide reprise économique. Sur ces 2,9 milliards d'augmentation, 800 millions (soit 1,8 %) proviennent des majorations d'impôt mentionnées cidessus. L'impôt fédéral direct, la TVA, l'impôt anticipé, les droits de timbre et l'impôt sur les maisons de jeu affichent également une augmentation par rapport au budget 2004. En revanche, les droits de douane et la taxe d'incitation en faveur de la protection de l'environnement subiront en 2005 une très légère diminution des recettes par rapport à l'année en cours.
La Confédération ne peut pas disposer librement d'une grande partie (31 %) de ses recettes car celles-ci sont affectées à des dépenses spécifiques. Environ 15,8 milliards échappent ainsi à la fixation des priorités budgétaires à court terme. La tendance à affecter les recettes et à introduire des automatismes en matière de dépenses augmente depuis des années, et la marge de manoeuvre pour fixer des priorités budgétaires se réduit à vue d'oeil.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2005
06-12-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CE Divergences.
13-12-2004 CN Divergences.
14-12-2004 CE Divergences.
15-12-2004 CN Divergences.
15-12-2004 CE Divergences.
16-12-2004 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
16-12-2004 CE La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2005
06-12-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CE Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2005
06-12-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CE Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2005
06-12-2004 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CE Adhésion.

Dans le débat d'entrée en matière au **Conseil national**, les efforts déployés par le Conseil fédéral pour équilibrer le budget à moyen terme ont été salués. Alors que la gauche a demandé que de nouvelles mesures soient prises au niveau des recettes et que la politique financière soit globalement moins restrictive, le camp bourgeois a insisté sur la nécessité de poursuivre obstinément les mesures d'économie. Le groupe UDC a même demandé le renvoi du budget au Conseil fédéral en chargeant celui-ci d'améliorer le résultat du compte financier d'un milliard de francs ; selon lui, un excès d'optimisme dans les projections économiques a suscité des attentes irréalistes au niveau des recettes, ce qui a pour effet que le frein aux dépenses ne pourra guère être respecté. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a reconnu que le budget ainsi proposé ne présentait pas un résultat optimal. Il a cependant insisté sur le fait que 70 % des dépenses découlaient d'engagements imposés par la loi ; l'assainissement du budget passe par des réformes structurelles qui, selon lui, sont le seul moyen susceptible de donner une marge de manœuvre suffisante en matière de politique financière. La proposition de renvoi a finalement été rejetée par 109 voix contre 47.
La discussion par article a été marquée par le dépôt d'un nombre élevé de propositions individuelles et de minorité; dans l'ensemble, la gauche préconisait des recettes supplémentaires alors que la droite privilégiait des coupes budgétaires. La plupart des propositions n'ont pas recueilli la majorité

nécessaire. Ont ainsi été rejetées les propositions de coupes au titre de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie ; le même sort a été réservé aux propositions de réduire les aides financières en faveur des crèches, les crédits de l'aide au développement et les dépenses pour le personnel. Mais des propositions d'augmentation ont également été refusées : c'est le cas des contributions générales aux organisations internationales et en faveur d'actions humanitaires. S'agissant d'autres articles budgétaires encore, la Chambre du peuple s'est même montrée plus dépensière que sa commission préparatoire : ainsi, une augmentation des crédits a été accordée notamment pour la prévention contre les abus du tabac et de l'alcool, pour les activités de Jeunesse et Sports ainsi que pour les contributions à l'exportation des produits agricoles transformés. Le Conseil national a débloqué 55 millions de francs de plus au titre des parts cantonales extraordinaires à l'impôt sur les huiles minérales, 15 millions pour le trafic régional et 6 millions pour les énergies renouvelables. Finalement, et malgré la résistance des Verts et du groupe UDC, le budget a passé la rampe au vote sur l'ensemble par 86 voix contre 66.

Le **Conseil des Etats** a suivi presque à la lettre les propositions de sa commission. A l'instar du Conseil national, il a accepté l'augmentation de 55 millions de francs au chapitre des parts à l'impôt sur les huiles minérales revenant aux cantons ; mais il s'est opposé à l'autre Chambre sur les dépenses votées par celle-ci en faveur des activités Jeunesse et Sports, du trafic régional et des contributions à l'exportation des produits agricoles transformées. Un seul dossier – le programme des énergies renouvelables – a pu bénéficier d'une augmentation d'un demi-million de francs, ceci sur proposition d'une minorité de la commission. Mais c'est précisément cette somme qui a ensuite été économisée au titre des contributions à Pro Helvetia, suite à une proposition individuelle de Peter Bieri (C, ZG), qui entendait protester contre une exposition de Thomas Hirschhorn organisée au Centre culturel suisse à Paris avec le soutien financier - à hauteur de 180 000 francs - de Pro Helvetia; la proposition a été acceptée par 24 voix contre 13.

Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est aligné sur le Conseil des Etats concernant les contributions à l'exportation des produits agricoles transformés et les mesures de prévention. Quant aux énergies renouvelables, il a fait des concessions et s'est démarqué de sa position initiale. Pour le reste – et notamment pour le trafic régional et le soutien à Jeunesse et Sports - la Chambre du peuple s'en est tenue dans sa grande majorité aux décisions déjà arrêtées. Le débat a basculé dans l'émotionnel lorsque la décision prise par le Conseil des Etats à l'encontre de Pro Helvetia a été abordée: la gauche et le groupe radical-libéral se sont prononcés en faveur d'une liberté de la culture et d'une certaine tolérance pour les manifestations critiques, tandis que les représentants du PDC et de l'UDC ont placé le respect de certaines règles de décence et la préservation de l'image de la Suisse au-dessus du principe de liberté artistique ; à relever que ces derniers orateurs ont, de surcroît, réfuté tout reproche selon lequel ces coupes budgétaires revenaient à pratiquer la censure. La réduction du budget votée par le Conseil des Etats a finalement été rejetée par 97 voix contre 85.

Après le refus du Conseil national, la majorité de la commission des finances a plaidé au **Conseil des Etats** en faveur d'une interruption de la campagne de rétorsion contre Pro Helvetia déclenchée par l'exposition Hirschhorn à Paris. C'est finalement une minorité emmenée par This Jenny (V, GL) qui l'a emporté : par 22 voix contre 19, la décision de réduire le budget a été maintenue. Le Conseil des Etats a campé sur ses positions dans la plupart des propositions concernant les autres postes budgétaires.

Le **Conseil national** a repris le dossier du trafic régional en troisième lecture en renonçant à l'augmentation proposée. Pour le reste, il s'en est tenu aux décisions qu'il avait déjà prises. Mais comme le **Conseil des Etats** n'avait pas modifié sa position sur la plupart des points, une **Conférence de conciliation** a été nécessaire. Concernant la subvention à Pro Helvetia, un compromis prévoyant de réduire le budget de 180 000 de francs, et non de 500 000 francs, a été proposé ; mais le Conseil des Etats n'était toujours pas en faveur de cette modification. Sur proposition de Filippo Lombardi (C, TI) la Chambre haute a alors rejeté - par 25 voix contre 18 - cette tentative de conciliation et, par conséquent, l'ensemble des propositions émises par la Conférence de conciliation, et ce nonobstant le fait que le Conseil national s'était rallié auparavant aux propositions de celle-ci. Etant donné que la loi sur le Parlement prévoit, lorsque la conciliation échoue, que les chiffres les plus bas votés par un conseil en troisième lecture sont réputés approuvés, la Fondation Pro Helvetia devra se satisfaire d'un budget amputé d'un million de francs; de même, et ceci en dépit de la volonté initiale du Conseil des Etats, l'OFEFP voit son budget amputé de 3,5 millions de francs. A donc également été rejetée l'augmentation du crédit pour les activités Jeunesse et Sports, une proposition dont il faut cependant préciser qu'elle avait déjà échoué devant la Conférence de conciliation.

04.048 Plan financier 2006-2008. Rapport

Rapport du 24 septembre 2004 sur le plan financier 2006-2008

Situation initiale

Dans le cadre de sa stratégie en matière de politique budgétaire, le Conseil fédéral a décidé d'effectuer les corrections nécessaires dans les finances fédérales en continuant de mettre l'accent sur les dépenses. Les mesures concernant les recettes se limitent à la hausse de l'impôt sur le tabac et de la redevance sur le trafic des poids lourds, ainsi qu'à l'intensification des efforts relatifs à la perception de la taxe sur la valeur ajoutée et de l'impôt fédéral direct. Du fait que les recettes supplémentaires provenant de la redevance sur le trafic des poids lourds sont affectées, elles n'allégeront pas les finances fédérales. Etant donné la stratégie choisie pour éliminer le déficit, le taux de croissance des dépenses doit impérativement rester inférieur au taux de croissance du produit intérieur brut.
Compte tenu du programme d'allégement budgétaire (PAB 04), l'augmentation moyenne des dépenses sera de 2,2 % par année. Comme cette croissance est plus élevée que le renchérissement attendu, les dépenses seront encore légèrement supérieures en termes réels. Le PAB 04 permet de réduire la croissance moyenne des dépenses sans devoir supprimer de prestations de base de l'Etat. Cela est également vrai pour les groupes de tâches Agriculture et alimentation et Défense nationale, dont les dépenses sont en légère diminution. Dans le premier domaine, il doit être tenu compte des changements structurels et des modifications de l'environnement international dans l'évaluation des activités fédérales et des dépenses correspondantes, tandis que dans le second, il convient de prendre en considération la transformation des tâches en raison de la situation actuelle de la menace.
Le groupe de tâches Finances et impôts affiche un taux de croissance supérieur à la moyenne (+4,9 %). Il occupe cependant une position particulière: bien que les dépenses qu'il affiche grèvent le compte financier au même titre que n'importe quelle autre dépense, elles ne concernent pas une seule et même tâche (parts de tiers aux recettes de la Confédération, intérêts passifs). Il s'agit par ailleurs de dépenses liées. L'augmentation en termes nominaux des dépenses pour la prévoyance sociale (+3,1 %) et pour le domaine de la formation et de la recherche fondamentale (+3,0 %) reste inférieure à celle du produit intérieur brut (+3,3 %).
Les domaines du trafic (+1,9 %), des relations avec l'étranger (+1,3 %) affichent quant à eux une croissance plus basse que la moyenne. A la fin de la période couverte par le plan financier, les dépenses pour les domaines Agriculture et alimentation et Défense nationale se situeront en dessous des montants indiqués au budget 2004. Elles diminuent respectivement de 0,1 % et 0,5 % en moyenne par année.
Compte tenu des mesures mentionnées, une augmentation moyenne des recettes de 4,4 % est attendue, un résultat qui dépasse le taux de croissance prévu du produit intérieur brut en termes nominaux.

Délibérations

06-12-2004 CN Pris acte du rapport.
08-12-2004 CE Pris acte du rapport.

Voir objet 04.047

04.049 Budget 2004. Supplément II

Message du 24 septembre 2004 concernant le second supplément au budget 2004

Situation initiale

Le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir 39 crédits de paiements pour un montant total de 415 millions. Il lui propose en outre d'octroyer deux nouveaux crédits d'engagement d'un montant total de 9 millions, un crédit additionnel de 100 millions ainsi que l'augmentation de l'enveloppe budgétaire pour les dégâts aux forêts. Ajoutés au premier supplément, les crédits de paiements requis entraînent une augmentation des dépenses de 643 millions, soit 1,3 % des dépenses totales.
Une grande partie des suppléments demandés concerne le domaine des assurances sociales. Par exemple, les contributions fédérales à la réduction des primes de l'assurance maladie en faveur des personnes à bas revenus nécessitent une rallonge de 130 millions. Il en est de même des prestations

complémentaires à l'AVS et à l'AI (20 millions) et des contributions de la Confédération à l'assurance chômage (16 millions) qui requièrent des moyens supplémentaires.
Dans le domaine des commissions, taxes et frais de la Trésorerie fédérale, des changements par rapport au programme de financement initial ont occasionné des frais supplémentaires s'élevant à 72 millions. En raison d'opérations de refinancement ou de conversion, le volume d'émission sur le marché des capitaux sera supérieur d'environ six milliards à celui inscrit au budget. Dans le domaine de la défense, un crédit supplémentaire d'un montant total de 48 millions, dont une partie sous forme de report de restes de crédits, est demandé afin de respecter les engagements prioritaires pris dans le cadre du programme d'armement.
Les autres demandes de crédit d'une certaine importance concernent notamment les domaines des contributions à l'exportation de produits agricoles transformés (15 millions), des pertes provenant d'engagements de garantie (13 millions), de la troupe (12 millions), des paiements directs écologiques (11 millions) et des immeubles (10 millions).
Relevons enfin que, en raison d'une surcharge des systèmes de production du nouveau passeport suisse, le Conseil fédéral propose au Parlement d'octroyer un crédit supplémentaire de 3 millions ainsi qu'un nouveau crédit d'engagement de 8 millions. Ces moyens additionnels qui permettent l'acquisition de chaînes de production supplémentaires et l'extension de l'infrastructure technique et informatique, devraient contribuer à faire face à la demande toujours aussi forte concernant le nouveau passeport.

Délibérations

06-12-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08-12-2004 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a proposé une seule divergence par rapport au projet du Conseil fédéral en biffant un report de restes de crédits à l'article budgétaire sur le matériel d'armement. Ne faisant l'objet d'aucune contestation dans les deux Chambres, le deuxième supplément au budget de 2004 a été adopté sans opposition.

05.013 Budget 2005. Supplément I

Message du Conseil fédéral du 23 mars 2005 concernant le premier supplément au budget 2005

Situation initiale

Avec le premier supplément au budget 2005, le Conseil fédéral demande des suppléments de crédits d'un montant total de 109,5 millions ainsi qu'un nouveau crédit d'engagement d'un montant de 8 millions.
De plus, il soumet, par le biais d'un arrêté fédéral séparé, une augmentation des crédits de paiement de 222,5 millions pour les nouvelles transversales ferroviaires alpines (axe Nord-Sud, ligne de base du Lötschberg, travaux d'aménagement entre St-Gall et Arth-Goldau et sur le reste du réseau de la NLFA); cette augmentation est due à l'évolution imprévue de la situation.
Enfin, il informe sur les transferts de crédits sans incidence sur le budget, approuvés par le Contrôle fédéral des finances et effectués de l'Office fédéral de la santé (OFSP) à l'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM) pour un montant de 14 millions.
Ces transferts de crédits sont liés à la mise en œuvre différée de la loi fédérale sur le transfert à la Caisse nationale d'assurance (CNA) de la gestion de l'assurance militaire.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le premier supplément au budget 2005
31-05-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-06-2005 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2005
31-05-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02-06-2005 CN Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le premier supplément au budget par 27 voix contre 1. L'arrêté sur les grands projets ferroviaires a été adopté par 26 voix contre 0. Les deux arrêtés n'ont pas suscité de débat.
Le **Conseil national** a adopté le premier supplément par 87 voix contre 7 et 35 abstentions. Seule le camp rose-vert s'est opposé, en vain, à un report de crédit, non entièrement utilisé par le Département fédéral de la défense. Il a également refusé un crédit de 10 millions destinés à compenser la différence entre les prix des matières premières indigènes et étrangères dans le cadre des exportations de produits agricoles transformés.
Par 114 voix sans opposition, la Chambre basse a également accepté une augmentation de 223 millions des crédits de paiement pour les nouvelles transversales ferroviaires alpines (NLFA).

05.047 Budget 2006

Message du 24 août 2005 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2006

Situation initiale

Le budget 2006 satisfait aux exigences posées par le frein à l'endettement. Il se rapproche de l'un des trois objectifs du programme de la législature, qui est d'assurer l'équilibre durable des finances de la Confédération. Il boucle avec un déficit de 697 millions au compte financier. Ce montant est de 198 millions inférieur à la limite autorisée par le frein à l'endettement pour 2006.
Pour 2006, les recettes totales sont estimées à 52,2 milliards. Par rapport au budget 2005, elles augmentent de 2.8 %, soit de 1,4 milliard. On s'attend à une forte hausse des recettes de l'impôt fédéral direct. Sur la base des décomptes disponibles pour 2004, l'estimation des impôts des personnes morales laisse présager une nette augmentation. De plus, l'impôt sur les maisons de jeux, la taxe sur la valeur ajoutée, les taxes routières, l'impôt sur les automobiles et l'impôt sur la bière affichent également une progression des recettes, quoique dans une moindre mesure. En revanche, les droits de timbre subissent une diminution non négligeable. Eu égard aux recettes encaissées durant le premier semestre 2005, les estimations ont dû être révisées à la baisse aussi bien pour 2005 que pour le budget 2006. L'estimation des recettes de l'impôt anticipé, des impôts sur les huiles minérales et des taxes d'orientation reste inchangée par rapport au budget 2005. Pour l'impôt anticipé, cette stagnation s'explique par la décision de budgétiser un montant de 3 milliards, correspondant à la moyenne historique, en raison de la grande incertitude entourant les prévisions en la matière.
La Confédération ne peut pas disposer librement de près d'un tiers du total de ses recettes. La tendance à l'affectation des recettes et à l'automatisme des dépenses ne cesse de se développer depuis des années. La Confédération ne peut notamment pas disposer à sa guise des recettes affectées et des parts réservées aux cantons et à des tiers à l'impôt fédéral direct, à l'impôt anticipé, à la taxe d'exemption de l'obligation de servir, à la TVA, aux taxes routières, à l'impôt sur les maisons de jeu et à l'impôt sur le tabac.
Le budget 2006 prévoit des dépenses totales de 52 854 millions, soit 0,6 % de plus que l'année précédente. Parmi les principaux groupes de tâches, seuls les domaines finances et impôts, prévoyance sociale, relations avec l'étranger, ainsi que formation et recherche fondamentale affichent encore des dépenses en progression. Les dépenses des domaines défense nationale, agriculture et alimentation ainsi que trafic ont cessé d'augmenter et sont même en recul. Avec un taux de 3,0 %, le groupe de tâches finances et impôts est celui qui enregistre la plus forte croissance. Il comprend des dépenses qui échappent directement à l'influence de la Confédération, à savoir les intérêts passifs et les parts de tiers aux recettes fédérales. La progression marquée attendue pour 2006 est avant tout liée à l'augmentation des montants de tiers aux recettes de la Confédération, consécutive à la croissance du produit de l'impôt fédéral direct. Si l'on fait abstraction de ce domaine non influençable, du moins à court terme, on constate une stagnation des dépenses totales au niveau de l'année précédente. Avec une croissance de 3,0 % également, les dépenses liées à la formation et à la recherche fondamentale, en particulier à la recherche fondamentale et aux hautes écoles, progresseront elles aussi plus fortement que la moyenne. Conformément à la volonté des Chambres fédérales, la priorité a été accordée à cette catégorie de dépenses qui favorisent la croissance économique. Les dépenses en faveur des relations avec l'étranger afficheront l'an prochain une hausse de 1,0 %. Dans ce domaine, c'est l'aide au développement qui, avec 7,7 %, présente la plus forte croissance, essentiellement en raison de l'intégration des dépenses concernant l'aide aux pays d'Europe de l'Est, qui dépendaient auparavant des relations politiques et économiques. En faisant abstraction de ce facteur spécial, l'aide au développement affiche encore une croissance de 1,1 %. La

progression des dépenses pour la prévoyance sociale (+0,8 %) sera également supérieure à la moyenne. Cette évolution est due avant tout aux dépenses croissantes pour l'assurance-vieillesse, l'assurance-invalidité et l'assurance-maladie ainsi que pour les prestations complémentaires à l'AI. En revanche, les dépenses pour l'aide aux réfugiés en Suisse, l'encouragement à la construction de logements et l'assurance-chômage diminuent. Les dépenses consacrées à la défense nationale diminueront l'an prochain de 2,9 %, cette baisse résultant principalement des coupes dans les crédits alloués à la défense nationale militaire décidées dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2004. Enfin, les crédits destiné au trafic et à l'agriculture connaîtront également un fléchissement lié, dans le premier cas, à la navigation aérienne et aux transports publics, dans le second cas, aux mesures de soutien dans les domaines de la production et de l'écoulement.
La dette devrait augmenter de quelque 2 milliards l'an prochain. Cette évolution n'est pas induite uniquement par le déficit du compte financier. Les avances au fonds pour les grands projets ferroviaires (1,0 milliard) et de nouveaux prêts octroyés à l'assurance-chômage (1,4 milliard) contribuent également à l'accroissement de la dette. En outre, celle-ci est également influencée par les variations du patrimoine financier (p. ex. réduction prévue du portefeuille de titres pour environ 600 millions).
L'estimation des recettes pour le budget 2006 se base sur les prévisions économiques disponibles à la mi-mai 2005, à savoir un taux de croissance du PIB réel de 1,8 % et un taux d'inflation de 1,1 %.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2006

29-11-2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07-12-2005	CN	Divergences.
08-12-2005	CE	Divergences.
12-12-2005	CN	Divergences.
13-12-2005	CE	Divergences.
14-12-2005	CN	Maintenir.
15-12-2005	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
15-12-2005	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2006

29-11-2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-12-2005	CN	Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2006

29-11-2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-12-2005	CN	Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2006

29-11-2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-12-2005	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, Hans Lauri (V, BE), rapporteur de la commission, a souligné l'importance d'un assainissement durable des finances fédérales. Cependant, il a plaidé en faveur d'une solution qui respecte le plan de réduction légal, lequel prévoit l'équilibre du budget et des excédents conjoncturels à partir de 2007 seulement. Dans ce contexte, la Chambre haute n'a opéré que des coupes légères dans le projet du Conseil fédéral. Les réductions ont finalement atteint 89 millions de francs, dont 70 provenaient d'économies sur les moyens consacrés à l'asile, d'entente avec le Conseil fédéral, économies rendues possibles grâce au recul des demandes d'asile. Une proposition d'une minorité emmenée par Pierre-Alain Gentil (S, JU) a été rejetée de justesse : elle visait à maintenir l'enveloppe des subventions accordées sur le prix du sillon ferroviaire dans le trafic des marchandises à 58 millions de francs, au lieu de la réduire à 20 millions. Les débats ont en revanche donné lieu à un sérieux bras de fer au sujet du projet Porta Alpina, et plus précisément de la gare souterraine qui

devrait voir le jour à la verticale de Sedrun (GR), dans le tunnel de base du Gothard. Pour ce projet, le Conseil fédéral avait déjà accepté de prendre en charge la moitié des investissements préliminaires urgents, qui s'élèvent à 15 millions de francs au total. Une courte majorité de la commission s'est déclarée favorable à cette mesure, arguant que la suspension des travaux préparatoires augmentera considérablement le coût d'une éventuelle réalisation ultérieure. Hans Altherr (RL, AR) s'y est opposé au moyen d'une proposition individuelle. Il a critiqué l'opacité de la procédure, souhaitant que des questions fondamentales soient d'abord éclaircies. Au terme d'une vive discussion, le Conseil des Etats a fini par appuyer le projet par 28 voix contre 9. Quant au financement des autres 7,5 millions de francs, la Chambre des cantons a décidé de procéder à des compensations simultanées en augmentant de 3,75 millions le crédit d'investissement pour les régions de montagne au DFE et en grevant de 3,75 millions le crédit pour les chemins de fer privés au DETEC. Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté sans opposition le budget qui prévoyait désormais un déficit de 608 millions de francs au lieu des 697 prévus par le Conseil fédéral.

Au **Conseil national**, les débats sur le budget ont donné lieu à davantage de controverses, entraînant le traitement d'environ 40 propositions de minorité et 30 propositions individuelles. Le groupe de l'UDC a manifesté d'emblée une opposition générale : il a demandé de renvoyer le dossier au Conseil fédéral afin que celui-ci économise 700 millions de francs supplémentaires et soumette au Parlement un budget équilibré. Cette proposition a toutefois été refusée par 123 voix contre 49, tout comme la demande de renvoi de Josef Zisyadis (-, VD), qui prévoyait entre autres l'introduction d'un impôt fédéral sur les successions. Pour sa part, le groupe socialiste a menacé de refuser le budget si les économies supplémentaires que la Commission des finances du Conseil national demandait de réaliser au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et au Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication (DETEC), et qu'il considérait comme une « action punitive » contre ses conseillers fédéraux, trouvaient l'approbation d'une majorité. La gauche a effectivement réussi à prévenir une partie des coupes proposées par la Commission des finances, grâce notamment au soutien du groupe démocrate-chrétien et des députés romands du groupe radical-libéral : au lieu de 17 millions de francs, ce sont ainsi seulement quelque 3 millions d'économies supplémentaires qui ont été réalisées au DFAE. La majorité de la commission n'est pas parvenue, notamment, à imposer une baisse des dépenses de 9 millions de francs pour les organisations internationales et pour l'aide au développement et aux pays de l'Europe de l'Est. D'autres demandes visant à réduire le budget du DETEC ont également été refusées. En revanche, le Conseil national a suivi la majorité de la commission s'agissant de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) puisqu'il a supprimé un million de francs sur les dépenses relevant du crédit d'exécution. En contrepartie, il a augmenté de 2 millions le crédit consacré à la protection de la nature et du paysage, qui avait été diminué par le Conseil des Etats.

La Chambre basse a aussi adopté facilement les économies de 70 millions de francs que le Conseil fédéral proposait de faire sur le remboursement aux cantons de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile. De plus, elle a décidé – contre l'opposition de la droite – de tailler 15 millions dans les études de projets, les essais et les acquisitions d'armement. Le projet Porta Alpina et ses 7,5 millions de francs destinés aux travaux préliminaires, un montant relativement modique par rapport au budget global, ont également suscité des discussions au Conseil national. Alors que les investissements préliminaires avaient été combattus par 21 voix contre 1 en commission préparatoire, l'unique représentant de la minorité, Peter Vollmer (S, BE), a réussi à imposer son point de vue devant le Conseil national. Le crédit de 7,5 millions de francs a donc été inscrit au budget.

Lors du vote sur l'ensemble, le groupe socialiste a voté à une forte majorité le budget, adopté avec un déficit de 574 millions de francs malgré l'hostilité des groupes de l'UDC et des Verts.

Le **Conseil des Etats** a suivi de peu une minorité de la commission et choisi d'augmenter de 2 millions de francs l'enveloppe destinée à la protection de la nature et du paysage, la rétablissant à 50,5 millions et rejoignant ainsi la position du Conseil national. La Chambre haute avait réduit ce crédit en première lecture afin de compenser une augmentation des fonds consacrés à la gestion des catastrophes, et plus particulièrement aux forêts protectrices. Par ailleurs, le Conseil des Etats s'est rallié à la décision du Conseil national de réduire le crédit d'exécution de l'OFEV. C'est en vain qu'une minorité de la commission a soutenu que les cantons étaient les premiers à avoir besoin de l'aide de l'OFEV pour la mise en œuvre du droit de l'environnement. Enfin, le Conseil des Etats a refusé de retrancher 15 millions de francs au budget pour les études de projets, les essais et les acquisitions d'armement, ce qui l'aurait ramené à 135 millions.

Le **Conseil national** a éliminé de menues divergences en deuxième lecture, mais il a maintenu la coupe de 15 millions dans l'enveloppe dévolue aux préparatifs d'achat d'armement, tant et si bien que

cet objet a dû être soumis à la **Conférence de conciliation**. Le compromis qui a été négocié dans ce cadre (réduction de 7 millions au lieu de 15) a été adopté par les deux conseils.
En fin de compte, le budget 2006 de la Confédération affiche un déficit de 585 millions de francs.

05.050 Plan financier 2007-2009. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2005 relatif au plan financier 2007-2009

Situation initiale

Les résultats du plan financier 2007-2009 sont mitigés. Les mesures du programme d'allégement budgétaire 04 (PAB 04) ainsi que le programme d'abandon de tâches (PAT) de l'administration permettent de se rapprocher de l'équilibre, au moins à court terme, des finances de la Confédération. Les exigences posées par le frein à l'endettement sont respectées. Il a cependant fallu, à cet effet, envisager pour les exercices 2007 et 2008 des coupes éventuelles de 410 et 211 millions selon le principe du blocage des crédits. La nécessité de recourir à cet instrument d'économies linéaire, mais surtout les risques de charges supplémentaires et de pertes de recettes montrent clairement que les PAB 03 et 04 ainsi que le PAT n'ont permis de franchir qu'une étape.
L'évolution des recettes est marquée par l'introduction prévue de la majoration de 0,8 point de la TVA en faveur de l'assurance-invalidité, qui rapportera 1,8 milliard en 2008 et 2,5 milliards en 2009. Au total, les recettes de la Confédération augmenteront de 10,3 milliards entre 2005 et 2009 (+4,7 % en moyenne par an). Ce montant tient notamment compte de la majoration de la TVA en faveur de l'AI, de la hausse des taux de la RPLP, ainsi que du manque à gagner découlant de la compensation de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct. Si l'on fait abstraction des facteurs particuliers, la croissance moyenne est de 3,9 % par an, soit 0,7 point de pourcentage de plus que la progression attendue du PIB.
En ce qui concerne les dépenses, la majoration de la TVA en faveur de l'AI joue également un rôle prépondérant. Les recettes à ce titre seront transférées directement et intégralement au fonds de compensation de l'AI, sans qu'une part ne soit attribuée à la Confédération. Il s'ensuit que les dépenses totales de la Confédération augmentent de quelque 7,6 milliards au total sur les quatre années de la période 2005 à 2009, ce qui équivaut à une hausse moyenne annuelle de 3,4 %. Au moins 80 % des dépenses supplémentaires concernent deux domaines non influençables, du moins à court terme, à savoir le domaine Finances et impôts (dans lequel est comptabilisé le transfert des recettes découlant de la majoration de la TVA au bénéfice de l'AI), ainsi que celui de la prévoyance sociale. Si l'on fait abstraction de la part de l'AI à la TVA, la hausse du total des recettes se chiffre en moyenne à 2,3 % par an, ce qui est inférieur à la croissance économique de 3,2 % en termes nominaux escomptée pour la même période. Outre les groupe de tâches « finances et impôts », seules la formation et la recherche fondamentale (+3,4 %), la prévoyance sociale (+2,9 %) et les relations avec l'étranger (+2,1 %) enregistrent une croissance des dépenses en termes réels. Les autres groupes de tâches voient leurs dépenses stagner, reculer en termes réels ou même afficher une croissance négative en termes nominaux. Au total, les dépenses inscrites au plan financier présentent une progression très modérée. Toujours est-il qu'une croissance des dépenses de 3,4 % par an en moyenne ne peut, à long terme, être financée sans hausse d'impôts.
La comparaison des recettes et des dépenses fait apparaître des excédents de recettes de 410 millions en 2007, 550 millions en 2008 et 870 millions en 2009. Ces excédents doivent toutefois être qualifiés de modestes. En effet, les exigences du frein à l'endettement seront respectées de justesse, notamment en 2007 et en 2008. La marge de manoeuvre de 321 millions prévue en 2009 ne doit pas non plus être surestimée car, étant donné la concrétisation insuffisante des projets impliquant des dépenses, l'expérience montre que les évolutions envisagées sont plutôt trop optimistes à la fin de la période couverte par la planification. En particulier, eu égard aux dépenses supplémentaires possibles et aux pertes potentielles de recettes, cette marge de manoeuvre pourrait être extrêmement sollicitée. Il ne faut pas non plus sous-estimer les risques découlant des nombreuses incertitudes qui entourent les prévisions macro-économiques. Enfin, le financement des assurances sociales constitue un défi majeur pour la Confédération.

Délibérations

29-11-2005	CE	Pris acte du rapport.
07-12-2005	CN	Pris acte du rapport.

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission, Hans Lauri (V, BE), a qualifié les perspectives budgétaires de « mitigées », et ce, en dépit des excédents prévus. D'après lui, on ne peut pas parler en l'occurrence d'un assainissement durable des finances. En effet, le blocage des crédits constituant un recours de dernière minute dans le processus budgétaire, il ne saurait être déjà appliqué au plan financier. Par ailleurs, Hans Lauri a souligné le rôle important que joue le plan financier en termes budgétaires puisqu'il représente l'instrument de gestion et de planification central dans ce domaine. C'est dans ce contexte qu'il a esquissé ensuite les critères, élaborés en collaboration avec le Département fédéral des finances, visant à améliorer la qualité du plan financier (coordination entre la planification des tâches et le plan financier ; amélioration de la comparabilité du plan financier et du budget ; prolongement de la durée de la planification pour les tâches décisives sur le plan stratégique et particulièrement difficiles à gérer ; analyse plus détaillée des dépenses supplémentaires et des recettes réduites). Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a affirmé qu'il était disposé à entendre les suggestions et décisions de la Commission des finances destinées à améliorer la méthode d'établissement du plan financier. Il a ajouté que les finances se trouvaient de nouveau sur la bonne voie, quoique les dépenses supplémentaires et les recettes réduites doivent désormais être compensées.
Dès le début des délibérations au **Conseil national**, la majorité de la commission a tenté, au moyen d'une motion d'ordre, de faire ajourner l'examen du rapport sur le plan financier jusqu'à ce qu'un plan financier remanié soit disponible. Bruno Zuppiger (V, ZH) a notamment demandé que l'augmentation des dépenses respecte les limites du renchérissement, conformément à l'objectif des motions Schweiger 04.3518 et Loepfe 04.3563. Hans-Rudolf Merz a précisé, d'une part, que ces deux motions n'avaient pas été adoptées par le Parlement au moment de l'adoption du plan financier et, d'autre part, qu'une version remaniée de ce dernier serait présentée à partir de 2006. Le Conseil national s'est finalement rallié à la minorité de la commission, rejetant la motion d'ordre par 100 voix contre 53, et a examiné le rapport.

05.051 Budget 2005. Supplément II

Message du Conseil fédéral du 30 septembre 2005 concernant le deuxième supplément au budget 2005

Situation initiale

Le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir 18 crédits de paiement pour un montant total de 207 millions. Ajoutés au premier supplément, les crédits de paiement requis conduisent à une augmentation des dépenses de 317 millions, soit 0,6 % des dépenses inscrites au budget. Ainsi, le volume des deux suppléments de l'année 2005, nettement inférieur à celui de chacun des trois années précédentes, peut être considéré comme modeste.
Une grande partie des crédits sollicités, soit 71 millions, consistent en des reports de crédits non entièrement utilisés de l'année 2004, notamment dans le domaine de la défense. Par exemple, afin de respecter les engagements pris dans le cadre du programme d'armement, des reports de crédits d'un montant total de 56 millions serviront à régulariser les paiements d'achats prioritaires ainsi qu'à financer des études de projets. En outre, avec le processus de réforme de l'armée qui nécessite une réduction massive de personnel, des moyens supplémentaires d'un montant total de 15 millions sont requis pour financer la mise à la retraite de collaborateurs selon le plan social ainsi que d'agents soumis à des rapports de service particuliers. Pour financer les investissements prévus dans le secteur du maintien de la qualité des infrastructures, un transfert de crédit d'un montant de 55 millions, sans incidence sur le budget, est requis entre les articles concernant le plafond de dépenses (enveloppe budgétaire) consacré à la convention sur les prestations conclue avec les CFF (CP des CFF). Les opérations de maintien de la paix que l'ONU a décidé de mener au Burundi, à Haïti, en Côte d'Ivoire et au Soudan, entraînent une augmentation (41 millions) des contributions obligatoires de la Suisse. Les décisions liées à ces engagements n'étaient pas encore connues au moment de l'établissement du budget.
Les autres demandes de crédit d'une certaine importance concernent notamment l'équipement des véhicules ferroviaires du système de sécurité ETCS (20 millions) ainsi que le programme mondial de lutte contre la grippe aviaire (5 millions).
Dans le cadre de la mise en œuvre du programme d'allégement budgétaire 2004, le Conseil fédéral propose en outre au Parlement de réduire différents crédits d'engagements et plafonds de dépenses pour un montant total de 920 millions.

Délibérations

29-11-2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-12-2005 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, seule la ligne budgétaire de 20 millions de francs destinée à équiper du système ETS les quelque 120 locomotives circulant sur l'axe du Lötschberg a fait l'objet d'une controverse : une minorité emmenée par Ernst Leuenberger (S, SO) a proposé de réduire ce crédit de 5 millions de francs (soit environ le montant provisionné pour équiper d'un système similaire les locomotives de Railion, une société du groupe Deutsche Bahn AG) afin de ne pas financer indirectement la Deutsche Bahn. Cette proposition a cependant été rejetée à une courte majorité (17 voix contre 15). Au vote sur l'ensemble, le supplément a été approuvé à l'unanimité moins une abstention.
Au **Conseil national**, deux propositions déposées par une minorité rose-vert ont aussi été rejetées. L'une visait à réduire de 5 millions de francs le crédit destiné à équiper le matériel ferroviaire du système ETS, et l'autre à annuler la diminution – décidée dans le cadre du programme d'allégement 2004 – du crédit d'engagement de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI). Le second supplément au budget a ensuite été adopté à une large majorité, contre l'avis des Verts et de certains représentants du groupe socialiste.

06.020 Budget 2006. Supplément I

Message du Conseil fédéral du 29 mars 2006 concernant le supplément I au budget 2006

Situation initiale

Avec le premier supplément au budget 2006, le Conseil fédéral demande au Parlement d'accorder des suppléments de crédits d'un montant total de 279,6 millions, quatre crédits d'engagement d'un montant total de 286 millions, dont 200 millions pour l'assainissement des sites contaminés, ainsi qu'un crédit additionnel de 21 millions. Compte tenu des compensations annoncées, les crédits supplémentaires s'élèvent à 0,2 %des crédits autorisés par le biais du budget. Cette proportion est la même que les trois années précédentes. Elle atteignait 1,9 % en 2001 et 1,2 % en 2002.
De plus, le Conseil fédéral informe le Parlement de transferts de crédits sans incidence sur le budget approuvés par le Contrôle fédéral des finances et effectués de l'ancien Office fédéral des eaux et de la géologie (OFEG) à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), à l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi qu'à swisstopo, et du SG du département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à swisstopo. Ces transferts de crédits, d'un montant total de 93,4 millions, sont liés au transfert de tâches de l'ancien OFEG à des offices du DETEC et du DDPS.
Enfin, le Conseil fédéral soumet au Parlement, par le biais d'un arrêté fédéral séparé, une augmentation des crédits de paiement de 146,7 millions pour les nouvelles transversales ferroviaires alpines (ligne de base du Loetschberg, travaux d'aménagement dans la Surselva et raccordement de la Suisse orientale).
Les suppléments de crédits sollicités concernent des crédits supplémentaires proprement dits (240,2 millions) et des crédits reportés (39,4 millions).

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le supplément I au budget 2006
08-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12-06-2006 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2006
08-06-2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12-06-2006 CE Adhésion.

Les deux Chambres ont adopté les deux arrêtés sans discussions.

06.041 Budget 2007

Message du 23 août 2006 concernant le budget de la Confédération suisse pour l'an 2007

Situation initiale

Un excédent de 918 millions est attendu pour l'année budgétaire 2007. La stratégie de réduction progressive du déficit structurel, décidée dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003, s'est achevée avec l'exercice 2006. A partir du budget 2007, plus aucun déficit structurel n'est toléré. Compte tenu, en outre, des prévisions de recettes et de la situation conjoncturelle, le frein à l'endettement exige que le budget et le plan financier enregistrent des excédents. Les deux exigences ci-dessus, ancrées dans la loi et la constitution, sont très largement satisfaites par les chiffres adoptés par le Conseil fédéral.
Le budget 2007 présente des recettes d'un montant de 56 milliards et des dépenses d'environ 55 milliards. Les dépenses maximales autorisées par le frein à l'endettement étant de 55 444 millions, les exigences de ce dernier sont donc satisfaites. Dans ses directives concernant le budget et le plan financier, le Conseil fédéral a arrêté, en février dernier, un objectif d'économies de 300 millions, qui a été tenu par l'ensemble des départements. De plus, il a décidé de soumettre toutes les dépenses non liées du budget à un blocage de crédits de 1 %. Cette mesure a permis d'alléger le budget de près de 200 millions supplémentaires. Abstraction faite de la distorsion due à l'introduction du NMC, la croissance des dépenses s'élève à 2,8 %. Ce chiffre correspond exactement aux prévisions concernant l'évolution du produit intérieur brut (PIB). Si l'on exclut les comptes de passage non influençables tels que les parts de tiers aux recettes fédérales, la croissance des dépenses se situe à 1,9 %. Les dépenses sur lesquelles la Confédération a une influence affichent donc une croissance inférieure à celle de l'économie.
La dynamique des dépenses varie beaucoup d'un groupe de tâches à l'autre: ainsi, 90 % de la croissance des dépenses corrigée sont à mettre à l'actif de la prévoyance sociale (+4,3 %) et des finances et impôts (+7,2 %), et près de 10 % à celui des autres groupes de tâches (+0,5 %). Pour ce qui est des dépenses consacrées à la prévoyance sociale, la hausse importante est principalement liée à l'AVS, à l'AI et à la réduction des primes de l'assurance-maladie. Pour les finances et impôts, elle est imputable notamment à l'augmentation des parts cantonales à l'impôt fédéral direct, en relation avec la progression attendue des recettes de cet impôt.
Les estimations de recettes se fondent sur les prévisions du seco du 29 juin 2006. Le budget 2007 est basé sur l'hypothèse d'une croissance économique de 2,8 % en termes nominaux (1,5 % en termes réels). Cette évolution conjoncturelle favorable se répercute sur les estimations de recettes: la croissance des recettes attendue pour l'année budgétaire est de 7,3 %. L'introduction du NMC et le passage systématique à la règle du produit brut entraînent un gonflement des recettes, sans incidence sur le budget, de quelque 800 millions. Sans ces facteurs spéciaux, la croissance des recettes s'élève à 5,7 %.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral I concernant le budget pour l'an 2007
7.12.2006 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
12.12.2006 CE Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral II concernant les prélèvements sur le fonds pour les grands projets ferroviaires pour l'année 2007
7.12.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.12.2006 CE Adhésion.

Projet 3
Arrêté fédéral III concernant le budget du domaine des écoles polytechniques fédérales (domaine des EPF) pour l'année 2007
7.12.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.12.2006 CE Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral IV concernant le budget de la Régie fédérale des alcools pour l'année 2007
7.12.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
12.12.2006 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, les groupes démocrate-chrétien et radical-libéral se sont félicités du budget dans la mesure où celui-ci prévoyait un excédent de recettes de plus de 900 millions de francs, ainsi que des perspectives favorables qui se dessinaient du moins à court terme. Eu égard à l'endettement colossal de la Confédération et aux dépenses extraordinaires auxquelles elle devra faire face, ils ont toutefois plaidé pour une poursuite conséquente de la politique budgétaire adoptée jusqu'à présent, s'opposant à toute velléité de nouvelles dépenses. Le groupe socialiste a lui aussi soutenu ce budget, en demandant toutefois que soit mise à profit la marge de manœuvre financière qu'il autorisait : à ses yeux, les décisions politiquement fondées et prises démocratiquement ne devaient plus être remises à plus tard au seul motif de l'Etat des finances fédérales ou du frein à l'endettement. Les socialistes ont critiqué par ailleurs la propension, en matière de politique budgétaire, à peindre le diable sur la muraille et à se focaliser exclusivement sur les dépenses. De son côté, le groupe UDC s'est fait le partisan de mesures d'économie encore plus drastiques, rejetant le budget en arguant que l'excédent était trop faible. Il a exigé en outre que la quote-part des dépenses et des impôts soit ramenée au niveau de 1990 et que l'évolution des dépenses suive tout au plus l'inflation et non la croissance économique. Les Verts ont eux aussi fait bloc contre le budget, faisant valoir que les priorités retenues n'étaient pas les bonnes et que les coupes prévues, à la limite de la provocation, compromettaient des missions essentielles. Selon eux, il s'agissait désormais de fixer des priorités qui ménagent l'avenir, et notamment de donner à nouveau un signal positif au personnel de la Confédération. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a mis en garde les députés contre tout relâchement prématuré de la discipline budgétaire, se défendant de peindre le diable sur la muraille lorsqu'il rappelle au Parlement les décisions qu'il a prises, lesquelles entraîneront en 2008 des dépenses extraordinaires de près de 5 milliards de francs. Selon lui, si l'évolution se poursuit à ce rythme, la Confédération risquera même de devoir faire face à un excédent de dépenses d'environ huit milliards de francs en 2015.
La discussion par article s'est déroulée à peu près selon le scénario prévu, le groupe UDC proposant des coupes (par ex. dans les crédits affectés à l'ONU ou à la promotion du cinéma), le camp rose-vert plaidant au contraire pour des augmentations (notamment en ce qui concerne les organisations internationales, les activités J+S, la prévention en matière de santé et la création de places d'apprentissage dans l'administration fédérale). Le conseil est toutefois resté insensible à ces tentatives, suivant la quasi-totalité des propositions de la Commission des finances, à trois exceptions près, puisqu'il a voté l'augmentation du crédit accordé à la Fondation Bibliomedia de 522 000 à 2 millions de francs et le relèvement des moyens octroyés à la formation culturelle des adultes de 120 000 à 1,5 million de francs (suite à une proposition de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC)), et rejetant la réduction proposée de 30 millions du crédit d'investissement pour les entreprises de transports concessionnaires, qui aurait ainsi été ramené à 344 millions. La commission avait par là souhaité compenser intégralement le relèvement du crédit pour les transports régionaux de personnes, précédemment réduit par le Conseil fédéral. La minorité victorieuse, composée de membres du camp rose-vert et de quelques représentants du groupe radical-libéral, a argumenté que ces fonds étaient nécessaires au maintien du potentiel des entreprises et qu'en fin de compte, un report des investissements urgents reviendrait plus cher. Les premières conséquences budgétaires du milliard de cohésion à verser au cours des dix prochaines années ont donné lieu à des discussions. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie (DFE) sont sollicités à hauteur de 15 millions de francs chacun, mais, ici comme là, des compensations de 25 millions sont déjà prévues. Là aussi, le camp rose-vert – soutenu par quelques élus bourgeois – n'est pas parvenu à faire passer ses propositions d'augmentation, tout comme le groupe UDC a échoué dans sa tentative de faire adopter des coupes encore plus sévères. En revanche, le Conseil national a donné son feu vert à un crédit de 74,8 millions soumis à la dernière minute par le Conseil fédéral pour l'acquisition d'une première série de vaccins destinés à contrer une pandémie de grippe, sans enthousiasme toutefois compte tenu des nombreuses questions restées sans réponse. Dans le domaine de la défense, les socialistes et les Verts n'ont pas réussi à convaincre avec leurs propositions d'économies. S'agissant du crédit pour le conseil et l'expertise externe, la Chambre basse n'a pas suivi le Conseil fédéral et s'est ralliée à la Commission des finances, qui s'était prononcée en faveur d'une réduction de 17 millions ramenant ledit crédit à 154 millions. Sur ce dossier, elle a tiré les conséquences d'un rapport critique établi par la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats, faisant fi des arguments d'une minorité

composée de représentants du camp rose-vert et du groupe radical-libéral, qui faisant valoir que les mandats concernés étaient importants et souvent occasionnés par le Parlement lui-même. Les opposants ont argué que le recours aux experts externes était à la fois trop peu transparent et excessif, et que l'administration devait se recentrer sur ses propres spécialistes. Enfin, le Conseil national a rejeté de justesse la proposition d'une minorité rose-verte soutenue par des membres du groupe PDC de soustraire le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation au blocage des crédits de 1 % appliqué aux dépenses non liées. Au vote sur l'ensemble, le budget, établi pour la première fois selon les règles du nouveau modèle comptable (NMC) et qui présentait un excédent de recettes de 904 millions de francs, a été adopté malgré l'opposition des Verts et d'une majorité du groupe UDC.
Le budget n'a pas suscité de grands débats au **Conseil des Etats**, le camp bourgeois le qualifiant de pas dans la bonne direction, tandis que les Verts mettaient en garde contre une politique budgétaire trop restrictive. Lors de la discussion générale, il a surtout été question du plan financier, lequel prévoit un déficit important en 2008 en raison de nombreuses dépenses extraordinaires. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz s'est aussi montré particulièrement préoccupé par le fait que la diminution des fonds publics disponibles se traduisait par un nombre croissant de dépenses assurées au moyen de fonds spéciaux ou de plafonds, entraînant une réduction de la marge de manœuvre en matière budgétaire. Lors de la discussion par article, seule la réduction du crédit pour le conseil externe de 17 millions à 154 millions a donné lieu à controverse. Sur ce point, la Chambre haute a suivi une majorité de la commission formée seulement grâce à la voix prépondérante du président, approuvant ainsi la coupe décidée à une nette majorité par le Conseil national. Au vote sur l'ensemble, le budget a été adopté à l'unanimité. Le Conseil des Etats n'ayant créé aucune divergence avec le Conseil national, c'est la première fois depuis longtemps que le budget a été adopté en première lecture.

06.047 Plan financier 2008-2010. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 23 août 2006 sur le plan financier 2008-2010

Situation initiale

Selon l'hypothèse retenue pour les années du plan financier, la croissance économique sera de 3 % (1,5 % en termes réels). Pour la même période, la croissance escomptée des recettes sera de 5 % en moyenne annuelle. En plus de la distorsion induite par le NMC (800 à 900 millions), la croissance des recettes est légèrement accentuée par un autre facteur spécial: ainsi, la majoration de la TVA en faveur de l'AI (+ 0,8 point de pourcentage), prévue pour 2009, entraîne une hausse des recettes de 1,9 milliard pour 2009 et de 2,6 milliards pour 2010. Sans ces deux facteurs, la croissance des recettes s'élève à près de 3,5 % de 2008 à 2010. Parallèlement aux effets de la majoration de la redevance sur le trafic des poids lourds (+ 100 millions dès 2008), déjà inscrits dans le plan financier précédent, et à la compensation de la progression à froid (- 1 mrd dès 2008), les chiffres du plan financier tiennent aussi notamment compte des conséquences de la réforme de l'imposition des couples mariés sur l'impôt fédéral direct (- 0,7 milliard dès 2010).
Le Conseil fédéral compte, durant les années du plan financier, sur les premiers résultats du réexamen des tâches et a fixé des objectifs de réduction des dépenses de 700 millions (2008), 950 millions (2009) et 1200 millions (2010). Dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI), le Conseil fédéral a décidé une croissance moyenne des dépenses de 4,5 %. Outre la prévoyance sociale et les finances et impôts (parts de tiers aux recettes fédérales, intérêts passifs), la formation et la recherche représentent le groupe de tâches dont les dépenses croissent le plus fortement. Pour le Conseil fédéral, il s'agit là d'un domaine nettement prioritaire.
4,1 milliards (2008) sont inscrits dans le plan financier au titre des besoins financiers exceptionnels (introduction de la RPT 1,4 milliard; fonds d'infrastructure 2,6 milliards; révision de la loi sur l'asile 112 millions). Le Conseil fédéral a pour objectif de financer ces dépenses principalement par le biais du budget ordinaire, c'est-à-dire au moyen des excédents structurels.
Au total, la quote-part de l'Etat passe de 11,2 % (2006) à 11,8 % (2010) au cours de la période concernée du plan financier. Si l'on fait abstraction des distorsions imputables au NMC, les dépenses augmentent de 3,6 % par an. Cette évolution provient avant tout du relèvement de la TVA en faveur de l'AI, prévu pour 2009. Abstraction faite de ce transfert, une croissance annuelle moyenne de 2,2 % est prévue pour les dépenses influençables par la Confédération. Or cette progression est inférieure au taux de croissance économique en terme nominaux.

Délibérations

07.12.2006 CN Pris acte du rapport.
12.12.2006 CE Pris acte du rapport.

Voir objet 06.041

06.048 Budget 2006. Supplément II

Message du 29 septembre 2006 concernant le second supplément au budget pour 2006

Situation initiale

Avec le second supplément au budget 2006, le Conseil Fédéral demande des suppléments de crédits d'un montant total de 469,6 millions, deux nouveaux crédits d'engagement d'un montant total de 6,2 millions et un crédit additionnel de 15 millions. Ajoutés au premier supplément, ils entraînent, abstraction faites des compensations, une augmentation du volume global des dépenses de 749,1 millions, soit de 1,4 %.
Les crédits supplémentaires concernent principalement les domaines suivants : Intérêts passifs (280,4 millions) ; Paiements directs écologiques (81,0 millions) ; Entretien des routes nationales (60.0 millions) ; Troupe (21,3 millions) ; Soutient financier aux actions humanitaires (20,0 millions) ; Subventions d'exploitation versées aux établissements d'éducation (3,1 millions) et Protection diplomatique et consulaire (2,4 millions).
Les crédits d'engagement sont nécessaires pour des dépenses d'infrastructure en vue du développement du domaine des droits de l'homme à Genève (5,2 millions) et pour l'exposition universelle de 2010 à Shanghai (1 million).
Le crédit additionnel de 15 millions est destiné aux subventions de construction pour la formation professionnelle.

Délibérations

07.12.2006 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
12.12.2006 CE Adhésion.

Le **Conseil national** a suivi la proposition de sa commission. En sus des crédits demandés par le Conseil fédéral, il a également approuvé un crédit supplémentaire de 0,5 millions pour des mesures spéciales de protection (DAE).
Le **Conseil des Etats** a approuvé tous les crédits demandés sans discussion.

07.015 Budget 2007. Supplément I

Message du 28 mars 2007 concernant le supplément I au budget 2007

Situation initiale

Par le biais du premier supplément au budget 2007, le Conseil fédéral demande des suppléments de crédits d'un montant total de 7175 millions ainsi qu'un crédit d'engagement d'un montant de 29,6 millions. Un facteur extraordinaire influence l'ampleur des crédits demandés par le biais du premier supplément. Le versement à l'AVS de la part de la Confédération au produit de la vente de l'or de la Banque nationale génère en effet des besoins financiers exceptionnels de 7037,7 millions. Le budget 2007 ne prévoyait pas de crédit à cet effet, étant donné qu'au moment de son adoption l'utilisation du produit de la vente de l'or excédentaire de la Banque nationale n'avait pas encore fait l'objet d'une décision définitive. Exception faite de ce facteur extraordinaire et compte tenu des compensations, les crédits supplémentaires totalisant 137 millions n'entraînent qu'une hausse de 0,02 % des dépenses totales budgétisées (blocage des crédits compris). Cette hausse est nettement inférieure à celle enregistrée les années précédentes (moyenne pour 2002 à 2006: 0,2 %).
Les crédits sollicités concernent principalement les domaines suivants : Versement à l'AVS du produit de la vente d'or: (7037,7 millions), Achat de matériels logistiques destinés au stockage: (110,5 millions), Frappe de monnaies courantes supplémentaires pour la Banque nationale suisse (13,6 millions), Location de locaux (9,3 millions) et Préparation de l'EURO 2008 (1,8 million).

Le crédit d'engagement est nécessaire pour les coûts du projet relatif à l'introduction de passeports biométriques.

Délibérations

07.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.06.2007 CN Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé toutes les demandes de crédit du Conseil fédéral sans discussion.

Conventions de double imposition

03.059 Double imposition. Convention avec Israël

Message du 19 septembre 2003 concernant une Convention de double imposition avec Israël (FF 2003 5903)

Délibérations

01-12-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
17-12-2003 CN Adhésion.

05.048 Double imposition. Convention avec le Royaume de Norvège

Message du 3 juin 2005 concernant un protocole modifiant la Convention de double imposition avec le Royaume de Norvège ainsi que le protocole s'y rapportant (FF 2005 3801)

Délibérations

28.09.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2005 CN Adhésion.

05.063 Double imposition. Convention avec la Serbie-et-Monténégro

Message du 17 août 2005 concernant une convention de double imposition avec la Serbie-et-Monténégro (FF 2005 5011)

Délibérations

28.11.2005 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2006 CN Adhésion.

06.042 Double imposition. Convention avec la Finlande

Message du 24 mai 2006 concernant un protocole modifiant la Convention de double imposition avec la République de Finlande (FF 2006 4541)

Délibérations

19.09.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.10.2006 CN Adhésion.

06.043 Double imposition. Convention avec l'Autriche

Message du 24 mai 2006 concernant un protocole modifiant la Convention de double imposition avec la République d'Autriche (FF 2006 4911)

Délibérations

19.09.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.10.2006 CN Adhésion.
06.10.2006 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
06.10.2006 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (187:0)

Le protocole est soumis au référendum facultatif selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution fédérale, car il contient une disposition sur l'assistance au recouvrement des créances d'impôts

étrangères qui, même si son champ d'application est très restreint, implique que la Suisse s'engage à accorder une entraide administrative d'un nouveau genre, engagement qu'elle n'a encore pris avec aucun autre Etat partie à une convention. L'arrêté a donc dû être adopté en votation finale.

06.044 Double imposition. Convention avec l'Azerbaïdjan

Message du 13 septembre 2006 concernant une Convention de double imposition avec l'Azerbaïdjan (FF 2006 7493)

Délibérations

04.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2007	CN	Adhésion.

06.065 Double imposition. Convention avec l'Arménie

Message du 23 août 2006 concernant une convention de double imposition avec la République d'Arménie (FF 2006 7253)

Délibérations

04.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2007	CN	Adhésion.

06.067 Double imposition. Convention avec l'Espagne

Message du 6 septembre 2006 concernant un protocole modifiant la convention de double imposition entre la Suisse et l'Espagne du 26 avril 1966 en matière d'impôts sur le revenu et la fortune (FF 2006 7281)

Délibérations

04.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2006	CN	Adhésion.

06.070 Double imposition. Convention avec le Pakistan

Message du 13 septembre 2006 concernant une Convention de double imposition avec la République islamique du Pakistan (FF 2006 7523)

Délibérations

04.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2007	CN	Adhésion.

06.071 Double imposition. Convention avec l'Algérie

Message du 13 septembre 2006 concernant une Convention de double imposition avec la République Algérienne Démocratique et Populaire (FF 2006 7553)

Délibérations

04.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.03.2007	CN	Adhésion.

11. Energie

Vue d'ensemble

04.045 Utilisation de la force hydraulique de l'Inn et de ses affluents. Convention avec la République d'Autriche (CEATE)

04.083 Loi sur les installations électriques et loi sur l'approvisionnement en électricité. Modification (CEATE)

06.081 Loi sur l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire (CEATE)

04.045 Utilisation de la force hydraulique de l'Inn et de ses affluents. Convention avec la République d'Autriche

Message du 23 juin 2004 concernant la convention avec la République d'Autriche au sujet de l'utilisation de la force hydraulique de l'Inn et de ses affluents dans la région frontalière (FF 2004 4251)

Situation initiale

La convention a pour objet l'utilisation, aux fins de production d'électricité, des forces hydrauliques de l'Inn et de ses affluents dans la région frontalière. Elle définit les procédures et les conditions à respecter lors de l'utilisation des eaux communes.
Outre la construction et l'exploitation des ouvrages prévus, la convention règle la répartition de l'énergie entre les Etats contractants. Elle contient des dispositions sur la désignation des titulaires et sur l'attribution des droits d'eau, sur les questions d'ordre économique, fiscal et douanier et sur le règlement des litiges.
L'Autriche a un plus grand intérêt à la réalisation des ouvrages prévus, étant donné qu'elle a une part plus importante de forces hydrauliques et que ces ouvrages amélioreront le régime des débits de l'Inn sur son territoire. Vu cependant que lesdits ouvrages toucheront le territoire des deux Etats, les forces hydrauliques des eaux frontalières ne peuvent être utilisées que conjointement.

Délibérations

09-12-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
28-02-2005	CN	Adhésion.
18-03-2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
18-03-2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (184:0)

L'objet a été approuvé dans les deux conseils sans discussion et sans opposition.

04.083 Loi sur les installations électriques et loi sur l'approvisionnement en électricité. Modification

Message du 3 décembre 2004 relatif à la modification de la loi sur les installations électriques et à la loi sur l'approvisionnement en électricité (FF 2005 1493)

Situation initiale

L'adoption proposée des deux projets créera la sécurité juridique nécessaire aux investissements et par conséquent à la sécurité de l'approvisionnement. Depuis le refus aux urnes de la loi sur le marché de l'électricité (LME, FF 1999 6646 ss.), le 22 septembre 2002, les conditions-cadres de l'approvisionnement en électricité en Suisse ont changé: premièrement, le Tribunal fédéral a reconnu dans son arrêt du 17 juin 2003 (ATF 129 II 497) le droit d'accès au réseau pour des tiers, sur la base de la loi sur les cartels. Depuis le rejet de la LME, il n'existe plus de norme légale spéciale excluant le secteur de l'électricité du champ d'application de la loi sur les cartels. Deuxièmement, le commerce transfrontalier d'électricité gagne en importance. La panne de courant en Italie en septembre 2003 a montré la nécessité de réexaminer l'organisation actuelle du marché dans l'intérêt de la sécurité de l'approvisionnement. Troisièmement, l'instauration du marché européen de l'électricité a été accélérée et est entrée dans les faits. D'ici à 2007, tous les consommateurs finaux de l'UE pourront choisir

librement leur fournisseur. En sa qualité de plaque tournante de l'électricité en Europe, la Suisse ne saurait se fermer entièrement à ce développement.
Après le rejet de la LME, le DETEC a chargé une commission d'experts reposant sur une large assise politique de définir les principes directeurs d'une nouvelle réglementation du secteur de l'électricité. A partir de ces principes, un projet de loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) a été élaboré. Il prévoit d'ouvrir le marché en plusieurs étapes. Une ouverture partielle du marché durant cinq ans permettra d'acquérir des expériences. Contrairement au projet mis en consultation, qui fixait une valeur-seuil à 100 MWh de consommation annuelle, le présent projet prévoit, durant l'ouverture partielle au marché, un accès au réseau pour tous les consommateurs finaux à l'exception des ménages. Après cinq ans, les ménages pourront, eux aussi, choisir de changer de fournisseur s'ils le veulent. Dans le cadre du modèle d'approvisionnement en électricité garanti (MAG), ils peuvent toutefois continuer de se fournir en électricité auprès de leur entreprise d'approvisionnement habituelle. Contrairement à la LME, la LApEl prévoit que l'ouverture complète se fera non pas automatiquement, mais par le biais d'un arrêté de l'Assemblée fédérale soumis au référendum facultatif.
Outre la LApEl, le Conseil fédéral propose une réglementation provisoire du commerce transfrontalier d'électricité qui sera fixée par voie de modification de la loi sur les installations électriques et restera en application jusqu'à l'entrée en vigueur de la LApE. Ce procédé permet une ouverture du marché par étapes. En raison des développements au sein de l'UE (entrée en vigueur du règlement 1228/2003 le 1er juillet 2004), la réglementation du commerce transfrontalier d'électricité est prioritaire.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et fort courant (Loi sur les installations électriques, LIE)
21.09.2005 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2
Loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)
21.09.2005 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05.10.2006 CE Divergences.
11.12.2006 CN Divergences.
07.03.2006 CE Divergences.
12.03.2007 CN Divergences.
19.03.2007 CE Divergences.
21.03.2007 CN Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
22.03.2007 CE Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
23.03.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (166:27)
23.03.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Projet 3
Loi sur l'énergie
21.09.2005 CN Décision modifiant le projet de la commission.
05.10.2006 CE Biffer (= ne pas entrer en matière)

Le débat d'entrée en matière du **Conseil national** s'est principalement articulé autour du rythme d'ouverture du marché de l'électricité. D'un côté, la gauche et les Verts se sont rangés derrière le Conseil fédéral, qui proposait une libéralisation en deux étapes. Rappelant que le peuple avait rejeté l'ouverture du marché de l'électricité trois ans plus tôt, ils ont jugé incompréhensible que la droite cherche à imposer une libéralisation totale et immédiate. De l'autre côté, le camp bourgeois a réclamé une libéralisation rapide pour les entreprises et les particuliers. La Suisse risque de prendre un retard considérable, a-t-il souligné, car dans l'UE les entreprises ont déjà le droit de choisir leur fournisseur, et les ménages devraient suivre en 2007.
Une minorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a proposé de renvoyer la loi sur l'approvisionnement en électricité au Conseil fédéral, en le chargeant de présenter un projet prévoyant une ouverture du marché par étapes, des mesures contraignantes concernant les économies d'énergie et les énergies renouvelables et l'indépendance du gestionnaire suisse du réseau de transport, avec statut de droit

public. Après être entré en matière sans opposition, le conseil a rejeté la proposition de renvoi par 127 voix contre 33.
La discussion par article a tout d'abord porté sur la révision de la loi sur les installations électriques, notamment sur la question controversée du statut du gestionnaire du réseau de transport. Suivant l'avis de la majorité de la commission, le Conseil national s'est prononcé par 107 voix contre 73 pour la solution d'une société anonyme de droit privé indépendante, ayant son siège en Suisse (art. 18, al. 2). Les Verts et la gauche avaient chacun présenté une proposition de minorité : toutes deux visaient à ce que le gestionnaire du réseau de transport soit un établissement de droit public.
Passant à la loi sur l'approvisionnement en électricité, le conseil a longuement débattu du rythme d'ouverture du marché suisse de l'électricité (art. 6, 13 et 30). La commission avait proposé une ouverture immédiate pour toutes les entreprises distributrices et les consommateurs finaux. Le Conseil national a néanmoins décidé à une étroite majorité d'ouvrir le marché par étapes : pendant un délai transitoire de cinq ans, seuls les grands consommateurs (plus de 100 000 kilowattheures par an) auront accès au marché ; puis, à l'échéance de ce délai, le Parlement pourra ouvrir le marché aux petits consommateurs et aux ménages (art. 30). Une minorité de la commission, essentiellement de gauche, voulait soumettre la seconde étape au référendum facultatif, comme l'avait proposé le Conseil fédéral dans le projet initial. Le Conseil national n'a cependant pas voulu les suivre, adoptant une proposition de minorité emmenée par Martin Bäumle (-, ZH) qui exclut le référendum pour la seconde étape de la libéralisation.
S'agissant de la modification de la loi sur l'énergie (projet 3), le Conseil national a introduit de nouvelles dispositions visant à encourager la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Concrètement, l'art. 7a, al. 1, prévoit que la production annuelle d'électricité provenant d'énergies renouvelables doit être augmentée d'au moins 5 400 GWh d'ici à 2030 ; l'art. 7c contraint pour sa part les gestionnaires de réseau à reprendre à prix coûtant toute l'électricité produite dans des installations nouvelles utilisant l'énergie solaire, l'énergie géothermique, l'énergie éolienne ou la biomasse. Pour financer cette dernière mesure visant à promouvoir la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, il est prévu d'augmenter le prix du kWh de 0,3 centime au maximum, ce qui devrait rapporter environ 165 millions de francs par année. Au vote sur l'ensemble, la modification de la loi sur l'énergie a été adoptée par 124 voix contre 24, et 25 abstentions. Une étroite majorité du groupe UDC, renforcée par quatre membres du groupe PDC, s'est opposée au subventionnement des énergies renouvelables. Quant aux abstentions, elles provenaient des bancs de la droite.
Contrairement au Conseil national, le **Conseil des Etats** a décidé de confier l'exploitation du réseau de transport d'électricité à l'échelon de la Suisse à une société anonyme de droit privé ayant son siège en Suisse (art. 18), en précisant que ladite société doit être propriétaire du réseau qu'elle exploite. Au travers de ces propositions, la Chambre haute a pris les mesures qui s'imposaient pour éviter que les producteurs ou distributeurs, qui sont actuellement propriétaires du réseau, n'exercent une influence sur l'exploitation du réseau et, partant, ne faussent le marché à l'avenir. Ces propositions prévoient en outre un droit de préemption en faveur des cantons, des communes ainsi que des entreprises d'approvisionnement en électricité à majorité suisse, lequel vise à empêcher la vente du réseau à haute tension à des fournisseurs étrangers.
En revanche, le Conseil des Etats s'est rallié au Conseil national pour approuver l'ouverture du marché de l'électricité en deux étapes: dans un premier temps, seules les centrales de distribution et les entreprises consommant plus de 100 mégawattheures (MWh) par an pourraient choisir librement leur fournisseur; après cinq ans, le marché devrait être ouvert à tous. Pourtant, à la différence du Conseil national, la Chambre haute a décidé d'introduire la possibilité de lancer un référendum avant la seconde étape (art. 30, al. 2, let. c). Marianne Slongo (C, NW) a déposé une proposition individuelle qui prévoyait, conformément au projet initial du Conseil fédéral, de faire profiter les petites et moyennes entreprises de la libéralisation du marché dès l'entrée en vigueur de la loi. Elle a dénoncé une inégalité de traitement sans fondement objectif qui risquerait de conduire à des distorsions de la concurrence. Sa proposition a été rejetée par 29 voix contre 7.
Les modifications de la loi sur l'énergie (LEne) et les dispositions visant à promouvoir les énergies renouvelables ont été introduites dans l'annexe à la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl).
A la différence du Conseil national, le Conseil des Etats a exprimé le souhait de stabiliser la consommation d'énergie des ménages privés jusqu'à 2030 au niveau qu'elle enregistrera lors de l'entrée en vigueur de la loi (art. 1, al. 5, LEne). La proposition d'Anita Fetz (S, BS) de réduire la consommation de 15% d'ici à cette date a été rejetée par 27 voix contre 6, au même titre que celle déposée par Theo Maissen (27 voix contre 10), qui voulait que la consommation d'énergie soit stabilisée au minimum à son niveau de 2000, proportionnellement au produit national brut.

Afin d'augmenter la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables, les gestionnaires de réseaux sont tenus, conformément à l'art. 7a, al. 1, de reprendre et de rétribuer «toute l'électricité produite dans des installations nouvelles utilisant l'énergie solaire, l'énergie géothermique, l'énergie éolienne, l'énergie hydraulique jusqu'à une puissance de 10 MW, ainsi que la biomasse et les déchets provenant de la biomasse», la rentabilité à long terme de la technologie en question étant un préalable. Si le Conseil des Etats a suivi le Conseil national en décidant de répercuter l'augmentation des prix liée à la promotion des énergies vertes sur l'ensemble des consommateurs finaux, il s'en est distancé sur la question de l'importance et de la répartition des fonds destinés à financer ces nouvelles sources d'énergie. Il a d'abord décidé de relever le plafond des suppléments de 0,3 centime par kilowattheure (kWh) de la consommation finale, tel qu'il avait été proposé par le Conseil national, à 0,5 centime par kWh, ce qui porterait le montant annuel des fonds destinés à promouvoir les énergies renouvelables à 270 millions de francs. Ensuite, il a limité la rétribution maximale par kilowattheure d'électricité produite dans des installations nouvelles utilisant l'énergie solaire, l'énergie géothermique, l'énergie éolienne et l'énergie hydraulique jusqu'à 10 MW et la biomasse. Il a réglé la question de la répartition comme suit: la rétribution doit s'élever au maximum au quintuple du prix du marché durant les cinq premières années, au quadruple pendant les cinq années suivantes et au triple à partir de la 11e année (art. 7a, al. 2). Ainsi, moyennant un prix du marché d'environ huit centimes, il serait possible d'attribuer au courant vert 40 centimes par kWh au maximum des fonds disponibles au cours des cinq premières années. Le Conseil des Etats a majoritairement donné la priorité au secteur hydraulique (art. 7a, al. 5) qui, sur la base du rapport entre le montant de l'aide et la production électrique, est la source d'énergie renouvelable la plus rentable. Les défenseurs de l'énergie photovoltaïque ont déploré le plafonnement des subventions aux énergies renouvelables, arguant que cette décision signait l'arrêt de mort d'une technologie locale innovante qui pourrait, à terme, assurer une grande partie de l'approvisionnement en électricité. Simonetta Sommaruga (S, BE) a ainsi fait valoir, entre autres, que la technologie photovoltaïque, de par ses composantes de haute technologie et son fort potentiel de valeur ajoutée, était adaptée à la Suisse en tant que site de développement et de production. Simonetta Sommaruga et Hansheiri Inderkum (C, UR) ont tenté, par la formulation de propositions de minorité, d'obtenir une augmentation du montant destiné à la rétribution de l'injection de courant produit à partir de cette source d'énergie, mais sans succès. Soutenue par Simon Epiney (C, VS) et Rolf Escher (C, VS), Simonetta Sommaruga a cependant vu sa proposition rejetée par 23 voix contre 22 du fait de la voix prépondérante du président du Conseil des Etats. Au terme d'un débat animé sur le pourcentage des subventions accordé à chacune des énergies vertes, le Conseil des Etats a finalement approuvé, par 25 voix contre 18, une proposition de compromis déposée par Simon Epiney (C, VS), qui prévoit la répartition suivante : 50% au maximum des 270 millions de francs que devraient rapporter chaque année les suppléments seront consacrés aux centrales hydrauliques d'une puissance allant jusqu'à 10 MW (art. 7a, al. 5), 15% aux technologies dont le prix de revient atteint le quintuple du prix du marché durant les cinq premières années, le quadruple les cinq années suivantes et le triple à partir de la 11e année, et enfin, 30% au maximum aux autres technologies.

Sur la question du rythme d'ouverture du marché, le **Conseil national** a suivi une proposition de la minorité bourgeoise et a décidé d'assimiler aux grands consommateurs les groupements de petites entreprises dont la consommation commune d'électricité s'élève à au moins 100 mégawattheures (MWh) par an. Cette décision constitue un revirement par rapport à la position qu'il avait soutenue lors de la première délibération sur le projet de loi sur l'approvisionnement en électricité et s'écarte manifestement de celle du Conseil des Etats. Au nom de la minorité, Hans Rutschmann (V, ZH) a entre autres fait valoir l'importance pour nombre de petites entreprises, d'artisans et d'agriculteurs d'être traités sur un pied d'égalité avec les grandes entreprises en matière de coûts de l'électricité. Paul Rechsteiner (S, SG), qui s'est exprimé au nom du groupe socialiste, a opposé à cet argument que la décision présentait le double risque d'entraîner une libéralisation totale du marché, avec les conséquences qui en découlent, et de remettre en cause le compromis auquel les deux conseils étaient parvenus sur la question du rythme d'ouverture du marché suisse de l'électricité. Il a poursuivi en expliquant que pour l'opinion publique, un monopole de l'Etat en matière d'approvisionnement en électricité était un gage de sécurité et de stabilité des prix, avant d'indiquer que la mise en œuvre immédiate de cette nouvelle étape de la libéralisation du marché n'aurait guère, voire aucune chance, d'être approuvée dans le cadre d'un référendum. Par 91 voix contre 86, le plénum s'est néanmoins prononcé en faveur de la solution des groupements d'entreprises.

S'agissant de la deuxième divergence majeure, qui portait sur le statut du gestionnaire suisse du réseau de transport (art. 18), le Conseil national a décidé de suivre le Conseil des Etats, qui prévoyait de confier la gestion du réseau de transport de la Suisse à une société anonyme de droit privé ayant

son siège en Suisse (société nationale d'exploitation du réseau) et dont le capital et les droits de vote en résultant sont détenus en majorité, directement ou indirectement, par les cantons et les communes. Au nom d'une minorité de la commission, Robert Keller (V, ZH) s'est néanmoins prononcé en faveur du maintien du libellé proposé par le Conseil fédéral au motif que la décision du Conseil des Etats remettait inutilement en question le principe de la libre entreprise et la garantie de propriété, qui constitue une composante clé de l'économie de libre marché. De son avis, pour qu'un marché ouvert de l'électricité fonctionne, il n'est pas nécessaire de toucher aussi massivement aux droits de propriété des détenteurs actuels. Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) a réfuté cet argument en précisant qu'il importait en l'espèce de tendre à une solution propice au contrôle et à la transparence du monopole dont le consommateur final serait le principal bénéficiaire. Il s'agissait, selon lui, de mettre en place une société nationale d'exploitation du réseau intégrant l'ensemble des lignes à haute tension et dont les propriétaires actuels seraient les actionnaires. Le rapporteur de la commission Ruedi Lustenberger (C, LU) a recommandé au plénum de suivre la proposition de la majorité et, partant, du Conseil des Etats, privilégiant ainsi la sécurité de l'approvisionnement au risque de commettre un « péché institutionnel ». Par 134 voix contre 45, le plénum a soutenu la mise en place d'une société nationale d'exploitation du réseau.

La troisième et dernière grande divergence concernait la possibilité, unanimement soutenue par le Conseil des Etats et considérée par la gauche comme un élément clé de la loi, d'organiser un référendum avant la seconde étape de l'ouverture du marché. Le Conseil national s'est écarté de sa position initiale et a adhéré, par 92 voix contre 79, à la décision du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. L'intégralité ou presque des membres du groupe radical-démocratique et de l'UDC ont voté contre cette décision.

Une minorité bourgeoise composée de représentants du PRD et de l'UDC a proposé, à l'encontre du Conseil des Etats, de renoncer à la stabilisation de la consommation d'énergie des ménages privés d'ici à 2030. Par 90 voix contre 76, le Conseil national s'est néanmoins rallié à la décision du Conseil des Etats.

En ce qui concerne le soutien des énergies renouvelables, la Chambre basse a suivi le Conseil des Etats, en acceptant, par 114 voix contre 62, de relever le supplément sur la consommation d'énergie de 0,5 centime à 0,6 centime par kilowattheure (KWh). Parallèlement à cette mesure, qui devrait permettre d'investir 320 millions de francs dans le courant vert, le Conseil national a donné son accord à une promotion accrue de l'énergie photovoltaïque en fonction de son coût de revient.

Outre des désaccords minimes, des divergences subsistaient sur deux points essentiels durant la session de printemps 2007. Lors d'une session précédente, le **Conseil des Etats** avait décidé, de justesse, de promouvoir uniquement l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables dont le prix de revient s'élève au maximum au quintuple du prix du marché, ce qui, moyennant un prix du marché de huit centimes, aurait limité le montant de la rétribution à 40 centimes par kWh. Conformément à cette décision, le courant issu d'installations solaires, dont le coût de revient est nettement supérieur à la valeur-limite fixée, n'aurait bénéficié d'aucun soutien. Par 29 voix contre 13, la Chambre haute s'est ralliée à la proposition du Conseil national, acceptant ainsi de faire la part plus belle à l'énergie solaire photovoltaïque (art. 7a, al. 5, let. b, de la loi sur l'énergie). Sur les 320 millions de francs qui seront vraisemblablement disponibles pour le soutien des énergies renouvelables, 5 % seront investis dans la promotion du courant solaire, tant que le coût de ce dernier dépassera 50 centimes par kWh. Le pourcentage pourra être porté à 20 % au maximum si des progrès techniques permettent d'en abaisser le prix de revient. Tandis que les opposants à cette solution dénonçaient les coûts de production relativement élevés de l'énergie photovoltaïque, le camp favorable à la proposition de la Chambre basse faisait valoir le formidable potentiel de développement inhérent à cette technologie.

La seconde divergence majeure qui continuait à diviser les deux conseils portait sur le rythme d'ouverture du marché. À l'encontre de l'exigence du Conseil national, la Chambre haute a refusé à l'unanimité de conférer un accès anticipé au marché libéralisé de l'électricité aux groupements de petites entreprises dont la consommation commune d'électricité s'élève à au moins 100 mégawattheures (MWh) par an (art. 6, al. 5, de la loi sur l'approvisionnement en électricité). Les deux chambres ayant campé sur leurs positions sur ce point et sur d'autres éléments, une **Conférence de conciliation** a été convoquée. Elle a abouti à l'adoption d'une proposition de conciliation par les deux chambres, dans le cas du Conseil national par 123 voix contre 31. S'agissant de l'ouverture du marché, la Conférence de conciliation s'est ralliée à la solution privilégiée par le Conseil des Etats en plénum. Ainsi, seuls les grands clients consommant plus de 100 000 kWh par an pourront, dans un premier temps, choisir librement leur fournisseur. En ce qui concerne deux autres points contestés, ce sont les propositions de la Chambre basse, dont un programme visant à accroître l'efficacité énergétique, qui ont eu la faveur de la Conférence de conciliation.

Au vote final, le Conseil des Etats a approuvé le projet à l'unanimité, le Conseil national par 166 voix contre 27, près de la moitié du groupe UDC et quelques représentants de l'extrême gauche s'étant prononcés contre.
À la session de printemps 2007, les **deux conseils** ont adopté le projet 2, qui concerne la loi sur l'approvisionnement en électricité et la modification de la loi sur l'énergie qui en découle. Il restait encore à examiner le projet 1, c'est-à-dire la modification de la loi concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE). À l'origine, la modification de cette loi visait à règlementer le commerce transfrontalier d'électricité jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité. Cette dernière n'ayant fait l'objet d'aucun référendum, elle entrera en vigueur probablement début 2008. Ainsi, la modification de la loi sur les installations électriques n'a plus lieu d'être : sur proposition de sa commission, le **Conseil des États** a décidé de ne pas entrer en matière.

06.081 Loi sur l'inspection fédérale de la sécurité nucléaire

Message du 18 octobre 2006 concernant la loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (FF 2006 8383)

Situation initiale

Il existe un conflit d'intérêt fondamental entre le désir de pouvoir réaliser et exploiter les installations techniques de la manière la plus économique possible et le souci de réduire au maximum les risques que de telles installations peuvent faire courir à l'homme et à l'environnement. D'où le postulat de scinder institutionnellement les aspects de l'utilisation et de l'économie, d'une part, de ceux de la protection et de la sécurité, d'autre part. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'énergie nucléaire, vu le potentiel de risques important.
Selon la convention internationale du 17 juin 1994 sur la sûreté nucléaire, chaque partie contractante doit prendre les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des tâches des autorités de sécurité nucléaire de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. La loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu), entrée en vigueur le 1er février 2005, prévoit que nul ne peut donner d'instructions techniques aux autorités de surveillance et que celles-ci sont formellement distinctes des autorités compétentes en matière d'autorisation (art. 70, al. 2).
La Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires (DSN) est l'autorité de surveillance de la Confédération dans le domaine de la sécurité nucléaire. D'un point de vue organisationnel, la DSN fait actuellement partie de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Le présent projet de loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN) vise la mise en oeuvre des objectifs de la convention précitée et de la LENu, à savoir la séparation juridique de la DSN. Les tâches relevant de la protection contre le sabotage des installations nucléaires (sûreté) et des garanties (non-prolifération de matériel nucléaire) doivent continuer d'être assumées par l'OFEN.
Il est prévu que l'inspection sera un établissement de droit public disposant d'une indépendance fonctionnelle, institutionnelle et financière et d'une structure de conduite moderne. Sont prévus un organe doté d'une fonction de direction et de pilotage comparable à celle d'un conseil d'administration (conseil de l'inspection), une direction et un organe de révision. L'indépendance de l'inspection implique en contrepartie une obligation de rendre des comptes et une haute surveillance effectuée par la Confédération.
Avec le conseil de l'inspection, cette dernière disposera d'un organe de pilotage stratégique compétent. Un second organe permanent chargé des questions fondamentales liées à l'énergie nucléaire ne sera donc pas nécessaire. C'est pourquoi il est prévu de dissoudre l'actuelle Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (CSA).

Délibérations

07.03.2007	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
05.06.2007	CN	Adhésion.
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (183:2)

Contre l'avis du Conseil fédéral, le **Conseil des États** a apporté trois modifications au projet présenté: d'abord en introduisant des dispositions en matière d'assurance qualité à l'art. 3a de la loi sur

l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN), ensuite en modifiant la loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu) afin de transférer les compétences relevant de la sûreté – telle que la protection contre le sabotage - de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) au conseil du nouvel organe qu'est l'Inspection fédéral de la sécurité nucléaire et, enfin, en remplaçant (et non en supprimant) l'actuelle Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (CSA) par une Commission de sécurité nucléaire (CSN) plus restreinte (art. 71), conservant ainsi un organe de conseil pouvant assister le Conseil fédéral.
Le **Conseil national** a approuvé les modifications apportées par le Conseil des États et a adopté le projet, au vote final, par 183 voix contre 2 ; le **Conseil des États** l'a suivi en adoptant le projet sans opposition.

12. Transports, Poste

Vue d'ensemble

02.468	Iv.pa. Groupe C. Loi sur l'organisation de la Poste. Modification (CTT)
03.026	Services postaux pour tous. Initiative populaire (CTT)
03.038	Convention révisée pour la navigation du Rhin. Protocole additionnel n°7 (CTT)
03.057	Loi sur l'aviation. Modification (CTT)
03.058	NLFA 1. 2e phase. Libération des fonds bloqués (CTT)
04.027	Transport aérien international. Convention de Montréal (CTT)
04.035	Réseau européen des trains à haute performance. Raccordement de la Suisse orientale et occidentale (CTT)
04.055	Concession du Simplon. Renouvellement. Tronçon ferroviaire jusqu'à Domodossola (CTT)
04.056	Financement des projets FTP. Modification (CTT)
04.057	NLFA.Capacité des axes de transit nord-sud. Financement de la protection du tracé (CTT)
04.085	Installations à câbles transportant des personnes. Loi (CTT)
05.010	Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2004 (CdG)
05.011	Politique suisse en matière de transport aérien. Rapport (CTT)
05.015	Rapport sur le transfert du trafic novembre 2004 (CTT)
05.028	Réforme des chemins de fer 2 (CTT)
05.046	Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Participation de la Suisse (CTT)
05.086	Fonds d'infrastructure (trafic d'agglomération et réseau des routes nationales) (CTT)
06.005	Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2005 (CdF)
06.026	Confédération suisse et SA CFF. Plafond de dépenses pour 2007-2010 (CTT)
06.027	Contributions d'investissement aux chemins de fer privés. Crédit-cadre pour 2007-2010 (CTT)
06.091	Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds. Modification (CTT)
07.005	Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2006 (CdG)
07.047	Projet de législation concernant le trafic marchandises

02.468 Loi sur l'organisation de la Poste. Modification

Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) : 29.04.02
Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) : 30.08.05
Rapport de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-CN) : 22.11.05 (BBl 2006 2427)
Avis du Conseil fédéral : 15.02.06 (BBl 2006 2449)

Situation initiale

Le 12 décembre 2002, le groupe démocrate-chrétien (C) a déposé une initiative parlementaire visant à compléter la loi sur l'organisation de la Poste en y intégrant la disposition suivante:
« Dans l'organisation de sa structure fonctionnelle, la Poste doit tenir compte des exigences des différentes régions du pays ».

Dans son organisation et dans sa structure productive, la Poste serait ainsi tenue d'observer la diversité régionale du pays. L'initiative vise notamment à maintenir une infrastructure décentralisée permettant de préserver des emplois et des places d'apprentissage dans les différentes régions du pays ou d'en créer de nouveaux. Cette obligation de prendre en compte les attentes régionales s'ajouterait à l'obligation d'exploiter un réseau d'offices de poste couvrant l'ensemble du pays, entrée en vigueur au 1er janvier 2004 : le conseil d'administration de la Poste serait ainsi tenu de procéder à une pesée globale des intérêts en présence dans le cadre du mandat de prestations que lui assigne la loi.

Délibérations

18-12-2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
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.
21-06-2006	CN	Décision conforme au projet de la Commission.
02-10-2006	CE	Le conseil décide d'entrer en matière.
14-12-2006	CE	Adhésion.
20-12-2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (127:59)
20-12-2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (23:9)

La Commission des transports et des télécommunications (CTT) du **Conseil national** a proposé à ce dernier, par 14 voix contre 10, d'approuver le projet de loi, tandis qu'une minorité issue du camp bourgeois a proposé quant à elle de ne pas entrer en matière. Celle-ci souhaitait qu'il soit renoncé à la modification proposée de la loi sur l'organisation de la Poste (LOP), considérant que les objectifs visés par l'initiative avaient déjà largement été atteints. Soumettre la Poste à des contraintes supplémentaires reviendrait à réduire encore un peu plus sa marge de manoeuvre, et pourrait même se traduire pour elle par l'obligation de conserver des structures devenues économiquement obsolètes.
Par 78 voix contre 70, le Conseil national a voté l'entrée en matière sur le projet, avant de l'adopter par 79 voix contre 70 contre l'avis des majorités du groupe de l'UDC et du groupe radical-libéral.
Au **Conseil des États**, le projet a été adopté au vote sur l'ensemble par 25 voix contre 14.

03.026 Services postaux pour tous. Initiative populaire

Message du 9 avril 2003 relatif à l'initiative populaire « Services postaux pour tous » (FF 2003 2931)

Situation initiale

Déposée par des milieux syndicaux et de protection des consommateurs le 26 avril 2002 et munie de 106 234 signatures valables, l'initiative populaire « Services postaux pour tous » demande que la Confédération garantisse un service postal universel répondant aux besoins et aux attentes de la population et de l'économie. La réalisation de cet objectif requiert un réseau d'offices de poste qui couvre l'ensemble du pays. Les communes seront associées à l'aménagement de ce réseau. Les personnes directement intéressées auront ainsi le droit de participer à l'aménagement d'une partie de l'infrastructure régionale. Par ailleurs, la Confédération prendra en charge les coûts occasionnés par le service postal universel qui ne sont couverts ni par les recettes des services réservés ni par les redevances de concession.
Le Parlement a déjà approuvé une révision de la loi sur la poste (objet 02.408 : Iv pa de la Commission des transports et des télécommunications. Réseau de bureaux postaux couvrant l'ensemble du pays. Modification de la loi sur la poste) obligeant la Poste à exploiter un réseau d'offices de poste sur l'ensemble du territoire ; la Poste voit ainsi son mandat complété par un mandat d'infrastructure. Le Conseil fédéral a mis la loi révisée et l'ordonnance y afférente en vigueur au 1er janvier 2004. En élargissant le mandat légal de la Poste et en l'obligeant à consulter les communes lors des décisions relatives au réseau des offices de poste, le Conseil fédéral estime avoir déjà largement pris en compte au niveau de la loi et de l'ordonnance deux revendications principales de l'initiative. Par ailleurs, la Confédération est déjà tenue de garantir un service postal universel en vertu de la Constitution en vigueur. Une nouvelle disposition constitutionnelle telle que prévue par l'initiative n'est, selon le Conseil fédéral, donc pas nécessaire.
En 2002, le Parlement a refusé d'accorder des indemnités pour le réseau postal ou le service universel. Selon le projet du Conseil fédéral, ce dernier doit être garanti par les recettes des secteurs réservé et non réservé, par celles provenant des nouveaux champs d'activité et par une économie des

coûts de la Poste. Le Conseil fédéral prévoit encore d'introduire un système de concessions qui permettra de percevoir des redevances. Au cas où ces mesures ne suffisent pas, il soumettra au Parlement un projet de loi prévoyant l'indemnisation des coûts non couverts du service universel. Le Parlement a approuvé ce modèle de financement.
Le Conseil fédéral rejette la révision de la Constitution. Etant donné la révision de la loi sur la Poste et de l'ordonnance y afférente, les principales revendications de l'initiative sont d'ores et déjà prises en compte. Le Conseil fédéral propose donc aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire « Services postaux pour tous ».

Délibérations

18-12-2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
08-03-2004	CE	Adhésion.
19-03-2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (105:84)
19-03-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (31:12)

La Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil national a recommandé, par 15 voix contre 8 et une abstention, de rejeter l'initiative populaire. A l'instar du Conseil fédéral, la majorité de la commission était d'avis que la révision de la loi sur la Poste en mars 2003, puis de l'ordonnance y afférente, répondait en grande partie aux demandes formulées dans l'initiative. La poste doit disposer d'une liberté d'exploitation suffisante pour répondre aux nouveaux besoins de la clientèle et pour pouvoir s'adapter aux nouvelles technologies. Le versement d'une compensation financière par la Confédération à la Poste, prévu dans l'initiative entre, selon la majorité de la commission, en contradiction avec la réforme de 1998 et la libéralisation du marché postal que connaît toute l'Europe.
Au **Conseil national**, Jacqueline Fehr (S, ZH), a signalé au nom de la minorité de la commission, parmi d'autres arguments, que l'initiative demande la prise en charge par la Confédération des frais pour le service universel non couverts par les recettes. Cette participation de la Confédération avait été rejetée par le Parlement lors de la précédente révision de la loi sur la poste. L'initiative propose que cette question soit tranchée par le peuple. Mme Jacqueline Fehr a averti qu'on devait s'attendre à ce que la poste lance de nouveaux programmes de réductions des prestations si elle ne bénéficie pas d'une compensation partielle des frais du service universel. De plus, l'initiative prescrit l'inscription dans la Constitution fédérale du principe du service universel.
Après des discussions intenses, les socialistes et les Verts du Conseil national ont voté en bloc pour qu'il soit recommandé au peuple d'accepter l'initiative. Quelques députés bourgeois des zones de montagne et des régions périphériques ont également voté en faveur de cette recommandation. En revanche, les groupes PDC, radicaux-libéraux et UDC se sont majoritairement opposés à cette décision. Au vote sur l'ensemble, le conseil a recommandé, par 97 voix contre 85 et 4 abstentions, de rejeter l'initiative.
La majorité du **Conseil des États** était également d'avis que les points soulevés dans l'initiative étaient largement réalisés grâce à la révision de la loi et de l'ordonnance sur la Poste, à l'exception de la compensation financière du service universel. Une constellation semblable à celle de l'autre Chambre s'est présentée au Conseil des États : quelques députés du camp bourgeois se sont joints aux socialistes en faveur de l'initiative. Au nom de la minorité de la commission, Ernst Leuenberger (S, SO) a rappelé que plus le marché de la poste s'ouvre, plus le service universel est menacé. C'est donc à la Confédération de se porter garante du service public, même si elle doit recourir au porte-monnaie. La gauche a, de plus, déploré que la Poste consulte trop peu les communes lorsqu'elle décide de fermer ses offices postaux. C'est néanmoins avec une majorité plus nette qu'au Conseil national – 25 voix contre 13 - que le Conseil des États s'est prononcé en faveur du rejet de l'initiative.

L'initiative populaire a été rejetée le 26 septembre 2004 par 50,2 % des votants et 13, 5 cantons.

03.038 Convention révisée pour la navigation du Rhin. Protocole additionnel no 7

Message du 21 mai 2003 concernant le Protocole additionnel no 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin ainsi que la Convention internationale relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (FF 2003 3563)

Situation initiale

Les liens économiques toujours plus étroits qui se tissent en Europe accroissent, pour la navigation intérieure aussi, la demande de prestations de transport. La diversité des normes juridiques nationales ou régionales entrave toutefois le transport transfrontière de marchandises. L'unification de ces normes revêt donc une importance capitale pour la navigation intérieure internationale. Les projets exposés dans le message sont essentiels pour la coopération technique et juridique entre les Etats européens en matière de navigation intérieure. Le Protocole additionnel nº 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin, signé le 27 novembre 2002 à Strasbourg, donne à la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) la possibilité de reconnaître les certificats de bateaux et les patentes de bateliers délivrés par des Etats qui ne sont pas membres de la CCNR. Il faut toutefois que ces documents aient été établis en application de prescriptions et de procédures que la CCNR a reconnues équivalentes à ses propres règles. Le Protocole n'ouvre donc pas le marché des transports sur le Rhin. La Convention relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure (CMNI) a été signée le 22 juin 2001 à Budapest sous l'égide de la Commission centrale pour la navigation du Rhin, de la Commission du Danube et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Sur le fond, les principales caractéristiques de la Convention sont les suivantes :
La CMNI est applicable aux contrats de transport ayant pour objet le transport international de marchandises sur les voies navigables intérieures.
La liberté des partenaires contractuels doit être limitée le moins possible. Bien des dispositions contractuelles ne s'appliquent donc que si les parties n'en conviennent pas autrement.
S'agissant de l'élément principal de la CMNI, soit la responsabilité pour un dommage résultant d'une faute nautique (par ex. accident dû à une faute de navigation du pilote du bateau), la Convention entérine un compromis. Elle prévoit en principe la responsabilité de l'entrepreneur de navigation, mais donne la possibilité d'exclure la responsabilité par contrat.
La forme du message commun a été choisie pour des raisons d'économie administrative et se justifie en raison du rapport concret qui existe entre les deux projets.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant le Protocole additionnel no 7 à la Convention révisée pour la navigation du Rhin

30-09-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-12-2003	CN	Adhésion.
19-12-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
19-12-2003	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (187:0)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant la Convention de Budapest relative au contrat de transport de marchandises en navigation intérieure

30-09-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-12-2003	CN	Adhésion.
19-12-2003	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
19-12-2003	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (187:0)

Les deux conseils ont adopté le projet dans discussion et à l'unanimité.

03.057 Loi sur l'aviation. Modification

Message du 10 septembre 2003 relatif à la révision de la loi fédérale sur l'aviation (Examen de la compatibilité des aides d'Etat avec l'Accord sur le transport aérien entre la Suisse et la CE) (FF 2003 5688)

Situation initiale

L'Accord sur le transport aérien conclu entre la Confédération suisse et la Communauté européenne le 21 juin 1999 est entré en vigueur le 1er juin 2002. Il fixe les conditions spécifiques qui régissent l'éventuel octroi d'aides d'Etat. Il confie aux autorités suisses le soin de veiller au respect de ces règles par la Suisse. La nouvelle disposition de la loi fédérale sur l'aviation confie à la Commission de

la concurrence (Comco), indépendante du Conseil fédéral et des autorités administratives, la tâche de veiller au respect par la Suisse des règles de l'accord en matière d'aides d'Etat. Les projets de décisions du Conseil fédéral concernant les prestations et les participations de la Confédération à l'aviation, les mesures similaires prises par les cantons et les communes ainsi que par la CE et ses Etats membres seront ainsi soumis à un examen de leur compatibilité avec l'accord.

Délibérations

11-12-2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-03-2004	CN	Adhésion.
19-03-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
19-03-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (194:0)

Les deux conseils ont adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

03.058 NLFA 1. 2e phase. Libération des fonds bloqués

Message du 10 septembre 2003 sur l'arrêté fédéral concernant le crédit additionnel et la libération partielle des crédits de la deuxième phase de la NLFA 1 (FF 2003 5987)

Situation initiale

Lors de la votation du 27 septembre 1992, les citoyens ont approuvé dans son principe la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Lors de la votation du 29 novembre 1998 sur la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (FTP), le peuple et les cantons ont adopté le projet NLFA redimensionné, qui constitue l'un des quatre grands projets ferroviaires. La NLFA (NLFA 1) redimensionnée a été divisée en deux phases. Alors que la première phase (tunnels de base du Loetschberg et du Saint-Gothard) bat son plein, ce message demande la libération partielle des fonds pour la seconde phase. Il s'agit de libérer d'abord les crédits bloqués jusqu'ici, destinés aux investissements prioritaires pour la réalisation du tunnel de base du Ceneri et les aménagements restants entre Saint-Gall et Arth-Goldau. La deuxième phase de la LNFA 1 comprend
notamment les tunnels de base du Ceneri et du Zimmerberg, la liaison entre la rive gauche du lac de Zurich et la ligne du Saint-Gothard (tunnel de l'Hirzel), les aménagements restants sur la ligne Saint-Gall–Arth-Goldau et les améliorations sur les lignes d'accès du tunnel de base. Alors que la nécessité économique du tunnel de base du Ceneri, des aménagements au Zimmerberg, entre Saint-Gall et Arth-Goldau et des voies d'accès au Saint-Gothard est prouvée, ce n'est pas le cas du tunnel de l'Hirzel. La construction de cet ouvrage est donc différée pour le moment. En outre, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un vaste programme d'allégement budgétaire. Celui-ci a des répercussions considérables sur le financement des transports publics et notamment de l'infrastructure ferroviaire. Une redéfinition des priorités s'impose. S'agissant de la NLFA, le programme d'allégement budgétaire prévoit de reporter de deux ans le début des travaux au tunnel de base du Zimmerberg. Les crédits d'objet concernant ce tunnel et celui de l'Hirzel restent bloqués pour le moment. Conjointement avec la libération des fonds pour la seconde phase, il est proposé de renforcer les réserves de 900 millions de francs. Le crédit d'objet «réserves» est pratiquement épuisé, ce qui est dû à des dépenses supplémentaires, à des exigences sécuritaires accrues, à l'évolution de la technique ferroviaire, à l'optimisation des projets et à de nouveaux enseignements en la matière. Ces nouvelles dépenses ne serviront pas à développer la NLFA, mais, comme l'exige l'arrêté sur le transit alpin, à l'adapter aux nouvelles connaissances (sécurité) et aux progrès de la technique.
Le financement et la rentabilité de l'infrastructure ferroviaire constituent un défi d'ordre général pour les pouvoirs publics. Celui-ci se manifeste entre autres dans le remboursement des prêts entièrement rémunérés, qui ne dépassent pas 25 % des coûts des projets FTP, ou dans les coûts subséquents de la nouvelle infrastructure (amortissement, dépenses d'exploitation plus élevées). C'est pourquoi le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral des finances (DFF) de proposer, au premier semestre de 2004, des solutions pour résoudre les questions de financement. A cet effet, les trois grands projets et les autres investissements (NLFA, RAIL 2000, raccordement aux LGV) seront intégrés dans l'infrastructure ferroviaire.

Délibérations

17.12.2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
10.06.2004	CN	Adhésion

Dans le débat d'entrée en matière au **Conseil des Etats**, la proposition du Conseil fédéral visant à bloquer provisoirement les crédits d'objet en faveur du tunnel de base du Zimmerberg et du tunnel de l'Hirzel a été vivement critiquée par les représentants des cantons de la Suisse orientale, qui ont estimé que c'était une fois de plus cette partie du pays qui allait subir les mesures d'économie. L'entrée en matière a néanmoins été décidée, et ce sans opposition.
Dans la discussion par article, le conseil était saisi de deux propositions de minorité. La première visait à économiser 290 millions de francs sur le tunnel de base du Ceneri grâce au creusement d'un seul tube bi-directionnel et non de deux tubes uni-directionnels, ceci contre l'avis du Conseil fédéral et de la majorité de la commission qui invoquaient des raisons de sécurité pour justifier le projet de deux tubes séparés. La minorité a fait valoir qu'un seul tube bi-directionnel doublé d'une galerie de secours était suffisant ; elle a ajouté que s'il devait s'avérer qu'un seul tunnel à double voie ne répond pas aux exigences en matière de sécurité, de nombreux autres tronçons du réseau ferroviaire devraient être améliorés. C'est finalement la proposition de la majorité et du Conseil fédéral qui a été approuvée, par 29 voix contre 12.
Quant à la deuxième minorité, elle proposait de renoncer aux investissements de 100 millions de francs inscrits au budget pour l'étude préliminaire d'un tronçon souterrain dans le canton d'Uri (variante « montagne longue »). Selon elle, il serait préférable d'investir 250 millions de plus dans un tracé à l'air libre moyennant quelques améliorations. Thomas Pfisterer (LR, AG) a motivé cette proposition en expliquant que la faisabilité de la construction de ces 75 kilomètres du tunnel ne pouvait pas encore être établie du fait que toutes les données géologiques n'étaient pas encore connues. De plus, des incertitudes sur le plan politique planent également sur le projet dans la mesure où la « variante montagne » devrait encore recevoir l'aval du Parlement et du peuple. Cette deuxième proposition de minorité a été rejetée par 31 voix contre 5. Dans le vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé sans opposition.
Au **Conseil national**, une forte majorité du groupe UDC a demandé le renvoi de l'objet au Conseil fédéral. Selon Theophil Pfister (V, SG), qui s'exprimait au nom de ce groupe, il n'est pas certain que les NLFA puissent atteindre les performances visées et ainsi réaliser les objectifs prévus selon les projets initiaux ; dès lors, si on approuve les 900 millions pour le crédit additionnel destiné au démarrage de la deuxième phase, on risque alors de se lancer, toujours selon l'orateur, dans une aventure qui aboutirait finalement dans l'impasse du fait des obstacles de plus en plus nombreux qui surgiraient. Selon les scénarios actuellement connus, un dépassement des dépenses de 10 milliards de francs d'ici à la fin des travaux - y compris les coûts subséquents à prévoir - est encore dans le domaine du possible. Le groupe UDC ne donnera son accord qu'à un projet qui s'inscrit aussi dans une logique économique, quitte à ce que, le cas échéant, il soit redimensionné . Prenant le contre-pied de ces arguments, Werner Marti (S, GL) a rappelé, au nom du groupe socialiste, que la construction des NLFA résultait d'un mandat du peuple ; sa réalisation constitue un pilier de la politique des transports et le principe a été confirmé à plusieurs reprises par le peuple en dépit de l'opposition de l'UDC.
La proposition du groupe UDC a été rejetée par 131 voix contre 47.
Le conseil a été saisi de plusieurs propositions de minorité dans la discussion par article. Au nom d'une minorité de la commission, Peter Föhn (V, SZ) a proposé de renoncer aux deux tubes uni-directionnels sous le Mont-Ceneri et d'économiser ainsi 300 millions de francs. Hermann Weyeneth (V, BE) a préconisé l'abandon de la variante « montagne longue » pour diminuer le coût de 100 millions de francs. Mais à l'instar d'autres propositions individuelles, ces deux propositions ont été rejetées. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le texte par 134 voix contre 42, les opposants se recrutant essentiellement dans les rangs de l'UDC.

04.027 Transport aérien international. Convention de Montréal

Message du 26 mai 2004 concernant la Convention pour l'unification de certaines régles relatives au transport aérien international (FF 2004 2701)

Situation initiale

La modernisation du régime de la responsabilité civile dans le transport aérien a été au centre des débats de la conférence diplomatique de droit aérien, qui s'est déroulée du 10 au 28 mai 1999 à Montréal, au siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Les délégués de 122 Etats membres et de onze organisations internationales ont pris part à la conférence, qui a finalement adopté une nouvelle « Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien

international ». La Convention de Montréal est appelée à remplacer la Convention de Varsovie, datant de 1929, ainsi que les nombreux instruments y afférents, et à éliminer le morcellement des normes relatives au droit du transport aérien, qui s'est amplifié avec les années.
La principale caractéristique du nouvel instrument juridique est la notion de responsabilité illimitée du transporteur aérien à l'égard de passagers qui seraient tués ou blessés dans un accident. La nouvelle convention instaure à cet effet un système de responsabilité à deux niveaux. Le premier comprend une responsabilité objective jusqu'à concurrence de 100 000 droits de tirage spéciaux (DTS), indépendamment de la faute éventuelle du transporteur. Quant au second, qui a trait aux dommages supérieurs à ce montant, il est basé sur la présomption de faute du transporteur, avec renversement du fardeau de la preuve. Au-delà dudit montant, le transporteur est exonéré de sa responsabilité uniquement s'il peut prouver que le dommage n'est pas dû à sa propre négligence.
La nouvelle convention améliore la position du passager sous plusieurs autres aspects: un passager lésé pourra par exemple intenter une action en responsabilité devant un tribunal de l'Etat où il a sa résidence permanente et les montants prévus comme limites de responsabilité civile seront revus périodiquement, ce qui facilitera leur adaptation au renchérissement. Par ailleurs, elle prévoit que les compagnies pourront être tenues de verser des paiements anticipés à des passagers qui auraient été lésés dans un accident.

Délibérations

29-09-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14-12-2004	CN	Adhésion.
17-12-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
17-12-2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (192:0)

L'objet a été approuvé dans les deux conseils sans discussion et sans opposition.

04.035 Réseau européen des trains à haute performance. Raccordement de la Suisse orientale et occidentale

Message du 26 mai 2004 relatif à la loi fédérale sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen des trains à haute performance (FF 2004 3531)

Situation initiale

Le 29 novembre 1998, le peuple et les cantons ont approuvé l'arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics (AFTP). Cela étant, quatre grands projets ferroviaires ont été approuvés dans leurs grandes lignes – dont le « raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance » (raccordement aux lignes à grande vitesse : raccordement LGV). Selon le mandat constitutionnel, le raccordement sud ne fait pas partie du projet de raccordement LGV. Le projet de raccordement LGV vise à renforcer la position économique et touristique suisse au niveau international et interrégional, ainsi qu'à transférer sur le rail le trafic aérien et routier dans la mesure où le marché le permet. Voici le détail des objectifs poursuivis:

- réduire les temps de parcours entre la Suisse et les métropoles de Munich, Stuttgart, Paris et Lyon conformément aux objectifs des conventions bilatérales signées avec l'Allemagne et avec la France;
- relier la Suisse orientale et occidentale au réseau du trafic voyageurs international;

Selon l'AFTP, le raccordement LGV doit en premier lieu améliorer les liaisons internationales, alors que le trafic intérieur suisse doit être renforcé au moyen de RAIL 2000. Les conventions avec l'Allemagne et la France mentionnent notamment les temps de parcours visés pour les liaisons Zurich – Munich, Zurich – Stuttgart, Bâle – Paris, Lausanne et Berne – Arc jurassien – Paris, Genève – Paris et Genève – Lyon. C'est pourquoi le projet de raccordement LGV prévoit surtout des aménagements sur les corridors qui sont énumérés dans les conventions avec l'Allemagne et la France et qui ne font pas partie du projet RAIL 2000. Les mesures envisagées apportent des gains de temps importants pour le trafic voyageurs international, soit 10 à 30 minutes, voire une heure dans certains cas. Cela étant, le rail deviendra plus compétitif face à la route et au trafic aérien, d'autant plus que certains temps de parcours vers des centres européens importants seront inférieurs au seuil des 4 heures, intéressant pour les voyages d'un jour. Le volume global des investissements du raccordement aux LGV, conformément au projet FTP de 1998, est de 1300 millions de francs (prix de 2003, ce qui correspond à l'ordre de grandeur planifié – corrigé du renchérissement et de l'impôt sur le chiffre

d'affaires – de 1,2 milliard selon le projet FTP). Vu la situation tendue des finances fédérales, nous avons l'intention de ne réaliser pour l'instant que la 1ère phase du raccordement LGV. Cela permettra de réaliser les projets les plus importants sur les cinq axes en direction de Paris, Stuttgart et Munich. A cet effet, le Conseil fédéral propose un crédit d'engagement de 665 millions de francs. Les mesures en Suisse indépendantes de la planification à long terme ainsi que les projets conclus bilatéralement et prêts à être réalisés en France voisine et en Allemagne seront mis en oeuvre au cours de cette décennie dans le cadre de la 1ère phase du raccordement LGV, qui comprend également une contribution de la Suisse à la ligne à grande vitesse Rhin – Rhône. La période principale de construction est budgétisée à 150 millions de francs par an. Les projets non encore prêts du côté français et les projets suisses qui nécessitent une coordination étroite avec la planification à long terme font partie de l'éventuelle deuxième phase du raccordement. Nous proposons de réévaluer ces projets dans le cadre d'un nouvel examen de tous les grands projets ferroviaires. Le projet ad hoc, qui comprendra également la 2e étape de RAIL 2000, les éléments reportés de la 2e phase de la NLFA 1 (notamment le tunnel de base du Zimmerberg et celui de l'Hirzel) ainsi que d'autres grands projets ferroviaires qui ne sont pas encore financés, sera probablement envoyé en consultation en 2007/2008. Il lancera la discussion sur le futur programme de construction ainsi que sur les bases juridiques nécessaires et sera harmonisé, tant pour le contenu que pour le calendrier, à la disponibilité des fonds FTP.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance (Loi sur le raccordement aux lignes à grande vitesse, LRLGV)

14-12-2004	CN	L'entrée en matière est adoptée.
16-12-2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
01-03-2005	CE	Divergences.
08-03-2005	CN	Adhésion.
18-03-2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (112:64)
18-03-2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (26:12)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif au crédit d'engagement pour la première phase du raccordement aux LGV

16-12-2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
01-03-2005	CE	Divergences.
08-03-2005	CN	Adhésion.

Invoquant des considérations budgétaires, le Conseil fédéral a voulu scinder le programme de 1,3 milliard de francs en deux volets : il a proposé qu'une première étape porte sur une somme de 665 millions de francs, tandis que les projets à réaliser lors d'une seconde phase seraient soumis à une nouvelle évaluation en 2007/2008. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national (CTT-N) a pour sa part proposé, par 19 voix contre 4, d'abandonner l'idée d'échelonner le programme, et d'approuver en bloc le crédit total de 1,3 milliard de francs ; à l'appui de cette démarche, elle a rappelé que le programme devait se réaliser en conformité avec la décision du souverain en 1998 qui, en votation populaire, avait donné son accord de principe au financement des projets d'infrastructure des transports publics (FTP). Dans cette optique, la CTT-N a proposé de compléter le programme du Conseil fédéral avec les projets mis en avant par les cantons (solution « des 18 cantons ») : le raccordement de l'aéroport de Bâle-Mulhouse (25 millions), la réfection des voies Bienne – Belfort (40 millions), Berne – Neuchâtel (100 millions), St-Margrethen – Sargans (70 millions) et St-Gall – Constance (60 millions), ainsi que le nœud ferroviaire de Lausanne (30 millions). S'ajoutaient à cette liste les projets que le Conseil fédéral voulait repousser à une seconde étape, à savoir le tronçon Winterthour – Zurich-Aéroport (100 millions) et d'autres améliorations du raccordement à l'ouest des nœuds de Lausanne (100 millions de francs) et de Genève (40 millions). Enfin, la commission a proposé d'augmenter les crédits destinés à la surveillance des projets et aux réserves.
Le **Conseil national** a rejeté à une nette majorité deux propositions de renvoi déposées par le groupe radical-libéral et le groupe UDC : ce renvoi aurait chargé la commission de réexaminer les projets et les mesures qui figuraient dans le projet FTP de 1998. Au nom de la majorité de la commission, Hansjürg Fehr (S, SH) a expliqué que, du point de vue de la commission, les propositions de renvoi devaient être rejetées parce que la décision prise par le peuple en 1998 était toujours valable ; la

somme de 1,2 milliard prévue pour le raccordement aux LGV devait financer des projets précis et non être utilisée par les uns et les autres au gré des circonstances. Pour la commission, il n'était donc pas question de reporter une nouvelle fois les échéances. Au nom du groupe UDC, Caspar Baader (V, BL) a demandé le renvoi pour des raisons financières. Arguant qu'il ne fallait pas donner le feu vert à des projets de replâtrage des raccordements aux LGV pour satisfaire des revendications régionales, il a souligné qu'il manquait un plan général qui ferait clairement ressortir les raccordements qui sont vraiment de première importance. Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) a pour sa part invoqué deux motifs pour renvoyer le projet à la commission : premièrement, il a rappelé qu'il régnait encore une incertitude concernant les décisions définitives des Chambres au sujet de la modification du financement des projets FTP (proposition d'augmentation de la limite de subventionnement des projets FTP de 4,2 à 8,1 milliards de francs ; à la session de juin 2005, les deux Chambres ont finalement décidé d'élever ce plafond à 8,6 milliards de francs) ; en second lieu, il a relevé que rien n'était encore décidé concernant l'examen global des grands projets de transports publics, prévu pour 2007/2008.
L'entrée en matière a été approuvée par 124 voix contre 56, les opposants se comptant parmi une bonne moitié des membres des groupes parlementaires radical-libéral et démocrate du centre.
Dans la discussion par article, les propositions de minorité et les propositions individuelles ont toutes été rejetées. Une minorité de la commission entendait suivre l'avis du Conseil fédéral (665 millions de francs) en se limitant, dans une première phase, aux projets les plus urgents et prêts à être réalisés. Felix Walker (C, SG) a présenté un compromis consistant à réaliser les raccordements aux LGV en une seule étape pour 990 millions de francs. Concrètement, le démocrate-chrétien proposait de retirer du dossier des LGV l'amélioration du tronçon Winterthour – Zurich-Aéroport, qui aurait dû trouver son financement par le biais des fonds restants du crédit d'engagement de « Rail 2000 ». Selon lui, en effet, si les projets LGV sont destinés à améliorer les raccordements avec des lignes à l'étranger, le renforcement des liaisons à l'intérieur de la Suisse doit trouver son financement par le biais de « Rail 2000 ». Peter Föhn (V, SZ) a pour sa part mis en avant le principe de territorialité pour demander la suppression de toutes les contributions financières qui concernent des chantiers à l'étranger, craignant que l'argent dépensé en dehors de la Suisse ne prive le pays des fonds nécessaires au développement du trafic régional et à l'amélioration de tronçons dont les capacités sont insuffisantes. Le dernier vote a opposé la proposition de la majorité de la commission (1,3 milliard de francs) à la proposition Walker (990 millions de francs) : c'est la première qui l'a emporté, mais de justesse, par 92 voix contre 91.
Au vote sur l'ensemble, la LRLGV a été adoptée par le Conseil national par 118 voix contre 59, et l'arrêté relatif au crédit d'engagement, par 115 voix contre 60. Les textes ont été rejetés par une majorité de membres des groupes radical-libéral et démocrate du centre, et par quelques membres du groupe PDC.
La majorité de la Commission des transports et des télécommunications du **Conseil des États** (CTT-E) s'est jointe au Conseil fédéral pour proposer que le financement du programme soit effectué par étapes, une première tranche de 665 millions de francs permettant de financer sept projets. Pour sa part, une minorité de la commission préconisait un premier crédit de 990 millions de francs pour financer treize projets. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a tenté de dissuader le conseil d'approuver immédiatement l'ensemble du projet LGV car, selon lui, une telle décision réduirait la marge de manœuvre et se répercuterait sur le financement des autres grands projets de transports publics. Il a rappelé que les autres chantiers de raccordement aux LGV devraient figurer dans le rapport global du Conseil fédéral sur les grands projets ferroviaires, dont la publication est prévue pour 2007.
Hansruedi Stadler (C, UR) s'est exprimé en faveur de l'entrée en matière, mais il a demandé le renvoi du projet en commission, estimant que les cantons qui en feraient la demande devaient être formellement entendus avant la poursuite de l'examen de l'objet. Le conseil a rejeté à une nette majorité cette proposition de renvoi.
Au cours du débat au conseil, les intérêts de politique régionale ont largement dominé : les représentants de la Suisse orientale ont déploré, parfois en des termes très forts, que leur région ait été négligée depuis de nombreuses années ; une argumentation semblable a été invoquée pour le raccordement ferroviaire à l'aéroport de Bâle-Mulhouse et l'amélioration des lignes Berne – Neuchâtel, Bienne – Belfort et Zurich-Aéroport – Winterthour, projets tous qualifiés d'indispensables par les représentants de ces régions.
Dans un premier temps, la somme retenue par le Conseil des États – 1,09 milliard de francs – s'est révélée supérieure à celle de la minorité de la commission (990 millions de francs), à 210 millions du montant proposé par le Conseil fédéral pour l'intégralité du programme. Hermann Bürgi (S, TG) avait

en effet réussi à faire voter l'inclusion du tronçon Zurich-Aéroport – Winterthour (100 millions de francs) dans le programme des LGV, décision qu'avait d'ailleurs également prise le Conseil national.
Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié à la version du Conseil des États, procédant à des coupes de 210 millions de francs dans le programme complet qu'il avait initialement adopté. Ces coupes ont surtout touché la Suisse romande, notamment les nœuds ferroviaires de Lausanne et de Genève.
Au vote final, la loi sur le raccordement aux LGV a été approuvée par 112 voix contre 64 au Conseil national, et par 26 voix contre 12 au Conseil des États. Au Conseil national, les opposants se sont essentiellement recrutés parmi les membres de l'UDC (une grande majorité du groupe a rejeté la loi), du groupe radical-libéral (légère majorité d'opposants) et du groupe démocrate-chrétien (environ un quart des membres se sont trouvés dans le camp du non).

04.055 Concession du Simplon. Renouvellement. Tronçon ferroviaire jusqu'à Domodossola. Exploitation

Message du 8 septembre 2004 sur la convention conclue avec l'Italie à propos du renouvellement de la concession du Simplon et de l'exploitation du tronçon ferroviaire jusqu'à Domodossola (FF 2004 4783)

Situation initiale

Par le traité de 1895, la Suisse et l'Italie sont convenues de construire et d'exploiter une liaison ferroviaire entre Brigue et Domodossola, dont l'élément central est le tunnel du Simplon. Différents autres accords ont été signés par la suite. C'est ainsi que l'Italie a notamment octroyé à la Suisse, en 1896, une concession pour la construction et l'exploitation du tronçon situé sur territoire italien et reliant la frontière nationale, située dans le tunnel du Simplon, à Iselle. Cette concession expirera le 31 mai 2005.
Le Simplon fait partie de la magistrale ferroviaire transeuropéenne qui relie l'Italie au nord-ouest de l'Europe via la Suisse. Cette dernière est intégrée dans le réseau ferroviaire européen grâce aux tunnels de base en construction au St-Gothard et au Loetschberg. Le Simplon, ou plutôt le tronçon jusqu'à Domodossola constitue la voie d'accès sud au tunnel de base du Loetschberg.
En 1999, l'Italie et la Suisse se sont mises d'accord pour renouveler la concession et adapter les accords aux lois actuelles, tant nationales qu'internationales. La convention satisfait à cette obligation. Elle ne crée pas de nouvelle situation, mais actualise les accords actuels qui ont fait leurs preuves. Avec cette convention et le renouvellement de la concession, la Suisse conserve et renforce les possibilités qu'elle détient actuellement pour influer sur l'accès sud au tunnel de base du Loetschberg.

Délibérations

04.10.2006 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.12.2006 CE Adhésion.

Les deux conseils ont approuvé l'arrêté fédéral sans discussion, à l'unanimité pour le Conseil des Etats, à l'unanimité moins une voix pour le Conseil national; ils habilitent ainsi le Conseil fédéral à ratifier la convention.

04.056 Financement des projets FTP. Modification

Message du 8 septembre 2004 relatif aux modifications du financement des projets FTP (FF 2004 4977)

Situation initiale

Les chemins de fer ne se verront désormais plus accorder de prêts rémunérés pour le financement des projets FTP (Réalisation et financement de l'infrastructure des transports publics). Le message propose de modifier en conséquence les modalités de financement de ces projets. Les mesures proposées allègent le compte financier de la Confédération et permettent de réaliser en temps utile les projets prioritaires en matière de politique des transports.
Le financement des grands projets ferroviaires (NLFA, RAIL 2000, le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau ferroviaire européen à grande vitesse, mesures antibruit) est régi par le message concernant la réalisation et le financement de l'infrastructure des transports publics (message FTP). Depuis l'introduction du fonds FTP (1998), les chemins de fer se voient allouer des

prêts rémunérés jusqu'à concurrence de 25 % des coûts des projets sectoriels de la NLFA, ainsi que pour les projets de la 1er étape RAIL 2000. Dans le message FTP de 1996, on présumait que les chemins de fer pourraient non seulement assumer les coûts supplémentaires engendrés par l'exploitation et le maintien de la capacité de la nouvelle infrastructure, mais aussi rémunérer les prêts FTP et les rembourser, en supposant que les conditions-cadres se modifieraient dans le sens d'une plus grande vérité des coûts dans les transports. Même si une partie des coûts est prise en charge par les utilisateurs, les transports ne couvrent toujours pas entièrement leurs coûts.
A présent, il s'avère qu'en matière de trafic ferroviaire, les produits supplémentaires dus aux nouveaux projets seront moins importants que prévu, au moins dans la phase initiale. Dans l'état actuel des connaissances, les chemins de fer pourront certes susciter une plus grande demande grâce à l'amélioration de l'offre ferroviaire. Avec les recettes supplémentaires qui en découlent, ils devraient pouvoir couvrir une partie des surcoûts de la nouvelle infrastructure conformément au dernier calcul de rentabilité. Mais ils ne pourront ni rémunérer ni rembourser les prêts aux taux du marché dans les délais prescrits pour les projets FTP. Il en résultera une augmentation des coûts non couverts de l'infrastructure des chemins de fer. La Confédération est tenue de compenser ces déficits. Il en résultera, à partir de 2005, une augmentation des coûts considérable pour le compte financier de la Confédération.
Dans ce contexte, le Conseil fédéral propose que les mécanismes de financement du fonds pour la réalisation et le financement des projets d'infrastructure des transports publics (fonds FTP) soient adaptés aux nouvelles données. D'une part, les chemins de fer ne bénéficieront plus de nouveaux prêts portant intérêt pour financer les projets FTP. D'autre part, les prêts FTP entièrement rémunérés déjà octroyés seront transformés, au 1er janvier 2005, en une avance du fonds. Avec la suppression des prêts portant intérêt, le fonds FTP sera privé d'une source de financement à partir de 2005. Cela équivaut à une réduction de sa marge de manoeuvre financière pour les projets encore à réaliser. Avec le programme de construction prévu, l'actuelle limite des avances de 4,2 milliards de francs (prix de 1995) serait dépassée dès 2006. Elle doit donc être provisoirement portée à 8,1 milliards.
Il est également prévu de plafonner la limite des avances à partir de la fin de 2010. Cela signifie qu'elle ne sera plus adaptée au renchérissement. À partir de 2015, 50 % des recettes du fonds seront affectés au remboursement des avances. La disponibilité des ressources du fonds FTP subit également l'influence du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB 03). Le PAB 03 a réduit les versements de la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP) dans le fonds FTP, mais les Chambres fédérales ont décidé simultanément que la réduction serait restituée au fonds. Vu que les finances fédérales nécessitent toujours un assainissement, nous proposons de lever l'obligation de ce remboursement. En d'autres termes, le montant de 325 millions de francs crédité au PAB 03 ne devra plus être restitué au fonds.
La solution que nous proposons permet de réaliser les projets FTP fondamentaux. En font partie les projets FTP en cours de réalisation (1er étape de RAIL 2000, tunnels de base du Loetschberg et du Saint-Gothard, raccordement de la Suisse orientale, aménagements pour la NLFA, mesures antibruit) ainsi que le tunnel de base du Ceneri et la 1er phase du raccordement LGV, qui pourront être réalisés dans le délai prévu.
En revanche, les répercussions sur tous les autres éléments du projet FTP sont considérables. Des projets infrastructurels décidés par le peuple seront retardés et devront, le cas échéant, être redimensionnés. Il s'agit notamment des tunnels de base du Zimmerberg et de l'Hirzel, de la deuxième étape de RAIL 2000 et de la deuxième phase du raccordement LGV. Par rapport aux planifications actuelles, les projets FTP verront leurs ressources diminuer jusqu'à 450 millions de francs par année entre 2010 et 2020, mais ils disposeront de davantage de fonds à partir de 2022. Cela étant, l'achèvement des grands projets FTP se prolongera de 2022 environ jusqu'en 2027/2030. Tous les projets précités seront revus dans le cadre d'une vérification globale.
D'autres grands projets des transports publics qui ne sont pas encore financés [liaison Cornavin–Eaux-Vives–Annemasse (CEVA) à Genève, la ligne diamétrale Zurich Löwenstrasse (gare souterraine de Zurich), et le projet de chemin de fer Mendrisio–Varese FMV (liaison Stabio–Arcisate)] seront réexaminés lors de cette vérification globale, à moins qu'ils puissent être financés par le compte financier. Dans la période 2007/2008, un nouveau projet sur la future évolution des grands projets ferroviaires sera mis en consultation. Il indiquera ceux qu'il faut réaliser en priorité, ceux qu'on peut abandonner le cas échéant et fournira les bases juridiques nécessaires.
Les modifications proposées permettront d'harmoniser entre eux de manière équilibrée les objectifs fédéraux en matière de politique financière et des transports. Une partie des mesures appartient au programme d'allègement budgétaire 2004. Avec ces propositions de solutions, les dépenses imputées au compte financier de la Confédération baisseront de 60 millions de francs en 2005, de 120 millions

par an en 2010 et, avec la mise en exploitation de l'axe du Saint-Gothard, de 350 millions de francs par an au total, ce qui consolidera les finances fédérales. Simultanément, les projets absolument prioritaires pour la politique des transports pourront être réalisés dans les délais. De plus, la liquidité du fonds FTP sera assurée à long terme.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000

01.03.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
31.05.2005	CN	Divergences.
07.06.2005	CE	Adhésion.
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:3)
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (134:46)

Projet 2
Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires

01.03.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03.02.2005	CE	En suspens, l'art. 6, al. 2, est adopté selon la proposition de la commission.
31.05.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	L'ordonnance de l'Assemblée fédérale est adoptée en votation finale. (138:45)

Projet 3
Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)

01.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
31.05.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (186:0)

Projet 4
Loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)

01.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
31.05.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (143:42)

Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition d'entrer en matière sur le projet. A quelques rares exceptions près, il a suivi les propositions du Conseil fédéral. Une minorité de la commission voulait définir, dans la loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant le projet « Rail 2000 », l'affectation de l'avance du fonds FTP dont le montant a été revu à la hausse. Au nom de cette minorité, Thomas Pfisterer (RL, AG) a proposé, à l'art. 2, al. 2, que les ressources supplémentaires soient utilisées à partir de 2005 pour les tunnels de base du Saint-Gothard, du Lötschberg et du Ceneri ainsi que pour le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen de trains à haute performance. A l'instar du Conseil fédéral, la majorité de la commission a estimé, pour sa part, qu'il fallait uniquement introduire dans l'arrêté fédéral les modifications nécessaires concernant le financement, sans énumérer à nouveau les prescriptions matérielles, c'est-à-dire les différents projets de chantier. Comme l'a souligné Peter Bieri (C, ZG), rapporteur de la commission, les grands projets FTP continuent d'être soumis aux différents arrêtés existant ainsi qu'à la loi fédérale sur le raccordement de la Suisse orientale et occidentale au réseau européen des trains à haute performance, qui a également été adoptée à la session de printemps 2005 (cf. objet 04.035). Selon la majorité de la commission, la proposition de la minorité pour l'art. 2, al. 2 poserait des problèmes en termes de technique législative puisque cette disposition entrerait en concurrence avec les arrêtés existants sans les remplacer. Malgré cette critique, le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition de la minorité grâce à la voix prépondérante du président, et a fixé l'affectation des moyens supplémentaires à compter de 2005.
En outre, le Conseil des Etats a exigé à l'art. 3, al. 3 que le Conseil fédéral soumette « à l'Assemblée fédérale en 2007 un projet présentant une vue d'ensemble de l'évolution future des grands projets

ferroviaires, des étapes suivantes et de leur financement ». Le Conseil fédéral avait initialement réclamé plus de temps.
Au cours de la même session, le Conseil des Etats a décidé d'augmenter de 425 millions de francs par rapport à la proposition du Conseil fédéral le crédit destiné à relier la Suisse au réseau européen des trains à haute performance (cf. objet 04.035 Réseau européen des trains à haute performance. Raccordement de la Suisse orientale et occidentale). En toute logique, il a décidé de relever l'avance du fonds FTP proposée par le Conseil fédéral de 8,1 à 8,6 milliards de francs. Par 22 voix contre 7, le conseil a adopté cette modification de l'arrêté fédéral portant règlement du fonds pour les grands projets ferroviaires.
Une minorité de la Commission pour les transports et les télécommunications (CTT) du **Conseil national** voulait reporter l'examen du projet jusqu'à ce qu'ait été présentée la vue d'ensemble annoncée des projets ferroviaires en cours. Contre l'avis de la quasi-totalité des membres du groupe UDC et d'un quart du groupe radical-libéral, le Conseil national a finalement décidé, par 120 voix contre 61, de procéder immédiatement à l'examen du projet.
Une proposition de renvoi de Markus Wäfler (E, ZH) a été rejetée par 139 voix contre 43. Celui-ci voulait renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant de mettre sur pied un nouveau projet FTP et de renoncer à l'achèvement de la ligne NLFA Gothard.
La proposition adoptée de justesse par le Conseil des Etats concernant l'affectation précise des ressources supplémentaires a été biffée de la loi fédérale portant modification de l'arrêté fédéral concernant le projet « Rail 2000 ».
Au vote sur l'ensemble, le nouveau modèle de financement des grands projets ferroviaires a été adopté par 123 voix contre 52, contre l'avis de presque tous les membres du groupe UDC. Après que les deux conseils eurent adopté un crédit supérieur de 425 millions de francs au montant initialement prévu (cf. objet 04.035), la limite des avances pour les projets FTP a également été relevée de 4,2 à 8,6 milliards de francs, contre les 8,1 milliards proposés par le Conseil fédéral. Le nouveau modèle financier doit permettre d'achever les grands projets en cours tout en allégeant le compte financier de la Confédération.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié aux décisions du Conseil national.

04.057 NLFA.Crédit d'études des axes de transit nord-sud. Financement de la protection du tracé

Message du 8 septembre 2004 sur l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse et la garantie du tracé des tronçons NLFA reportés (FF 2004 4803)

Situation initiale

Le 26 juin 2002 le Conseil fédéral a fixé la marche à suivre pour établir le tracé de la NLFA dans le canton d'Uri (tracé souterrain). En même temps il a chargé le DETEC de réexaminer les tronçons qui avaient été différés lors du redimensionnement de 1998, et d'engager les travaux résultant de la décision sur le tracé dans le canton d'Uri. Le message en est le résultat.
A fin mai 2004 il a également décidé de présenter en 2007/2008 au Parlement une vue d'ensemble du futur développement des grands projets ferroviaires. Ce n'est qu'ensuite que l'on décidera quels projets seront effectivement réalisés. L'analyse de capacité prévue dans le cadre de ce projet crée les bases importantes du projet à mettre en consultation et de la planification des travaux sur les axes nord-sud.
L'analyse des capacités se limite aux axes de transit nord-sud conformément au tracé prévu par le plan sectoriel d'AlpTransit. Les travaux seront coordonnés avec les autres projets des transports publics.

Analyse de la capacité
L'arrêté fédéral concernant le crédit fédéral pour une analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse, qui porte sur 24 millions de francs, servira à financer les travaux suivants:
- Elaboration de l'avant-projet de tracé « montagne long fermé » dans le canton d'Uri, y compris les sondages géologiques nécessaires;
- Analyse approfondie selon des critères d'exploitation ferroviaire, d'économie et de politique, des principaux tronçons NLFA entre Arth-Goldau et Lugano et entre Heustrich et la vallée du Rhône (ce qui correspond aux tronçons reportés figurant dans le plan d'extension complète dans le périmètre de la NLFA);
- Identification des goulets d'étranglement et rédaction d'une liste des priorités sur les axes de transit nord-sud;

– Evaluation des améliorations des liaisons avec l'étranger, notamment l'Allemagne (raccordements dans la région de Bâle) et l'Italie (raccordements sud);
– Coordination des travaux avec le concept et les projets de la deuxième étape de RAIL 2000;
– Examen des possibilités de financement des aménagements des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse après le FTP.

Garantie des tracés
L'arrêté fédéral sur le financement de l'acquisition des terrains pour le tracé des tronçons NLFA reportés, qui porte sur 15 millions de francs, servira à financer les dépenses suivantes:
Les nouveaux tronçons situés hors des tunnels de base ont été différés, car il a été décidé de réaliser la NLFA par étapes. Les risques liés à ce report doivent être atténués par le fait que les futurs tracés seront garantis de manière obligatoire sur le plan juridique. On empêchera ainsi que des constructions ou d'autres obstacles soient créés dans le futur périmètre des nouvelles lignes. Ces constructions ou ces obstacles pourraient entraver la réalisation du projet sur le plan des finances et du calendrier, voire le rendre impossible. Les instruments disponibles en matière d'aménagement du territoire ne sont toutefois pas suffisants pour protéger assez longtemps les terrains face aux propriétaires fonciers. Les fonds demandés (15 millions de francs) doivent permettre de réagir en cas de besoin, d'acquérir de gré à gré les divers terrains ou de payer les indemnités dues après une certaine période d'interdiction de construire (expropriation matérielle).

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral relatif à un crédit pour l'analyse de la capacité des axes nord-sud du réseau ferroviaire suisse

28.02.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.06.2005	CE	Adhésion.
06.06.2005	CN	Vote sur le frein aux dépenses à l'art. 1: adopté.

Projet 2
Arrêté fédéral sur le financement de l'acquisition des terrains pour le tracé des tronçons NLFA reportés

28.02.2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01.06.2005	CE	Adhésion.

Une minorité de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du **Conseil national** – composée de membres du groupe UDC – souhaitait renvoyer l'objet au Conseil fédéral, afin de contraindre ce dernier à soumettre au Parlement le plus tôt possible (en 2005 voire en 2006, mais de toute façon avant 2007-2008) la vue d'ensemble du futur développement des grands projets ferroviaires (y compris l'analyse de la capacité et la garantie des tracés).
Le Conseil fédéral avait prévu de présenter en 2007-2008 une vue d'ensemble financière et politique du futur développement des grands projets ferroviaires. Il s'agissait de reprendre tous les projets FTP, c'est-à-dire la 2e étape du projet « Rail 2000 », une éventuelle 2e phase du raccordement LGV et d'autres projets de transport majeurs comme la ligne diamétrale de Zurich, la liaison CEVA à Genève et le projet tessinois Stabio-Arcisate. Concernant la NLFA, il s'agissait des tunnels du Zimmerberg et de l'Hirzel ainsi que de la variante « montagne long » dans le canton d'Uri et d'autres tronçons reportés. L'analyse de la capacité, réalisée grâce au crédit débloqué dans le projet 1, devait fournir des informations majeures. Au nom de la commission, Andrea Hämmerle (S, GR) et Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI) ont souligné que le Conseil fédéral pourrait difficilement réaliser un examen sérieux de la situation et soumettre une vue d'ensemble avant 2007-2008.
La proposition de renvoi de la minorité de la commission a donc été rejetée par 118 voix contre 42.
Les crédits alloués respectivement pour une analyse de la capacité des axes nord-sud et pour la garantie des tronçons NLFA reportés ont été approuvés par 117 voix contre 43, et 119 voix contre 41. Presque tous les membres du groupe UDC ont voté contre les deux projets.
Le **Conseil des États** a approuvé les crédits sans opposition.

04.085 Installations à câbles transportant des personnes. Loi fédérale

Message du 22 décembre 2004 concernant la loi fédérale sur les installations à câbles transportant des personnes (FF 2005 827)

Situation initiale

La nouvelle Constitution fédérale dispose à son art. 87 que la législation sur les installations de transport à câbles est du ressort de la Confédération. La Confédération a donc obtenu de larges compétences en la matière. Il est par conséquent possible d'unifier les procédures et les compétences pour l'ensemble des transports à câbles et de combler les lacunes au niveau de la loi. Du point de vue technique, on assurera en même temps l'harmonisation avec la directive CE 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes.
Vu la rapidité de l'évolution technique, la loi ne contiendra que les conditions cadres. L'exécution sera réglée dans le cadre de l'ordonnance. La politique fédérale en matière de concession et d'autorisation, qui a fait ses preuves et qui est incontestée, sera poursuivie. Toutes les dispositions actuelles de l'ordonnance qui ont donné satisfaction seront conservées, dans la loi sur les installations de transport à câbles, la loi sur le transport des voyageurs ou dans l'ordonnance. Désormais, la mise en chantier d'une installation de transport à câbles ne nécessitera plus qu'une seule procédure au lieu de trois procédures différentes. Jusqu'ici, la concession, l'approbation des plans et l'autorisation de construire faisaient chacune l'objet d'une procédure, les cantons étant compétents pour la dernière. En revanche, en ce qui concerne les téléphériques qui sont de la compétence cantonale, les autorisations simplifiées sont déjà la règle. En réunissant les procédures comme nous le suggérons (concession, approbation des plans, autorisation de construire, autorisations spéciales relatives au droit de l'environnement) on obtient une concentration maximale au niveau fédéral. L'Office fédéral des transports (OFT) sera l'unique autorité de première instance. Les cantons resteront compétents pour les téléskis et les petits téléphériques.
En outre, la loi régira les autorisations d'exploiter les installations. Elle fixera aussi la manière dont la Confédération et les cantons surveilleront la sécurité. Elle disposera expressément que la Confédération surveillera la sécurité en fonction des risques. La Confédération tiendra ainsi compte de l'importance de la surveillance de la sécurité, sans générer toutefois des coûts disproportionnés. Par rapport aux dispositions en vigueur, rien ne changera en ce qui concerne les contrôles. Les éventuelles modifications de la loi sur les installations à câbles qui s'imposeraient en raison de la restructuration de la surveillance de la sécurité se feront par le biais de la loi fédérale sur la réorganisation de la surveillance de la sécurité.

Délibérations

15.12.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
23.03.2006	CN	Divergences.
14.06.2006	CE	Divergences.
21.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (192:0)

Le **Conseil des États** a modifié le projet de loi du Conseil fédéral sur quelques points. Entre autres, il y a ajouté le principe selon lequel « quiconque entend construire ou exploiter une installation à câbles doit s'assurer que le personnel chargé de la sécurité a reçu une formation appropriée » (art. 3, al. 4). Il a aussi touché à l'évaluation des aspects sécuritaires, disposant que « les rapports de sécurité sont établis par des services indépendants » (art. 6, al. 3). Dans le cadre des procédures d'approbation, l'autorité évalue les aspects sécuritaires sur la base de tels rapports justement, ou sur la base de sondages.
Une minorité de la Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil des États a proposé que l'approbation des plans dépende notamment du respect de la loi sur la durée du travail. Au nom de cette minorité, Pierre-Alain Gentil (S, JU) a souligné qu'il convenait d'accorder une attention particulière aux dispositions sur la durée du travail dans cette branche qui compte beaucoup d'employés saisonniers et de collaborateurs à temps partiel. Ladite proposition a toutefois été rejetée par 25 voix contre 9. Une autre proposition de minorité (Leuenberger-Solothurn, Bieri, Gentil) visait à octroyer l'autorisation d'exploiter lorsque « les dispositions du droit du travail sont respectées et les conditions de travail usuelles dans la branche observées » (art. 17, al. 3). Ernst Leuenberger (S, SO) a expliqué que cette condition figurait également dans les lois fédérales en vigueur sur les chemins de fer, sur les télécommunications et sur la poste. Il estimait que le passage proposé constituerait également une incitation à définir les conditions de travail dans la branche des installations à câbles. Cette proposition de minorité a elle aussi été rejetée, par 17 voix contre 9.

La Chambre haute s'est en outre écartée du projet en décidant que le Conseil fédéral devrait fixer des délais dans les procédures d'approbation des plans. Par ailleurs, et sur proposition de sa commission, le Conseil des États a biffé la disposition relative à une taxe annuelle forfaitaire perçue auprès des entreprises pour couvrir les frais de surveillance de l'OFT (art. 25). Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a regretté la suppression de cette taxe, qui aurait permis de faire financer la surveillance par les intéressés.
Lors du vote sur l'ensemble, le projet a été adopté à l'unanimité.
Le **Conseil national** a été le théâtre de longues délibérations pour déterminer qui contrôlerait la sécurité des installations à câbles (art. 6). Une forte minorité de la CTT, emmenée par Peter Vollmer (S, BE) et composée de membres du groupe radical-libéral et du groupe de l'UDC, a proposé de confier le contrôle des aspects sécuritaires à un service de contrôle agréé. Peter Weigelt (RL, SG), membre de cette minorité, a souligné qu'il était opportun de séparer l'organe technique de contrôle et l'autorité juridique chargée de l'approbation. Pour lui, c'était poser là une question fondamentale : quelle est la philosophie de l'État en matière de sécurité ? Il a considéré qu'il s'agissait de savoir si l'État était le seul à pouvoir garantir la sécurité des installations ou si des tiers privés pouvaient aussi le faire. Le groupe démocrate-chrétien, le groupe socialiste et le groupe PEV-UDF ainsi que celui des Verts ont rejeté cette proposition, préférant laisser ce contrôle entre les mains de l'OFT, et le conseiller fédéral Moritz Leuenberger lui-même n'a pu cautionner ce pas en direction d'une privatisation de la surveillance de la sécurité. La proposition de la minorité Vollmer a été rejetée d'extrême justesse, grâce à la voix prépondérante du président (82 voix contre 81).
Plusieurs membres de la commission issus des rangs de la gauche et des Verts ont déposé d'autres propositions de minorité, qui visaient à inscrire dans la loi des préoccupations environnementales. Pour la construction d'installations à câbles soumises à concession fédérale, par exemple, ils souhaitaient que l'approbation des plans soit octroyée seulement lorsque « le suivi environnemental du chantier est garanti ». Une autre minorité demandait une planification globale concernant les domaines skiables. Ces deux propositions ont été rejetées dans une proportion de deux contre un.
Comme le Conseil des États, le Conseil national a vu une minorité, rose – verte cette fois, essayer de subordonner l'autorisation d'exploiter au respect du droit du travail et des conditions de travail de la branche (art. 17, al. 3). Cette proposition a été rejetée par 95 voix contre 53.
Quant à la participation des entreprises aux frais de surveillance de l'OFT au moyen d'une taxe forfaitaire, le Conseil national a biffé cette disposition du projet (art. 25) par 97 voix contre 60, suivant en cela le Conseil des États.
Sur certains points de divergence, le **Conseil des Etats** s'en est tenu à sa version. C'est notamment le cas du principe, énoncé à l'art. 3, al. 4, selon lequel quiconque entend construire ou exploiter une installation à câbles doit s'assurer que le personnel chargé de la sécurité a reçu une formation appropriée. Ce principe, introduit dans la loi par le Conseil des Etats, avait été biffé par le Conseil national en première lecture. S'agissant des besoins des handicapés, le Conseil des Etats a défendu l'idée selon laquelle ils doivent être pris en compte d'une manière générale et pas uniquement sur les nouvelles installations comme en avait décidé le Conseil national (art. 9, al. 4). Par 24 voix contre 7, il s'est par ailleurs écarté, contre la volonté du conseiller fédéral Moritz Leuenberger, de la règle qui impose aux entreprises de transport à câbles de prouver, également lors d'une prolongation de la concession, que la sécurité est garantie (art. 17, al. 4). Le conseiller fédéral a entre autres indiqué qu'une concession était toujours octroyée sur une très longue période, qu'elle pouvait durer jusqu'à ce que le matériel soit usé et qu'il y avait donc nécessairement lieu de réexaminer si la sécurité était véritablement garantie lors de la prolongation d'une concession. Il a par ailleurs précisé que cette même règle était applicable aux entreprises de navigation et de chemin de fer. Avec le Conseil national, la Chambre haute est néanmoins convenue de la formulation suivante: « Si la concession est prolongée, l'autorisation l'est également, sous réserve du respect du devoir de diligence visé à l'art. 18. ».
Sur les divergences qui subsistaient, le **Conseil national** s'est rallié sans discussion à la position du Conseil des États.
Le projet a été adopté à l'unanimité par les deux conseils.

05.010 Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2004

Rapport du 27 avril 2005 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 les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2004 (FF 2005 2915)

Situation initiale

Conformément à l'art. 20, al. 5 de l'arrêté fédéral du 4 octobre 1991 relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin, RS 742.104), la Délégation de surveillance de la NLFA a remis aux Commissions de gestion, aux Commissions des finances et aux Commissions des transports et des télécommunications son rapport sur la surveillance qu'elle a exercée en 2004 (FF 2005 2915). Compte tenu de la portée politique et financière du projet NLFA, qui justifie que le Parlement dans son ensemble soit informé précisément de la surveillance exercée par la Délégation, il a été décidé de porter ce rapport à la connaissance des Chambres fédérales elles-mêmes.

Délibérations

01.06.2005	CE	Pris acte du rapport.
15.06.2005	CN	Pris acte du rapport.

05.011 Politique suisse en matière de transport aérien. Rapport

Rapport du Conseil fédéral du 10 décembre 2004 sur la politique aéronautique de la Suisse 2004 (FF 2005 1655)

Situation initiale

Dans l'optique d'un développement durable, le Conseil fédéral s'engage en faveur d'une politique aéronautique cohérente, globale et prévoyante. L'aviation suisse a pour vocation prioritaire d'établir les meilleures liaisons possibles entre la Suisse et les principaux centres européens et mondiaux. Elle revêt une importance économique extraordinaire pour notre pays, par la place qu'elle occupe à la fois dans la politique économique extérieure et intérieure de la Suisse. Il convient par conséquent d'en favoriser la compétitivité.
Au chapitre de la sécurité aérienne, la libéralisation a entraîné un changement de paradigme dans la philosophie de la surveillance. Rien ne garantit désormais que le secteur aéronautique, soumis à la pression du marché, soit en état d'assumer la responsabilité de maintenir un degré de sécurité élevé. L'Etat est appelé à jouer davantage un rôle de régulateur. A cet égard, le Conseil fédéral entend faire en sorte que la Suisse garantisse un niveau de sécurité élevé comparativement aux autres pays européens.
Le transport aérien contribue de manière essentielle à améliorer la desserte et l'attrait de la place économique suisse. Aussi il importe aux yeux du Conseil fédéral que notre pays dispose des meilleures liaisons avec les centres européens et mondiaux. Le gouvernement estime que les compagnies suisses sont le mieux à même de réaliser efficacement cet objectif. L'amélioration des conditions-cadres juridiques et l'existence d'infrastructures aériennes et terrestres de qualité, efficientes et fiables devront également favoriser l'établissement de telles liaisons. Swiss International Air Lines SA continuera à occuper une place prépondérante dans la politique aéronautique. Le Conseil fédéral attend de Swiss qu'elle prenne les mesures entrepreneuriales propres à lui assurer la réussite économique et une place sur le marché du transport aérien. La participation financière de la Confédération est limitée dans le temps. Celle-ci va donc à terme se désengager, mais elle devra choisir le moment opportun pour le faire.
Les prestations de la sécurité aérienne doivent être offertes à des prix qui soutiennent la comparaison avec ceux de l'UE. Et il incombe aux aéroports de créer les conditions (bâtiments, organisation) qui permettent au trafic aérien de fournir ses prestations dans le respect du développement durable, conformément aux besoins du marché et à des tarifs appropriés. Dans le souci d'assumer ses responsabilités et de défendre au mieux ses intérêts et ses objectifs, la Confédération examine l'éventualité d'élargir ses compétences concernant les aéroports nationaux. Le Conseil fédéral considère que l'exploitation d'une plate-forme (hub) à Zurich constitue un bon moyen d'optimiser les liaisons aériennes au départ de la Suisse. Les infrastructures doivent permettre de mettre en place des liaisons aériennes compétitives. La Confédération laisse cependant le soin au marché d'offrir des liaisons aériennes qui répondent aux besoins du pays. La Confédération accorde une grande importance à la bonne intégration de la Suisse dans le contexte aérien international. Elle reprend donc autant que faire se peut les standards internationaux, elle participe à des projets européens importants tels que l'AESA et le Ciel unique européen (SES), et elle s'investit en faveur d'une place économique suisse attrayante et compétitive.

Délibérations

30.05.2005 CE Pris acte du rapport.
31.05.2005 CN Pris acte du rapport.

Le rapport a donné lieu à de longs débats tant au Conseil des Etats qu'au Conseil national. Au nom de la commission, Thomas Pfisterer (RL, AG) a indiqué, au **Conseil des Etats**, que le rapport témoignait d'un changement de cap dans la politique aéronautique de la Confédération et qu'il appelait à la question centrale du rôle futur de l'Etat. Il a précisé qu'à l'instar du Conseil fédéral, la commission partait de l'hypothèse d'une ouverture du marché et que l'objectif consistait à défendre les intérêts de la collectivité dans ce nouvel environnement. Intervenu peu de temps auparavant, le rachat de Swiss par Lufthansa a également donné matière à discussion. Quelques membres du Conseil ont entre autres contesté le fait que la politique aéronautique ne soit pas intégrée dans une politique des transports globale. Par 14 voix contre 9, le Conseil des Etats a rejeté une motion déposée par sa Commission des transports et des télécommunications, laquelle chargeait le Conseil fédéral de proposer les modifications de loi qui permettraient de garantir à la Suisse, dans un délai bref, un raccordement suffisant au réseau aérien international.
Le **Conseil national** a lui aussi mené une large discussion sur les multiples aspects de la politique aéronautique suisse. Parmi les thèmes abordés figuraient la sécurité aérienne à la lumière des accidents survenus ces dernières années, les limites du développement de l'aéroport de Zurich-Kloten, les nuisances sonores ainsi que l'échec des négociations sur un accord aérien avec l'Allemagne. Le rapport en soi a bénéficié d'un large soutien et a été reconnu à maintes reprises, tous partis confondus, comme une bonne analyse de la politique aéronautique, exposant tant les problèmes que les mesures envisageables en vue de les régler. Pia Hollenstein (G, SG) a néanmoins fait part de l'insatisfaction des Verts, qui déplorent l'absence, dans le rapport, d'une stratégie à même de limiter le trafic aérien et souhaiteraient qu'il soit répondu aux besoins de mobilité en tenant compte de considérations écologiques.
Les deux conseils ont pris acte du rapport.

05.015 Rapport sur le transfert du trafic novembre 2004

Rapport du Conseil fédéral : 24.11.2004

Situation initiale

L'un des principaux objectifs de la politique suisse des transports est de faire passer de la route au rail un maximum de trafic marchandises lourds qui traverse les Alpes. Les instruments ad hoc sont la RPLP, la modernisation de l'infrastructure ferroviaire (NLFA) et l'augmentation de la compétitivité du rail grâce à la réforme des chemins de fer. Ces instruments ne pourront cependant déployer tous leurs effets que lorsque les tunnels de base seront disponibles (Loetschberg en 2007, St-Gothard en 2015/16). Le montant maximum de la Redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP) (en moyenne 325 francs par course de transit) ne pourra, lui aussi, être perçu que lorsque le nouveau tunnel de base du Loetschberg entrera en service.
Afin de soutenir et d'accélérer le processus de transfert, le Parlement a adopté la loi sur le transfert du trafic assortie de mesures d'accompagnement. Cette loi est en vigueur depuis 2001. Le Conseil fédéral présente tous les deux ans un rapport présentant l'efficacité desdites mesures ainsi que l'état du transfert.

Délibérations

01-06-2005 CE Pris acte du rapport.

Le **Conseil des États** a pris acte du rapport du Conseil fédéral sur le transfert du trafic. À cette occasion, il a également discuté de certaines des nouvelles mesures que l'Office fédéral des transports avait élaborées dans un avant-projet de loi sur le trafic des marchandises et présentées à la commission. Selon ce document, l'objectif de réduire le trafic routier à travers les Alpes à 650 000 camions par an serait reporté à 2015-2017, soit après l'ouverture des NLFA au St-Gothard. Or, dans la loi sur le transfert du trafic, la date prévue pour la réalisation de cet objectif était fixée à 2009, à savoir deux ans après l'entrée en service du tunnel de base du Loetschberg. Ledit avant-projet fait également mention d'une poursuite du subventionnement du transport ferroviaire de marchandises.

Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger n'a pas pu prendre position sur ces propositions, aucune décision n'ayant été prise jusqu'ici à son niveau et à celui du Conseil fédéral. Il a indiqué que certaines mesures d'une «avant-proposition» feraient l'objet d'une vive discussion avant même que cette dernière ne soit envoyée en consultation.
Thomas Pfisterer (RL, AG), au nom de la commission, a pris position sur le rapport relatif au transfert du trafic et sur l'avant-projet de loi sur le trafic des marchandises. De son avis, l'adoption de cette loi prévue en 2006 entraînera inévitablement un débat sur le renouvellement de la politique de transfert. Il a évoqué d'importants problèmes matériels à venir. Enfin, il a précisé que si la commission ne voyait pas la nécessité d'intervenir directement compte tenu de l'examen imminent du projet de loi, elle estimait néanmoins indispensable de poser les jalons d'une politique de transfert.
Quelques membres du conseil ont estimé que le contenu du rapport sur le transfert était déjà obsolète. Ainsi, Rolf Büttiker (RL, SO) a indiqué que la loi sur le transfert avait clairement échoué si l'on en jugeait par la politique de transfert du trafic et par les objectifs formulés par le Conseil fédéral. Selon This Jenny (V, GL), il y a lieu de renvoyer le rapport au Conseil fédéral au double motif que ce dernier n'est plus très en phase avec l'état actuel des connaissances et qu'il évite les questions essentielles. De son avis, le rapport donne l'impression que le transfert du trafic de marchandises est en cours et que la poursuite des mesures introduites précédemment permettrait d'atteindre l'objectif de 650 000 camions par an en 2009, ce qui est loin d'être le cas.

05.028 Réforme des chemins de fer 2

Message du 23 février 2005 sur la réforme des chemins de fer 2 (FF 2005 2269)

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, 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 1, 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'autre 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 au des appels d'offre qui, à l'heure actuelle, sont facultatifs. Dorénavant, ils devraient avoir lieu 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.

Délibérations

03.10.2005	CN	L'entrée en matière 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	CN	L'entrée en matière est acceptée; le projet est cependant renvoyé au Conseil fédéral conformément à la proposition de la Commission des transports et des télécommunications.

Projet 1
Loi fédérale sur le transport de voyageurs (LTV)

Projet 2
Loi fédérale sur le service de sécurité des entreprises de transport (LSST)

Projet 3
Loi fédérale sur les transports publics (LTP)

Projet 4
Loi fédérale sur les entreprises de transport par route (Loi sur les entreprises de transport par route, LETR)

Projet 5
Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)

Projet 6
Loi fédérale portant modification de lois en raison de la deuxième réforme des chemins de fer

Projet 7
Arrêté fédéral sur la transformation du crédit de construction octroyé au BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable

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. À 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.

05.046 Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA). Adhésion de la Suisse

Message du 25 mai 2005 sur la participation de la Suisse à l'agence européenne de la sécurité aérienne AESA (FF 2005 3651)

Situation initiale

Par le message, le Conseil fédéral prie les Chambres fédérales d'entériner la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) et ce, en acceptant une modification de l'annexe de l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien et une modification de la loi fédérale sur l'aviation (LA).
La participation de la Suisse à l'AESA et la révision de la LA correspondante constituent l'aboutissement logique d'une évolution dont le point de départ remonte à la fin des années 90, lorsque la Communauté européenne décida de créer une institution européenne de l'aviation civile. Il était par trop évident que la Suisse, étant un membre à part entière des «Joint Aviation Authorities» (JAA) et jouant un rôle moteur dans l'élaboration et le développement de prescriptions techniques et opérationnelles visant à promouvoir et à harmoniser la sécurité aérienne en Europe, ne pourrait pas se soustraire à cette évolution. La création de l'AESA plaçait notre pays, qui ne fait pas partie de l'UE, devant deux options. Ou bien abandonner la voie de l'intégration européenne suivie jusqu'à présent et exposer ce faisant un secteur économique entier, traditionnellement marqué par son caractère transnational, aux risques de l'isolationnisme. Ou alors, en adoptant suffisamment tôt une stratégie de participation à l'AESA, montrer clairement d'entrée de jeu la volonté de la Suisse de participer à l'amélioration de la sécurité aérienne en Europe, ce qui garantissait également un accès optimal de l'industrie aéronautique suisse au marché européen. En souhaitant que la Suisse rejoigne l'AESA, le Conseil fédéral a clairement opté en faveur de la seconde solution.
L'objectif de faire participer la Suisse à l'AESA s'inscrit dans le droit fil de la politique suivie jusqu'à présent, laquelle vise la meilleure intégration possible de l'aviation suisse dans l'espace européen, comme en témoigne la conclusion en 1999 de l'accord bilatéral sur le transport aérien. La participation de la Suisse à l'AESA est en outre conforme aux objectifs définis par le Conseil fédéral dans son Rapport sur la politique aéronautique de la Suisse publié fin 2004. Elle garantit également la collaboration à long terme de la Suisse au sein de l'autorité européenne de sécurité aérienne et l'accès sans restriction de son industrie au marché aéronautique européen. Le message propose également une modification de la loi sur l'aviation – dans le souci d'améliorer la sécurité aérienne – visant à créer les bases légales d'un système de comptes rendus d'événements et d'incidents dans l'aviation civile. Le Conseil fédéral profite de la révision de la LA pour donner suite à une requête de la Commission de gestion du Conseil des Etats formulée le 2 décembre 2002 dans le cadre de l'examen des activités du Département fédéral de l'enviornnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) après la déconfiture de la compagnie Swissair: c'est l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et non plus le département qui devrait être désormais habilité à octroyer des concessions de routes aux entreprises sises en Suisse.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'aviation (LA). Modification

04.10.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (183:0)

Projet 2
Arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA)

04.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
13.12.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (45:0)
16.12.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (184:0)

Les deux objets ont été approuvés dans les deux conseils sans opposition.

05.086 Fonds d'infrastructure (trafic d'agglomération et réseau des routes nationales)

Message du 2 décembre 2005 concernant le fonds pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (Fonds d'infrastructure) (FF 2006 753)

Situation initiale

Le message propose à l'Assemblée fédérale de créer un fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales destiné à consolider, à mieux planifier et à garantir à plus long terme le financement actuel des transports.
Ce fonds d'infrastructure est nécessaire pour maîtriser les problèmes de transport actuels que connaissent surtout les villes, les agglomérations et le réseau des routes nationales. Si nous n'agissons pas rapidement, la croissance de la mobilité ces prochaines décennies risque de poser de graves problèmes de trafic, entraînant embouteillages, pertes de temps, coûts supplémentaires pour l'économie et déclassement de la place économique suisse.
Le fonds d'infrastructure sera alimenté comme suit :

- Par un transfert de 2,2 milliards de francs provenant des réserves du financement spécial pour la circulation routière comme premier apport.
- Par le versement annuel d'une partie des recettes à affectation obligatoire de l'impôt sur les huiles minérales et de la vignette autoroutière. L'Assemblée fédérale fixera le montant de ce versement avec le budget. Selon la planification actuelle, il s'élèvera à environ 890 millions de francs par an.

Les ressources du fonds d'infrastructure serviront à financer des infrastructures du trafic d'agglomération et du réseau des routes nationales. En même temps que l'instauration du fonds, l'Assemblée fédérale votera un crédit global correspondant de 20 milliards de francs (montant des prix en 2005) et le répartira ainsi :

- 8,5 milliards de francs pour achever le réseau des routes nationales;
- 5,5 milliards de francs pour garantir la fonctionnalité du réseau existant des routes nationales;
- 6 milliards de francs pour accorder des contributions de la Confédération aux infrastructures du trafic d'agglomération public et privé. Le montant du crédit global et la répartition proposée reposent sur les données actuelles de la planification de l'administration et correspondent aux besoins financiers des trois domaines tels qu'ils sont évalués aujourd'hui.

L'Assemblée fédérale libérera le crédit global par phases successives:

- Elle approuvera l'enveloppe financière pour la première phase en même temps que l'instauration du fonds d'infrastructure. Ces moyens serviront à achever comme prévu le réseau des routes nationales (8,5 milliards de francs) et à exécuter des projets de trafic d'agglomération urgents et prêts à être réalisés (2,3 milliards de francs).
- Elle soumettra au Conseil fédéral au plus tard deux ans après l'instauration du fonds d'infrastructure un programme permettant de garantir la fonctionnalité du réseau existant des routes nationales là où cela sera nécessaire et un programme de la participation au financement des projets d'agglomé ration. L'Assemblée fédérale libérera le reste du crédit global par phases successives environ tous les quatre ans.

Les contributions de la Confédération au trafic d'agglomération seront versées, à l'exception des projets urgents et prêts à être réalisés de la première phase, pour les projets d'agglomération présentant une planification coordonnée des transports et de l'organisation du territoire qui auront été évalués par la Confédération. Elles se monteront à 50 % au plus des coûts imputables à chaque projet dans la première phase ou à chaque projet d'agglomération par la suite. Les contributions du fonds d'infrastructure iront au trafic d'agglomération sur route et sur rail, y compris au réseau express régional (RER) et à la mobilité douce. Les projets ferroviaires devront contribuer à décongestionner les routes.
Le fonds d'infrastructure repose sur une réorganisation du financement spécial en vigueur pour la circulation routière. Il financera le trafic d'agglomération (nouvelle tâche) en plus de l'achèvement du réseau des routes nationales et de la garantie de la fonctionnalité de ce réseau (tâches actuelles). Toutes les autres tâches qui relèvent du financement spécial pour la circulation routière – exploitation, entretien, aménagements des routes nationales et des routes principales, autres contributions liées ou non à des ouvrages – resteront couvertes par le financement spécial, puis conformément à la réforme de la péréquation financière (RPT).

Les perspectives financières et une simulation du fonds montrent que les moyens disponibles suffisent à la fois à alimenter le fonds d'infrastructure et à assumer les tâches du financement spécial pour la circulation routière. Dans l'optique actuelle, le fonds d'infrastructure ne rend pas nécessaire une hausse de l'impôt sur les huiles minérales.
La structure du fonds d'infrastructure est conforme au frein à l'endettement de la Confédération. Le fonds ne devra pas s'endetter ni sa fortune porter intérêts. Il sera temporaire et financièrement limité. Le premier apport de fonds sera aussi compatible avec le frein à l'endettement en tant que concentrations de paiements liées au système comptable si la majorité qualifiée des membres des deux Chambres l'accepte. Il faut garder à l'esprit que les réserves sont en grande partie une dette de la Confédération envers le financement spécial de la circulation routière antérieure au frein à l'endettement.
Des problèmes de transport ne se posent pas seulement dans les villes et dans les agglomérations, mais aussi dans les régions périphériques et les régions de montagne. Dans ces dernières, ils ne sont pas dus à un manque de capacités ni à des surcharges du trafic, mais au manque de moyens disponibles pour maintenir la valeur et la substance des infrastructures actuelles. Le message soumet donc à l'Assemblée les mesures suivantes : d'une part, que le montant résultant de l'augmentation des recettes 2008 de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP) soit versé aux régions périphériques et aux régions de montagne, d'autre part, qu'une plus grande partie des ressources destinées aux routes principales soit consacrée aux régions périphériques et aux régions de montagne grâce à une modification de la clé de répartition.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le fonds d'infrastructure pour le trafic d'agglomération et le réseau des routes nationales (Loi sur le fonds d'infrastructure, LFInfr)

21.03.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.10.2006	CN	Divergences.
04.10.2006	CE	Adhésion.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (154:33)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure

21.03.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.09.2006	CN	Divergences.
04.10.2006	CE	Adhésion.

La Commission des transports et des télécommunications (CTT) du Conseil des Etats a unanimement soutenu le fonds d'infrastructure. Au **Conseil des Etats**, de nombreux députés ont brandi avec insistance le risque de voir, après le non massif du peuple au contre-projet Avanti en février 2004, ce nouvel essai être la victime des mêmes erreurs. D'après eux, les exigences du lobby routier avaient bénéficié à l'époque d'une bienveillance unilatérale. Ils ont estimé toutefois que les chances de succès du fonds étaient aujourd'hui réelles à condition que la route et les transports publics en profitent à parts égales. En sa qualité de président de la commission, Thomas Pfisterer (RL, AG) a parlé d'un compromis raisonnable, quoique très fragile et complexe. À ses yeux, si le projet était adopté confortablement par le Conseil des Etats, il pourrait être rondement traité au Conseil national.
Sur la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a apporté quelques précisions et adjonctions au projet de loi du Conseil fédéral. Il a par exemple rédigé un art. 3a, qui fixe des principes relatifs à l'utilisation des moyens du fonds d'infrastructure. Par ailleurs, à l'art. 6, il a ajouté que les contributions en faveur du trafic d'agglomération concerneraient aussi la mobilité douce, et que les investissements dans les infrastructures ferroviaires destinées au trafic d'agglomération seraient en principe financés par les instruments prévus par la législation sur les chemins de fer, les contributions issues de cette loi étant toutefois autorisées pourvu qu'elles génèrent une plus-value pour une ville ou une agglomération et qu'elles permettent spécifiquement de décongestionner la route.
Afin de favoriser l'accueil du projet, la CTT a aussi mentionné dans la loi les routes principales dans les régions de montagne et les régions périphériques, proposant de prévoir à cet effet 800 millions de francs sur une durée de 20 ans. En l'occurrence, il s'agirait exclusivement de mesures visant à mettre

en place la fonctionnalité des routes en question. À cet égard, le Conseil des Etats a entièrement suivi les propositions de sa commission.
Lors du vote sur l'ensemble, le fonds d'infrastructure et le crédit global correspondant ont été adoptés à l'unanimité.
Par 149 voix contre 9, le **Conseil national** a clairement rejeté la proposition de renvoi présentée par Markus Wäfler (E, ZH). Par ailleurs, il a largement suivi le Conseil des Etats et rejeté différentes propositions qui prévoyaient d'augmenter le montant du crédit-cadre pour certaines tâches relevant du fonds d'infrastructure (art. 1 de l'arrêté fédéral concernant le crédit global pour le fonds d'infrastructure). À cet égard, plusieurs intervenants ont mis en garde contre le risque que ces propositions n'alourdissent le projet, craignant notamment un nouvel échec devant le peuple: en rejetant l'initiative Avanti en 2004, les citoyens avaient fait part de leur opposition à un projet privilégiant démesurément le développement de l'infrastructure routière. Dans le camp bourgeois, par contre, plusieurs voix se sont élevées pour faire valoir que le projet était trop favorable au rail. Pour sa part, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a invité le conseil à soutenir le fragile compromis trouvé par le Conseil fédéral et le Conseil des Etats.
Présentée par Otto Laubacher (V, LU) et une minorité de la commission composée de membres du groupe UDC, la proposition de relever de 5,5 à 12 milliards de francs le montant du crédit destiné à la suppression des goulets d'étranglement sur les routes nationales a été rejetée par 126 voix contre 42. Son adoption aurait porté le crédit global à 27,3 milliards de francs (en lieu et place des 20,3 milliards de francs initialement prévus). Bien qu'elle ne réclamait que trois milliards supplémentaires, la majorité de la commission n'a pas eu plus de succès et a vu sa proposition refusée par 129 voix contre 61. Par 135 voix contre 27, le plénum a par ailleurs repoussé une proposition avancée par une minorité verte de la commission, qui visait à augmenter d'un milliard de francs le crédit destiné à améliorer les infrastructures de transport dans les villes et les agglomérations. Au cours d'un débat approfondi, le conseil s'est posé la question de savoir s'il convenait de suivre la proposition d'une minorité de la commission issue du camp bourgeois en rémunérant les éventuels actifs nets et en inscrivant le produit qui en résulte au crédit du fonds d'infrastructure. Par 101 voix contre 66, le Conseil national s'est rallié à la position du Conseil des Etats, lequel avait adhéré à la décision du Conseil fédéral de ne pas rémunérer les liquidités. Parmi les partisans d'une rémunération figuraient une grande partie du groupe radical-démocratique et la quasi-totalité des membres du groupe UDC. Au terme de la discussion par article, une frange de parlementaires de droite ont affiché leur déception quant au résultat obtenu. Au vote sur l'ensemble, le projet a néanmoins été adopté par 125 voix contre 39, ses opposants étant majoritairement issus des rangs du groupe UDC.
En ce qui concerne les divergences restantes, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la position du Conseil national. Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité au Conseil des Etats, et par 154 voix contre 33 au Conseil national.

06.005 Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2005

Rapport du 8 mai 2006 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 les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2005 (FF 2006 4304)

Situation initiale

En 1998 le peuple suisse a chargé le Conseil fédéral et le Parlement de réaliser la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Dans le cadre de sa haute surveillance, la Délégation de surveillance de la NLFA évalue si le Conseil fédéral remplit correctement sa fonction de surveillance dans le domaine de la NLFA. La haute surveillance de la délégation est sélective et thématique tandis que la surveillance du Conseil fédéral est générale et exhaustive. La Délégation de surveillance de la NLFA n'a aucun pouvoir de décision ou droit d'émettre des directives, mais elle peut adresser des recommandations et des doléances au Conseil fédéral en son nom. Ce faisant, elle n'endosse aucune responsabilité, ni pour les décisions prises par ces instances, ni pour la surveillance immédiate du Conseil fédéral sur l'administration et sur des tiers. La surveillance immédiate et le pouvoir d'émettre des directives restent la compétence exclusive du Conseil fédéral.

Délibérations

20-06-2006 CN Pris acte du rapport.
21-06-2006 CE Pris acte du rapport.

06.026 Confédération suisse et SA CFF. Plafond de dépenses pour 2007-2010

Message du 10 mars 2006 sur la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2007 à 2010 et sur le plafond de dépenses pour le financement de l'infrastructure des CFF pour les années 2007 à 2010 (FF 2006 3667)

Situation initiale

Avec la convention sur les prestations entre la Confédération et les CFF pour 2007 à 2010 (CP 07–10), la Confédération et les CFF se mettent d'accord, pour la troisième fois depuis l'entrée en vigueur, en 1999, de la réforme des chemins de fer, sur les objectifs assignés aux CFF et les fonds ad hoc que la Confédération met à leur disposition.
La CP 07–10 tire profit des expériences – positives dans une large mesure – des deux précédentes conventions. Ce type de convention a apporté la preuve de son efficacité pour le pilotage du financement de l'infrastructure des CFF (notamment pour l'exploitation, l'entretien et le renouvellement du réseau actuel). Le pilotage par la convention donne aux deux partenaires davantage de sécurité en matière de la planification et de souplesse : sécurité de planification en raison du cadre financier fixé pour quatre ans, souplesse parce que les mutations entre les contributions d'exploitation et les contributions d'investissement restent possibles à l'intérieur du cadre fixé. Comme le montre la CP 03–06, la sécurité de la planification financière n'a pas toujours pu être garantie intégralement par le passé. Le plafond des dépenses de la CP 03–06 a été réduit d'environ 400 millions de francs dans le cadre des programmes d'allègement budgétaire 03 et 04, ce qui a rendu nécessaire un ajustement de la CP 03–06.
Le contenu de la CP 07–10 comprend quatre grands chapitres :
1. Objectifs généraux des CFF
Il est convenu que les CFF orientent essentiellement leurs prestations sur les besoins du marché en répondant aux hautes exigences de qualité des clients des trafics voyageurs et marchandises (p.ex. ponctualité des trains). Afin de pouvoir faire face à la concurrence croissante, il faudra augmenter encore la productivité. Mais les CFF axent tout autant leurs prestations sur les objectifs de politique des transports définis par la Confédération. Dans les secteurs dont l'autonomie financière doit être assurée, c.-à-d. sans indemnisation (trafic des voyageurs longues distances, trafic marchandises et secteur immobilier), les CFF doivent réaliser un gain raisonnable.
2. Objectifs pour l'offre de l'infrastructure
Dans le domaine de l'infrastructure, il est convenu d'atteindre les objectifs génériques suivants :
- garantie d'un haut niveau de sécurité
- garantie de la performance du réseau
- utilisation optimale des capacités disponibles
- amélioration de l'interopérabilité
- réduction des frais d'entretien et d'exploitation

A partir de ces objectifs génériques, on formule des objectifs partiels plus concrets qui servent de base à la définition de l'offre de prestations commandée.
3. Commande de prestations d'infrastructure
Par rapport aux précédentes conventions sur les prestations, la CP 07–10 définit plus exactement l'offre de prestation commandée dans le secteur de l'infrastructure. Pour la première fois, Infrastructure CFF aura à fournir sur commande certaines prestations au-delà du réseau des CFF, p. ex. la gestion des systèmes ETCS/GSM-R, la planification de l'horaire et des capacités ainsi que l'établissement de l'horaire. De plus, pour la première fois, les investissements d'extension à réaliser avec les ressources du plafond des dépenses de la CP 07–10 (art. 24 CP 07–10) sont indiqués nommément.
4. Contrôle d'atteinte des objectifs
Enfin, la CP 07–10 décrit aussi plus précisément les processus du contrôle d'atteinte des objectifs et la marche à suivre en cas d'écarts prévisibles par rapport aux objectifs visés.
La commande d'infrastructure dans la CP 07–10 est dimensionnée d'après le plan financier en vigueur de la Confédération et exige un plafond des dépenses de 5880 millions de francs pour les années 2007 à 2010. Afin d'atteindre les objectifs convenus avec les CFF, il est nécessaire d'octroyer un plafond de dépenses de 5880 millions de francs pour les années 2007 à 2010. En valeur nominale, ce montant correspond presque exactement à celui de la première CP 99–02 et en valeur réelle à

celui de la CP 03–06, corrigé des programmes d'allègement budgétaire 03 et 04. Grâce aux augmentations de la productivité obtenues, les CFF pourront exploiter avec cette somme un réseau agrandi et notablement plus saturé (RAIL 2000) que pendant la première CP 99–02.
Sur les 5880 millions de francs disponibles au total pour 2007 à 2010, environ 1'790 millions de francs seront affectés à l'indemnisation des frais d'exploitation non couverts (contributions d'exploitation) et environ 4'090 millions de francs aux investissements, surtout au maintien de la qualité des infrastructures. Pour les investissements d'extension, il y aura au total 390 millions de francs à disposition.
Pour les investissements dans le secteur des transports, les CFF peuvent lever des fonds supplémentaires aux conditions du marché des capitaux. Dans le cadre du processus budgétaire de la Confédération, le Parlement pourra, le cas échéant, retirer des ressources aux CFF. Dans ce cas, on vérifiera si la convention sur les prestations sera encore exécutable. S'il faut l'ajuster et modifier le plafond des dépenses, ces changements devront être soumis au Parlement en même temps que le budget.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral sur la convention sur les prestations entre la Confédération suisse et la société anonyme Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2007 à 2010
21.06.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
25.09.2006 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral sur le plafond de dépenses pour le financement de l'infrastructure de la société anonyme Chemins de fer fédéraux (CFF) pour les années 2007 à 2010
21.06.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
25.09.2006 CN Adhésion.

La convention sur les prestations et le plafond de dépenses ont été adoptés à l'unanimité au **Conseil des Etats**. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a fait remarquer que le plafond de dépenses fixé à 5880 millions de francs pour les années 2007 à 2010 était calculé au plus juste et que les CFF ne pourraient plus accepter de réductions sans réagir. À ce propos, il a rappelé que la convention sur les prestations conclue avec les CFF avait été entaillée à plusieurs reprises ces dernières années par la Confédération, de manière unilatérale, par le biais de réductions du plafond de dépenses, les CFF disposant ainsi de moyens moindres que ceux qui leur avaient été attribués initialement.
Les membres du **Conseil national** ont souligné, eux aussi, la nécessité de ne plus réduire à l'avenir le plafond de dépenses pour l'infrastructure ferroviaire des CFF. Une proposition de renvoi au Conseil fédéral, déposée par Markus Wäfler (E, ZH), visait par ailleurs à ce que le financement de trois grands projets ferroviaires concernant Zurich (ligne diamétrale), Genève et le Tessin soit intégré à la convention sur les prestations avec les CFF. L'entrée en matière a néanmoins été acceptée par 156 voix contre 9. Au vote sur l'ensemble le Conseil national a adopté les deux arrêtés, une seule voix s'étant opposée au plafond de dépenses et deux voix à la convention sur les prestations.

06.027 Contributions d'investissement aux chemins de fer privés. Crédit-cadre pour 2007-2010

Message du 17 mars 2006 sur le 9e crédit-cadre concernant les contributions d'investissement destinées aux entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010 et sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Lötschberg SA en prêt conditionnellement remboursable (FF 2006 3747)

Situation initiale

Les Chambres fédérales ont renvoyé la réforme des chemins de fer 2 au Conseil fédéral. La refonte du financement de l'infrastructure ferroviaire, exigée par le Parlement et proposée par le Conseil fédéral ne peut donc pas entrer en vigueur, comme prévu, le 1er janvier 2007. Etant donné que le 8e crédit-cadre destiné à la promotion des entreprises de transport concessionnaires sera épuisé à la fin de 2006, il faut trouver une solution transitoire pour financer les investissements de l'infrastructure (maintien de la capacité de production et investissements d'extension) des entreprises ferroviaires concessionnaires, appelées aussi chemins de fer privés. Elle consiste à maintenir les instruments

actuels après les avoir adaptés aux nouvelles données, dans la mesure où les lois en vigueur le permettent. Dans le premier arrêté fédéral, le Conseil fédéral demande dès lors au Parlement qu'il octroie un 9e crédit-cadre pour les contributions d'investissement en faveur des entreprises ferroviaires concessionnaires pendant les années 2007 à 2010.
Le montant demandé s'élève à 600 millions de francs. Il se base sur les chiffres du plan financier en vigueur de la Confédération. Les requêtes des entreprises de transport concessionnaires (ETC) pour la période 2007 à 2010 ont dû être diminuées de 750 millions de francs (part fédérale : 550 millions). Mais le niveau des moyens financiers ainsi disponibles ne suffira pas pour maintenir à moyen et à long terme la qualité des infrastructures ni pour procéder à de nouveaux investissements d'extension entre 2007 et 2010. Si aucun changement n'a lieu et si l'on ne trouve pas de ressources supplémentaires, il ne sera pas possible, à moyen terme, d'exclure que des tronçons soient fermés pour des raisons de sécurité. Par ailleurs, négliger l'entretien revient à accroître de manière disproportionnée les coûts d'assainissement, ce qui peut entraîner aussi des fermetures de tronçons.
Le Conseil fédéral a négocié avec les CFF une nouvelle convention sur les prestations, compte tenu de l'art. 8 de la loi sur les CFF; il propose dans un message distinct de l'approuver, ainsi que le plafond de dépenses ad hoc. S'agissant des chemins de fer privés, le rythme de commande annuel restera, pour le moment, fondé sur la loi sur les chemins de fer. Selon le droit en vigueur, les cantons sont tenus de fournir une contribution financière importante, quelle que soit l'importance de la ligne sur le plan des transports. Dans un premier temps, on renonce donc à modifier les compétences. En d'autres termes, le financement mixte actuel (cantons et Confédération) continuera d'être appliqué.
Comme par le passé, la mise à disposition de l'infrastructure (c'est-à-dire l'exploitation de celle-ci, son entretien ainsi que l'amortissement) sera indemnisée chaque année par la Confédération et les cantons. Cette partie du financement de l'infrastructure ne fait pas l'objet du message, mais elle doit être intégrée dans la réflexion. Le crédit-cadre demandé porte sur le financement des investissements qui dépassent le volume d'amortissement des entreprises. Pour des raisons historiques, ces investissements varient beaucoup d'une entreprise à l'autre. Cela étant, les instruments de financement qui subdivisent ainsi le volume d'investissement posent problème. Comme il a été précisé plus haut, il faut cependant se fonder sur les lois en vigueur et s'accommoder de cet obstacle.
Le financement est conçu de manière qu'il soit possible, à la fin de chaque année, de passer sans problèmes à un nouveau mode de financement qui reste à décider. Cette procédure permet de garantir le financement des entreprises ferroviaires concessionnaires et de maintenir la souplesse nécessaire. Contrairement aux conventions d'investissement actuelles, axées uniquement sur des objets et en application du nouvel alinéa 4 de l'art. 49 de la loi sur les chemins de fer, une innovation sera mise en oeuvre, à savoir le financement d'un programme annuel portant sur tout le volume des investissements (fonds d'amortissement et prêts). C'est le premier pas vers un pilotage global. Toutefois, dans de nombreux cas, les parts cantonales concernant les prêts devront être fixées, comme par le passé, en fonction des objets. Le financement de l'infrastructure des chemins de fer privés obéit aux principes qui sont déterminés dans la convention sur les prestations avec les CFF. Dans la mesure où cela est judicieux, on applique notamment les mêmes objectifs politiques au réseau ferré, à savoir la garantie d'un haut niveau de sécurité et de la capacité des lignes, l'utilisation optimale des capacités disponibles, l'amélioration de l'interopérabilité dans le réseau à voie normale et la réduction des coûts d'exploitation et d'entretien. Le type d'allocation des fonds (indemnité et prêts sans intérêt, conditionnellement remboursables) est, lui aussi, identique.
En ce qui concerne le BLS, il faut adapter le financement des investissements selon des principes uniformes. Avec le deuxième arrêté fédéral, les prêts octroyés au BLS pour le doublement du tronçon de montagne, remboursables et portant intérêt, n'en porteront plus et seront remboursables conditionnellement. Le BLS n'est plus à même de les rémunérer et de les rembourser comme cela était prévu à l'origine, alors que les conditions étaient totalement différentes.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral sur le 9e crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées aux chemins de fer privés pendant les années 2007 à 2010
21.06.2006 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
25.09.2006 CN Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable

21.06.2006 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
22.03.2007 CN Adhésion.

Eu égard à l'inadéquation entre les moyens financiers disponibles et les besoins, les chemins de fer privés ont demandé un crédit-cadre de 550 millions de francs de plus que ce que proposait le Conseil fédéral. Au nom de la Commission des transports et des télécommunications (CTT), Thomas Pfisterer (RL, AG) a plaidé, au **Conseil des Etats**, en faveur d'un relèvement de 600 à 800 millions de francs du montant demandé par le Conseil fédéral, expliquant que les moyens sollicités ne suffiraient, à moyen et à long terme, ni à maintenir la qualité des infrastructures, ni à procéder aux investissements d'extension nécessaires. Selon lui, la proposition du Conseil fédéral tendait par ailleurs à désavantager les chemins de fer privés par rapport aux CFF et, en partie aussi, par rapport au BLS si l'on en juge par les parcours de transit de ces derniers. Dans un premier temps, tout laisse penser que les chemins de fer privés seraient appelés à déployer des efforts supplémentaires en vue de diminuer les coûts et d'utiliser les ressources financières à disposition de manière économe. Se posait, en outre, la question de la portée et des possibilités d'optimisation de l'offre, voire celle de la mise en place sur certaines lignes d'un service de bus en remplacement du train. Le rapporteur a indiqué que, par 9 voix contre 1, la commission était néanmoins parvenue à la conclusion que l'augmentation du crédit-cadre était inévitable et qu'il convenait de la financer dans le cadre du budget de l'exercice en cours. Au moyen d'un postulat, la commission a par ailleurs invité le Conseil fédéral à soumettre au Parlement un rapport sur l'état de l'infrastructure des chemins de fer privés.
Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a pour sa part proposé de s'en tenir au crédit de 600 millions de francs demandé par le Conseil fédéral, indiquant qu'en matière d'entretien des infrastructures, il s'agissait, dans le sillage des mesures d'économies mises en œuvre dans l'ensemble des départements, de procéder uniquement aux investissements indispensables. Il a aussi rappelé que les partis étaient d'accord sur le montant des dépenses prévues pour la formation et la recherche et qu'il fallait nécessairement faire des économies quelque part, avant de préciser que la sécurité était néanmoins garantie.
Par 25 voix contre 11, le Conseil des Etats a accepté la proposition de la commission portant sur un montant de 800 millions de francs. L'arrêté fédéral sur le 9e crédit-cadre (projet 1) a été adopté unanimement au vote sur l'ensemble.
La conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable (projet 2) a également été adoptée à l'unanimité.
Projet 1: une majorité de la Commission des transports et des télécommunications du **Conseil national** a estimé que la décision du Conseil des Etats d'augmenter le montant du crédit en le faisant passer à 800 millions de francs n'était pas assez ambitieuse. Ainsi, le rapporteur de la commission, Andrea Hämmerle (S, GR) a fait valoir devant ses collègues qu'un montant de 920 millions de francs serait nécessaire pour entretenir les infrastructures et pour garantir la sécurité ferroviaire, et que tout retard dans les investissements se traduirait ultérieurement par des surcoûts considérables. Une première minorité de commission – composée majoritairement de membres du PDC – a plaidé à l'instar du Conseil des Etats en faveur d'un crédit de 800 millions de francs. Une seconde minorité – composée de membres de l'UDC – a souhaité maintenir le montant du crédit prévu par le Conseil fédéral, soit 600 millions de francs. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a assuré de son côté que cette somme était suffisante pour garantir la sécurité ferroviaire et pour maintenir l'exploitation (des lignes) au cours des quatre années suivantes. Prévoyant un crédit de 800 millions de francs, la variante du Conseil des Etats et de la première minorité de commission a finalement été adoptée, par 109 voix contre 80. Le conseil a par ailleurs rejeté la proposition d'une minorité de droite selon laquelle « S'agissant des lignes qui doivent être fermées à long terme, il ne sera procédé à aucun investissement créant des plus-values ni à aucune dépense évitable ». Lors du vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral sur le 9e crédit-cadre pour les contributions d'investissement destinées aux chemins de fer privés a été adopté, par 161 voix contre 8, et 20 abstentions. Les opposants et les abstentionnistes étaient dans leur majorité membres du groupe de l'UDC.
L'arrêté fédéral sur la conversion du crédit de construction du BLS Chemin de fer du Loetschberg SA en prêt conditionnellement remboursable (projet 2) a été adopté par le Conseil national à la session de printemps 2007, par 145 voix contre 16.

06.091 Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds. Modification

Message du 22 novembre 2006 relatif à la loi fédérale sur des mesures visant à améliorer les procédures liées à la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (FF 2006 9029)

Situation initiale

L'art. 85, al. 1, Cst. octroie à la Confédération la compétence d'introduire par voie législative une redevance sur le trafic des poids lourds proportionnelle aux prestations ou à la consommation. Cette redevance a pour but de faire supporter au trafic lourd les coûts qu'il entraîne pour la collectivité et qui ne sont pas couverts par d'autres redevances ou prestations. Se fondant sur cette compétence, la Confédération édicta la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL; RS 641.81) et l'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL; RS 641.811). La perception effective de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) commença le 1er janvier 2001. La redevance est perçue sur les véhicules de transport d'un poids total supérieur à 3,5 tonnes et s'applique à tous les véhicules suisses et étrangers sur l'ensemble du réseau routier public.
La perception de la redevance s'est déroulée quasiment sans problème durant les premières années. Toutefois, il est apparu que certains processus administratifs pourraient être aménagés de manière plus efficace. Ce but peut être atteint par des adaptations marginales des dispositions légales.
Afin d'améliorer les procédures de perception et de recouvrement de la redevance, le Conseil fédéral prévoit enfin d'introduire dans l'ORPL plusieurs mesures visant à lutter contre les mauvais payeurs; il souhaite également renforcer les mesures existantes. La légalité de certaines procédures ayant été critiquée, le Conseil fédéral propose, dans le cadre de la révision, de modifier la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), de manière à introduire une base légale claire pour les mesures contestées.

Délibérations

06.06.2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
26.09.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (136:58)
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Le **Conseil national** a adopté le projet du Conseil fédéral à l'unanimité et sans discussion après avoir, sur demande de sa commission, complété l'art. 20 par un alinéa 1bis qui prévoit que « la non-déclaration par négligence d'une remorque à un appareil de saisie fonctionnant de façon conforme n'est pas punissable ». Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cette modification.
Au vote final, 58 parlementaires ont rejeté le projet. Environ deux tiers du groupe UDC et la moitié du groupe radical-libéral ont voté contre.

07.005 Haute surveillance sur la construction de la NLFA en 2006

Rapport du 7 mai 2007 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 les travaux de construction de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) en 2006 (FF 2007)

Situation initiale

Durant la période sous revue, le projet de la nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA) a enregistré des progrès significatifs. Sur l'axe du Loetschberg, grâce à l'engagement et aux efforts coordonnés de tous les intervenants, les premières courses d'entraînement avec des trains de marchandises commerciaux pourront débuter en juin 2007 et l'exploitation commerciale avec des trains de voyageurs commencera, conformément à la commande de la Confédération, lors du changement d'horaire 2007/2008. Au tunnel de base du Saint-Gothard, à mi-avril 2007 deux bons tiers du système de galeries étaient excavés. La jonction entre les deux tubes de Bodio et le poste multifonction de Faido a eu lieu. Le contrat d'entreprise du lot d'Erstfeld a été signé fin mars 2007 et celui des premiers travaux souterrains du tunnel de base du Ceneri fin avril 2007.

La Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) constate que les travaux de la NLFA sont en bonne voie et que, dans l'ensemble, ils progressent selon la planification. Elle en sait gré tout particulièrement aux responsables de projet et aux travailleurs qui s'emploient quotidiennement avec détermination et compétence à réaliser ce « projet du siècle ».
Les aspects positifs du projet ne sont évoqués qu'en marge du présent rapport, lequel ne comporte par ailleurs pas d'appréciation générale sur la NLFA. Pour cela, il faudrait replacer le projet dans un contexte global et l'envisager dans une perspective à long terme, en considérant l'utilité et les opportunités qu'il apporte à la Suisse et aux générations futures.
Telle n'est pas la tâche de la DSN. Sa mission est de suivre d'un oeil critique la construction de la NLFA. Il est donc naturel que son rapport d'activité mette l'accent sur les difficultés, les risques et les coûts.
La DSN assume son mandat de surveillance de manière constructive, en maintenant une saine distance vis-à-vis des responsables du projet. Pour exercer son rôle, elle doit pouvoir compter en temps opportun sur des informations fiables de la part de tous les responsables du projet, à tous les niveaux de la hiérarchie – des constructeurs jusqu'au Conseil fédéral. Un dialogue positif avec les instances surveillées doit s'appuyer sur des relations de confiance. C'est pourquoi la délégation plaide pour une transparence totale, surtout dans les domaines qui posent problème. En contrepartie, elle attache la plus haute importance à la confidentialité des informations qui lui sont confiées.
Le rapport d'activité restitue l'essentiel des observations, des appréciations, des doléances et des recommandations formulées par la DSN en 2006. Pour fournir au Parlement le compte rendu le plus actuel possible, il tient aussi compte des développements intervenus de janvier à avril 2007.

Délibérations

05.06.2007 CN Pris acte du rapport.
06.06.2007 CE Pris acte du rapport.

Au **Conseil national**, le groupe UDC a déposé une demande de renvoi du rapport et une motion d'ordre, visant à repousser l'examen de l'objet, « avec mandat à la Commission de gestion (CdG) de consulter au préalable les accords bilatéraux conclus avec l'Italie relatifs aux accès ferroviaires sud (liaison à la NLFA) mentionnés par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger ». La motion d'ordre invite également la CdG à présenter un rapport au Parlement sur le contenu de ces accords, sur leur caractère contraignant pour les deux Etats ainsi que sur les garanties qu'ils contiennent en faveur de la Suisse.
La proposition de renvoi du rapport à la Délégation de surveillance de la NLFA (DSN) invitait par ailleurs cette dernière à « élargir ses investigations […] aux accords internationaux ou accords similaires Suisse/Italie, Suisse/Allemagne en vue d'examiner leur caractère contraignant et les constructions absolument indispensables qui y sont liées – en particulier au tunnel de Ceneri. »
Caspar Baader (V, BL) a motivé la motion d'ordre du groupe UDC par l'intervention, à la télévision suisse, du directeur des Chemins de fer italiens Mauro Moretti, dans laquelle il expliquait que le Lötschberg était un axe plus favorable pour le transport de marchandises. Il a par ailleurs souligné que, même si le Ministère italien de l'infrastructure et des transports avait par la suite nuancé les affirmations de M. Moretti, ces déclarations avaient semé la confusion et le désarroi et que même la DSN était dans l'incertitude. Enfin, il a mis en garde le Parlement, expliquant qu'investir 3 milliards de francs pour le percement du tunnel du Ceneri reviendrait à faire un placement pour le moins hasardeux et que tant qu'aucun contrat d'entreprise n'avait été signé, il était encore temps d'éviter de s'engager dans une spirale funeste.
Plusieurs porte-parole des autres groupes ont rappelé qu'il s'agissait pour l'heure uniquement de débattre du rapport d'activité 2006 de la DSN et que les accords mentionnés par l'UDC étaient hors de propos. Sep Cathomas (C, GR) a, lui, relevé que les déclarations en provenance d'Italie n'entraînaient pas de remise en cause des accords de 2001 et que le Ministère italien de l'infrastructure et des transports avait assuré que les travaux de planification et de préparation suivaient leur cours. Enfin, il a affirmé que, pour le groupe PDC, les deux propositions du groupe UDC ne visaient encore une fois qu'à dénigrer le projet de la NLFA et qu'elles relevaient de la simple calomnie.
Le conseil a rejeté les deux propositions du groupe UDC, la motion d'ordre, par 115 voix contre 45, et la demande de renvoi, par 125 voix contre 42.
Le Conseil national et le **Conseil des Etats** ont tous deux pris acte du rapport de la DSN.

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 révise 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 Bourse 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.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur le transfert de la route vers le 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.

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.

Projet 3
Loi fédérale sur les modifications du droit des transports
03.10.2007 CE Consultation suspendue (voir nouveau projet 4).

Projet 4
Loi fédérale sur le transport des marchandises par des entreprises de chemin de fer, de transport à câbles ou de navigation (Loi sur le transport des marchandises, LTM) (Projet de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats du 4 septembre 2007)
03.10.2007 CE Décision conforme au projet de la Commission et au projet du Conseil fédéral.

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.

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.

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 œuvre (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 œuvre de la loi sur le CO2.

13. Environnement, Politique foncière

Vue d'ensemble

98.451	Iv.pa. Baumberger. Sites pollués par des déchets. Frais d'investigation (CEATE)
01.083	Convention alpine. Protocoles de mise en oeuvre (CEATE)
02.092	Loi sur la protection des animaux (CSEC)
02.436	Iv.pa. Hofmann Hans. Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations (CAJ)
03.421	Iv.pa. CEATE-CE. Usine d'incinération des ordures ménagères du canton du Tessin (CEATE)
04.024	Pollution atmosphérique transfrontière (Protocole de Göteborg). Ratification (CEATE)
04.039	Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!). Initiative populaire (CSEC)
04.086	Loi sur la protection des eaux. Modification (CEATE)
05.027	Loi sur la protection de la nature et du paysage. Révision partielle (CEATE)
05.057	Loi sur le CO2. Mise en oeuvre (CEATE)
05.068	Loi sur la météorologie et la climatologie (CEATE)
05.084	Loi sur l'aménagement du territoire. Révision partielle (CEATE)
06.077	Loi sur la géoinformation (CEATE)
06.082	Environnement mondial. Crédit-cadre 2007-2010 (CEATE)

98.451 Initiative parlementaire (Baumberger Peter). Sites pollués par des déchets. Frais d'investigation

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN (CEATE-CN) : 13.11.01
Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie CN (CEATE-CN) : 20.08.02 (FF 2003 4527)
Avis du Conseil fédéral : 28.05.03 (FF 2003 4562)

Situation initiale

L'initiative parlementaire vise à imputer aux cantons les frais d'investigation engagés pour un site inscrit ou susceptible d'être inscrit au cadastre des sites contaminés, s'il se révèle après coup que le site concerné n'est pas pollué. 60 pour cent des frais ainsi imputés seraient remboursés aux cantons par la Confédération, un fonds spécifique étant prévu à cet effet.
La réglementation en vigueur à ce jour repose sur une révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) intervenue le 21 décembre 1995. À l'époque, les Chambres fédérales avaient introduit les premières prescriptions légales concernant les sites pollués par les déchets ou sites contaminés (art. 32c à 32e LPE), enjoignant aux cantons d'établir un cadastre, accessible au public, des sites pollués par les déchets, et de veiller à ce que ces sites soient assainis. De plus, elles avaient défini à qui devait incomber la prise en charge des frais d'assainissement. La réglementation adoptée se fondait principalement sur la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant le financement des mesures prises par les autorités (exécution par substitution) pour la protection des eaux.
La réglementation en matière de sites contaminés s'est jusqu'ici révélée efficace. En effet, les cantons ont procédé rapidement au recensement des quelque 50 000 sites pollués et quelques centaines des 3 à 4000 sites à traiter ont déjà été assainis (état : 2002). Il n'est pas étonnant qu'un recensement systématique de cette ampleur ait donné lieu à l'inscription au cadastre de sites dont l'examen n'a révélé aucune pollution. En général, les frais d'une telle investigation étaient jusqu'ici portés au

compte du détenteur du site. C'est cette pratique souvent jugée injuste que l'initiative parlementaire de Peter Baumberger (C, ZH) vise à corriger.

Délibérations

27.09.1999	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
14.12.2001	CN	Le délai imparti pour l'élaboration d'un projet est prorogé jusqu'à la session d'hiver 2002.
13.12.2002	CN	Prorogation du délai de traitement jusqu'à la session d'hiver 2003.

Projet 1
Loi fédérale sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE)

18.03.2004	CN	Décision conforme au projet de la commission.
29.09.2004	CE	Divergences.
28.02.2005	CN	Divergences.
09.06.2005	CE	Maintenir
22.09.2005	CN	Divergences.
30.11.2005	CE	Divergences.
14.12.2005	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
14.12.2005	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:0)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)

Sur proposition de sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE), le Conseil national a donné suite à l'initiative Baumberger à la session d'automne 1999. Une sous-commission a alors été instituée, qui a repris et complété l'objectif visé par l'initiative parlementaire. Le principal point de désaccord entre les deux Chambres concernait le financement des analyses et de l'élimination de matériaux d'excavation provenant de sites pollués (art. 32b^{bis}), le **Conseil national** estimant qu'il incombait à la personne ayant causé la pollution d'assumer le surcoût lié aux investigations et à l'élimination de tels matériaux d'excavation ou déblais s'agissant des sites ne nécessitant pas d'assainissement a priori.
La CEATE du **Conseil des Etats** a proposé au plénum de biffer à nouveau l'art. 32b^{bis} LPE : à l'instar du Conseil fédéral, la commission craignait que l'adoption de cet article ne conduise les détenteurs des 40 000 à 50 000 sites contaminés de Suisse et qui ne sont pas à l'origine de la pollution à faire examiner au plus vite et à grands frais leur site afin d'élucider la question des responsabilités. Selon le scénario pour eux le plus favorable, ils n'auraient plus ensuite qu'à demander alors aux cantons de statuer sur les frais (avec possibilité de recours) pour ensuite faire éliminer dans les meilleurs délais les matériaux contaminés aux frais du pollueur.
Le Conseil des Etats s'est rallié à toutes les propositions de sa commission. Il a ainsi biffé à nouveau l'art. 32b^{bis} du projet et a également suivi l'avis de sa commission sur les autres divergences, qui visaient surtout une reformulation et une simplification des nouveaux articles de la LPE.
Pour sa part, le **Conseil national** a confirmé sa volonté de conserver le « principe du pollueur-payeur » inscrit à l'art. 32b^{bis} LPE : à ses yeux, il incombe en premier lieu à l'auteur de la pollution de répondre du dommage. La Chambre basse a toutefois fait un pas en direction du Conseil des Etats en précisant à l'art. 32b^{bis}, al. 1 – et sur proposition de sa commission – que seuls les « travaux nécessaires » étaient imputables au pollueur. Cette restriction devait amener le détenteur à réduire au maximum le volume des matériaux d'excavation devant faire l'objet d'un traitement spécial, dans le cadre d'un changement d'affectation et compte tenu des dispositions applicables en matière de construction et d'aménagement du territoire, et donc limiter les frais finalement imputables au pollueur. En outre, ce dernier ne devrait plus prendre les frais concernés à sa charge que « pour autant que le détenteur n'ait pas pu, en y apportant toute la diligence requise, avoir connaissance de cette pollution ni de l'ampleur des coûts induits lorsqu'il a fait l'acquisition du terrain ». Le Conseil national a enfin précisé, toujours au même article, que le détenteur assumait la part des frais imputables aux personnes ayant causé la pollution si celles-ci ne pouvaient être identifiées ou si elles étaient insolvables.
Concernant toutes les autres divergences, le Conseil national s'est rallié aux décisions du Conseil des Etats.
Malgré le compromis voté par le Conseil national à l'art. 32b^{bis}, le **Conseil des Etats** est resté sur ses positions. Au reste, les cantons avaient manifesté leur opposition à la solution adoptée par le Conseil national.

Pour débloquer la situation, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) **du Conseil national** a pris contact avec les représentants des cantons et de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). S'exprimant au nom de la commission, Rudolf Rechsteiner (S, BS) et André Reymond (V, GE) ont expliqué que cette démarche visait à rapprocher les points de vue et que la solution proposée par la commission était strictement limitée dans le temps. L'auteur de la pollution ne pourrait être contraint de participer à l'assainissement que si le propriétaire a fait l'acquisition du terrain entre 1972 et 1997. En outre, ces droits ne pourraient être exercés que dans les quinze années suivant l'entrée en vigueur de l'art. 32b^{bis}, soit jusqu'en 2021. Par ailleurs, le propriétaire du terrain devrait prouver qu'il n'a touché aucun dédommagement de la part de l'auteur de la pollution et qu'il n'a accepté aucune remise sur le prix d'acquisition en raison de la pollution. L'auteur de la pollution assumerait deux tiers au moins des coûts supplémentaires d'investigation et d'élimination des matériaux. Le propriétaire du site devrait donc assumer en moyenne entre 0 et 30 % des coûts supplémentaires. Le Conseil national a adopté la proposition de sa commission sans en débattre plus avant.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié à la version adoptée par le Conseil national pour l'art. 32b^{bis} à cette différence près que les auteurs de la pollution et les anciens propriétaires ne seraient plus tenus d'assumer « deux tiers au moins des coûts supplémentaires d'investigation et d'élimination » des matériaux, mais « une part appropriée » de ces mêmes coûts.
Les conseils n'ayant pu se mettre d'accord au terme de trois lectures, une conférence de conciliation a été convoquée. Elle a proposé par 13 voix contre 11 de se rallier à la décision du Conseil national, proposition suivie par les deux conseils.

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 formulations 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 œuvre 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 œuvre 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 œuvre de la Convention. Il montre que cette mise en œuvre 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 œuvre 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.

Délibérations

11-03-2003 CE Renvoi à la commission.
15-06-2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

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 œuvre 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 œuvre de la Convention alpine. La Chambre du peuple a également transmis ladite motion, au cours de la session d'automne 2004.

02.092 Loi sur la protection des animaux

Message du 9 décembre 2002 concernant la révision de la loi sur la protection des animaux (FF 2003 595)

Situation initiale

La loi sur la protection des animaux et son ordonnance ont amélioré durablement le sort des animaux en Suisse ces quelque 20 dernières années. Néanmoins, un rapport d'inspection de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) critique l'application peu contraignante de la loi et réclame une amélioration de l'exécution. En 1997, le Conseil fédéral a révisé, dans un premier temps, l'ordonnance sur la protection des animaux et mis en œuvre une partie des recommandations formulées par la commission.
La présente modification législative a pour but d'inscrire ces recommandations essentielles dans la loi. Il n'est prévu ni d'abaisser ni d'élever le niveau de protection des animaux en Suisse, un niveau élevé en comparaison internationale.
La loi doit être rédigée en respectant davantage le niveau législatif approprié. En d'autres termes, les consignes directes données aux organes d'exécution et aux personnes qui s'occupent d'animaux doivent figurer non pas au niveau de la loi mais dans l'ordonnance. On a constaté cependant que les milieux de la protection des animaux et les organes d'exécution préfèrent une loi aussi détaillée que possible.
Désireux d'améliorer l'exécution, le Conseil fédéral, suivant la recommandation de la CdG-E, met l'accent sur de nouveaux instruments d'exécution, à savoir : la formation et l'information ; la convention d'objectifs et le mandat de prestations.

Il est prévu d'habiliter le Conseil fédéral à édicter des dispositions sur la formation des personnes qui s'occupent d'animaux. Ces dispositions sont plus appropriées que les seules mesures au niveau des bâtiments pour garantir que les personnes traitent de manière convenable les animaux qui leur sont confiés. La Confédération sera en outre chargée de veiller à l'information du public sur les questions liées à la protection des animaux.
La convention d'objectifs et le mandat de prestations (participation de tiers) sont de nouveaux instruments.
La première habilite le Conseil fédéral à fixer des priorités en matière d'exécution d'entente avec les cantons. Il s'agit d'un instrument politique au service de la haute surveillance et du pilotage. Le mandat de prestations, connu aussi sous le nom de sous-traitance, associe des tiers à l'exécution. Il permet d'intégrer dans l'exécution le savoir-faire d'organisations et d'entreprises.
En réponse à une demande des cantons, le Conseil fédéral propose que ces derniers puissent prélever des émoluments pour certains éléments de l'exécution. Ces nouveaux outils ne sont pas appelés à remplacer les instruments législatifs éprouvés existants mais à les compléter. Il faut donc s'attendre à un surcroît de travail au niveau de l'exécution. Le Conseil fédéral prévoit d'autoriser la création progressive de six nouveaux postes au niveau fédéral au profit de l'exécution en respectant le plafond de dépenses prescrit par le frein à l'endettement et d'augmenter les dépenses annuelles de biens et services de 1,2 million de francs.

Délibérations

24.09.2003	CE	L'examen du projet est suspendu jusqu'à la publication du message du Conseil fédéral sur l'initiative populaire « Pour une conception moderne de la protection des animaux (oui à la protection des animaux!) » du 23 juillet 2003.
06.10.2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.06.2005	CN	Divergences.
27.09.2005	CE	Divergences.
30.11.2005	CN	Divergences
07.12.2005	CE	Divergences
14.12.2005	CN	Adhésion
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale (45:0)
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale (166:22)

À la session d'automne 2003, le **Conseil des Etats** avait suspendu l'examen du texte en attendant la publication (qui a eu lieu finalement en juin 2004) du message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux !) » (04.039).
À la session d'automne 2004, la Chambre haute a entamé l'examen et de la révision de la loi et de l'initiative, ladite révision devant servir de contre-projet indirect à l'initiative.
Le Conseil des Etats a durci quelques points de la révision de la loi dans certains domaines sensibles, dans l'idée de se rapprocher des objectifs de l'initiative. Les discussions ont notamment porté sur la castration des porcelets, les expériences sur les animaux, les transports d'animaux et l'introduction de « l'impact économique » parmi les critères retenus comme exigences minimales en matière de détention d'animaux.
L'entrée en matière n'a pas été contestée. Concernant les exigences minimales en matière de détention d'animaux (art. 6, al. 2), le Conseil des Etats a suivi la proposition de la majorité de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) ; alors que le Conseil fédéral entendait édicter des exigences minimales compte tenu des résultats des recherches scientifiques et de l'évolution des techniques, la majorité de la commission a proposé d'ajouter l'« impact économique » comme critère supplémentaire. Simonetta Sommaruga (S, BE) s'est opposée, dans une proposition individuelle, à ce que ce troisième point - qu'elle qualifie de notion relative – puisse influencer l'effet des deux premiers. Le conseil a néanmoins suivi la majorité de la commission et rejeté la proposition Sommaruga par 22 voix contre 15.
Concernant le transport des animaux (art. 13), le Conseil des Etats a choisi une voie médiane : la majorité de la commission entendait inscrire dans le texte de loi – de manière plus précise que le Conseil fédéral – que « les transports d'animaux doivent être effectués avec ménagement et sans retard inutile », alors qu'une minorité (Eugen David (C, SG), Anita Fetz (S, BS), Gisèle Ory (S, NE)) préconisait le libellé suivant : « les transports d'animaux doivent se limiter au strict nécessaire ». C'est la proposition de la majorité qui a été acceptée par 23 voix contre 10.

Le délai transitoire pour l'interdiction de la castration des porcelets (l'art. 42a, en tant que disposition transitoire concernant l'art. 14) a également fait l'objet de longues discussions : l'art. 14 précise que toute intervention causant des douleurs ne peut être effectuée que sous anesthésie générale ou locale par une personne compétente. Le Conseil des Etats a décidé – suivant en cela la majorité de la commission – d'interdire la castration chirurgicale des porcelets sans anesthésie à compter du 1er janvier 2009 (art. 42a) ; cependant, si aucune méthode de substitution applicable dans les faits n'est disponible à cette date, le Conseil fédéral pourra reporter l'entrée en vigueur de cette interdiction de deux ans. Dans une proposition individuelle, Simonetta Sommaruga (S, BE) s'est opposée à cette possibilité de report du délai et a exigé que l'interdiction de toute castration sans anesthésie après le 1er janvier 2009 soit définitive : elle a fait valoir la nécessité de définir clairement les objectifs dans la loi afin que celle-ci recueille l'adhésion de la population et que, de ce fait, l'initiative populaire – qui met l'accent entre autres sur la question de la castration des porcelets – soit éventuellement retirée. C'est néanmoins la proposition de la majorité de la commission qui l'a finalement emporté contre la proposition Sommaruga, par 24 voix contre 12.
S'agissant des expériences sur les animaux (art. 15 à 18), le Conseil des Etats a ajouté à la proposition du Conseil fédéral une disposition selon laquelle « une expérience sur animaux n'est notamment pas admissible lorsque les douleurs, les souffrances et les dommages causés à l'animal sont disproportionnés par rapport au bénéfice escompté en termes de connaissances » (art. 17) ou qu'il existe des méthodes de substitution appropriées.
Enfin, une partie du débat a porté sur la question de l'introduction d'un avocat spécialisé dans la protection des animaux : une minorité de la commission emmenée par Anita Fetz (S, BS) a ainsi voulu créer une instance ayant vocation à faire respecter la loi et à veiller aux droits des animaux ; à cet effet, les cantons auraient été tenus d'instituer la fonction d'avocat pour animaux. Hansruedi Stadler (C, UR) s'est opposé à cette proposition, faisant valoir que cette nouvelle institution porterait atteinte à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons : aujourd'hui, en effet, l'organisation des tribunaux et la jurisprudence en matière pénale est du seul ressort des cantons. La proposition a été rejetée par 27 voix contre 10.
En adoptant la révision de la loi sur la protection des animaux, le Conseil des Etats a simultanément recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire « Pour une conception moderne de la protection des animaux (oui à la protection des animaux !) ».
Au **Conseil national,** l'entrée en matière n'a pas été davantage contestée. La Chambre basse a également estimé que la révision de la loi devait être examinée en tant que contre-projet à l'initiative populaire.
Sur proposition d'une majorité de la CSEC-N, une nouvelle règle, plus précise, a été introduite concernant la déclaration des denrées alimentaires issues de la production animale (art. 5, al. 3) : Maya Graf (G, BL) et Josef Kunz (V, LU) ont tous deux exigé que la provenance, la méthode de production et le mode de détention des animaux soient clairement indiqués ; leurs arguments ont été entendus par l'ensemble des Verts et des socialistes, ainsi que par une moitié du groupe UDC, tandis que les chrétiens-démocrates et le groupe radical-libéral, rejoignant le Conseil fédéral, ont voté contre l'introduction de cette disposition (87 voix contre 71) ; pour les opposants, la législation sur les denrées alimentaires et sur l'agriculture règle déjà cette question de manière détaillée. Du reste, ont-ils ajouté, cette exigence ne fait même pas partie des points de l'initiative populaire.
Le Conseil national a également introduit – par 96 voix contre 61 – une interdiction d'importer les peaux de chien et de chat ainsi que les produits fabriqués à partir de telles peaux (art. 12, al. 2). Suivant la majorité de leur commission, la gauche, les Verts et les chrétiens-démocrates ont voté en faveur de cette interdiction.
S'agissant des transports d'animaux, le Conseil national a également suivi la majorité de sa commission en précisant la durée maximale du transport (la version du Conseil des Etats demandait simplement que les « transports d'animaux soient effectués avec ménagement et sans retard ») : il ne devra pas excéder six heures à compter du lieu de chargement (art. 13, al. 1).
Diverses propositions de minorité visant à renforcer la protection des animaux de laboratoire n'ont pas abouti ; c'est ainsi que le Conseil national a refusé de suivre une proposition d'une minorité gauche-verte visant à interdire les expériences sur les animaux lorsque des méthodes de substitution appropriées existent. Il a également rejeté une proposition de cette même minorité visant à interdire toute expérience exclusivement destinée « au développement de produits de luxe ou à la recherche dans ce domaine ». Seuls les socialistes et les Verts ont voté en bloc en faveur de ces propositions.
À l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national a débattu longuement de l'introduction d'un avocat spécialisé dans la protection des animaux, pour finalement rejeter la proposition par 81 voix contre 57. Au nom d'une minorité de la commission, Doris Stump (S, AG) a plaidé en faveur de cette institution,

rappelant notamment qu'il s'agissait d'une des revendications de l'initiative. L'avocat aurait pour tâche de défendre les intérêts des animaux lésés dans toute procédure pénale découlant d'une infraction à la loi sur la protection des animaux. Reprenant les arguments invoqués au Conseil des Etats, les opposants à cette institution, tout comme le conseiller fédéral Joseph Deiss, ont répliqué qu'il ne fallait pas s'immiscer dans la souveraineté des cantons. L'institution d'un avocat spécialisé dans la protection des animaux a été soutenue par la gauche et les Verts, mais refusée, à quelques exceptions près, par une majorité bourgeoise.
Enfin, la castration des porcelets sans anesthésie devrait être, selon le Conseil national, « en principe » interdite à compter du 1er janvier 2009, contrairement à ce qu'avait décidé le Conseil des Etats (art. 42a / disposition transitoire) ; le Conseil national a ainsi suivi la majorité de sa commission. La minorité entendait pour sa part adhérer à la décision du Conseil des Etats, qui prévoyait que la date à partir de laquelle l'interdiction serait effective pourrait être reculée de deux ans au maximum si, d'ici janvier 2009, aucune méthode de substitution appropriée ne devait être disponible. Finalement, c'est l'interdiction définitive à compter de 2009 qui a été votée par 107 voix contre 51.
Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 148 voix contre 8 (ces dernières émanant des rangs de l'UDC). Dans la foulée, le Conseil national a recommandé à l'unanimité au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire « Pour une conception moderne de la protection des animaux (oui à la protection des animaux !) ».
Au cours de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a biffé la disposition introduite par le Conseil national selon laquelle le Conseil fédéral règle la déclaration des denrées alimentaires issues de la production animale selon la provenance, la méthode de production et le mode de détention des animaux (art. 5, al. 3). Au nom de la commission, Christiane Langenberger (RL, VD) a notamment expliqué que cette déclaration obligatoire serait impossible à appliquer pour les produits aux multiples composantes ; elle juge par ailleurs que les dispositions qui existent en la matière dans la loi sur les denrées alimentaires et dans la loi sur l'agriculture sont suffisantes. Pour leur part, Anita Fetz (S, BS) et Simonetta Sommaruga (S, BE) ont insisté en vain sur l'importance de la transparence pour les consommateurs, surtout en ce qui concerne les denrées d'origine animale ; elles ont en outre souligné l'existence de la marge de manœuvre nécessaire à l'établissement d'une réglementation raisonnable. Hannes Germann (V, SH) a, lui aussi, réclamé une plus grande transparence pour les denrées alimentaires d'origine animale : la production nationale étant soumise à des règles très strictes, il est important de créer plus de transparence pour les produits importés. Il a ajouté que le Conseil fédéral aurait la possibilité d'imposer cette déclaration obligatoire là où elle fait sens, à savoir pour les types de viande homogènes. Malgré ces arguments, la déclaration obligatoire a été biffée du projet de loi par 27 voix contre 10.
S'agissant de l'interdiction des importations de peaux de chat ou de chien, le Conseil des Etats s'est rallié à la décision du Conseil national d'introduire une disposition en ce sens dans la loi (art. 12, al. 2). Il a également suivi le Conseil national sur le durcissement des règles relatives à la durée de transport des animaux (art. 13).
Enfin, concernant l'interdiction de castrer les porcelets sans anesthésie à partir de 2009, le Conseil des Etats a maintenu sa position, à savoir la possibilité pour le Conseil fédéral de reporter l'entrée en vigueur de cette interdiction à l'année 2011. Rappelons que le Conseil national voulait interdire cette pratique en principe dès 2009 (art. 42a / disposition transitoire relative à l'art. 14).
Le **Conseil national** s'est rallié au point de vue du Conseil des Etats pour la plupart des points de divergence. S'agissant de l'interdiction de castrer les porcelets sans anesthésie à partir de 2009 par exemple, il a accepté la version du Conseil des Etats proposant la possibilité de reporter son entrée en vigueur à 2011. Il a également suivi le Conseil des Etats concernant le droit d'accès (art. 38) aux fins de contrôle, renonçant à l'obligation générale d'annoncer les contrôles ordinaires, qu'il avait pourtant lui-même proposée. Le Conseil national a toutefois persisté dans sa volonté de pénaliser expressément l'atteinte à la dignité des animaux (art. 25, al. 1, let. a). Le **Conseil des Etats** a fini par s'y rallier, même s'il avait supprimé la disposition sur la dignité des animaux lors de sa première délibération. Quant à l'obligation de déclarer les denrées alimentaires issues de la production animale, elle a fait l'objet de discussions jusqu'en dernière lecture. La **Chambre basse** a finalement suivi l'avis du Conseil des Etats et renoncé à cette déclaration, qu'elle-même avait introduite dans le projet, éliminant ainsi la dernière divergence.
Au vote final, le Conseil national a adopté le projet par 166 voix contre 22, ces dernières émanant toutes du groupe UDC. Quant au Conseil des Etats, il a adopté le projet à l'unanimité.

02.436 Initiative parlementaire (Hofmann Hans). Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations

Rapport de la Commissions des affaires juridiques (CAJ-CE) : 15.05.2003
Rapport de la Commissions des affaires juridiques (CAJ-CE) : 27.06.2005 (FF 2005 5041)
Avis du Conseil fédéral : 24.08.2005 (FF 2005 5081)

Situation initiale

Le 19 juin 2002, le conseiller aux Etats Hans Hofmann (V, ZH) a déposé une initiative parlementaire (02.436) visant, d'une part, à simplifier l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) dans la loi sur la protection de l'environnement et, d'autre part, à prévenir les abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations. Le 15 mai 2003, la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats (CAJ-E) a proposé, par 7 voix contre 0, et 4 abstentions, de donner suite à cette initiative, tout en précisant qu'elle ne souhaitait supprimer ni l'EIE ni le droit de recours. Elle a néanmoins jugé nécessaire de soumettre à un examen approfondi les étapes de la procédure, de même que le champ d'application de l'EIE et du droit de recours des associations. Suivant la proposition de sa commission, le Conseil des Etats a décidé sans opposition de donner suite à l'initiative, chargeant la CAJ-E d'élaborer un projet d'acte.
Le 27 juin 2005, la CAJ-E a publié son rapport, qui contenait le condensé suivant : dans le cadre de l'initiative parlementaire déposée par le conseiller aux Etats Hans Hofmann (02.436 Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du droit de recours des organisations), la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats propose essentiellement des modifications de la loi sur la protection de l'environnement et de la loi sur la protection de la nature et du paysage. Le présent projet vise à alléger les études d'impact sur l'environnement, à éviter les abus en rapport avec l'exercice du droit de recours des organisations de protection de l'environnement et à accélérer les procédures en matière de construction.
En ce qui concerne l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE), la commission propose quelques mesures concrètes. L'enquête préliminaire pourra servir d'EIE lorsque le contexte est clair. La liste des types d'installations et les valeurs seuil pour l'EIE devront être régulièrement révisées et adaptées par le Conseil fédéral, selon des critères restrictifs, fixés dans la loi. Les projets de construction publics ou privés au bénéfice d'une concession ne devront plus être justifiés dans le rapport d'impact. Enfin, on renonce à indiquer dans le rapport d'impact des mesures qui, en plus des mesures prévues pour la protection de l'environnement, permettent de réduire encore davantage les atteintes à l'environnement. Les propositions relatives au droit de recours des organisations de protection de l'environnement sont de nature diverse. La commission apporte tout d'abord des précisions qui concernent les organisations elles-mêmes. Pour être habilitée à recourir, une organisation doit être nationale et poursuivre un but non lucratif ; son droit de recours est limité aux domaines du droit figurant dans ses buts statutaires depuis dix ans au moins. Le droit de recours appartient en règle générale à l'organe exécutif supérieur de l'organisation.
La commission est ensuite d'avis que l'évaluation des projets du point de vue du droit environnemental doit intervenir dès la phase de l'aménagement du territoire. Par le biais d'une motion (04.3664), elle charge le Conseil fédéral de proposer des mesures exécutives et législatives permettant d'assurer la coordination entre la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Dans cette optique, la commission prévoit que si une organisation a omis de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel ou si les griefs ont été rejetés définitivement, elle ne peut plus les faire valoir dans le cadre d'une procédure ultérieure. Afin d'éviter que des oppositions ou des recours ne bloquent des projets outre mesure, les travaux de construction devront pouvoir être entrepris avant la fin de la procédure pour les parties de l'ouvrage dont la réalisation ne dépend pas de l'issue de cette procédure.
Enfin, la commission définit quels accords privés passés entre les requérants et les organisations sont illicites. Elle veut ainsi éviter que les organisations de protection de l'environnement n'acquièrent une position semblable à celle d'une autorité. Sont considérés comme illicites les accords portant sur des prestations financières ou autres lorsqu'ils sont destinés à imposer des obligations de droit public, à réaliser des mesures qui ne sont pas prévues par le droit public ou qui ne sont pas liées au projet, ou enfin à indemniser la renonciation au recours ou un autre comportement ayant une influence sur la

procédure. L'autorité n'entrera pas en matière sur un recours si celui-ci est abusif ou si l'organisation a émis des prétentions à des prestations illicites.
Dans son avis du 24 août 2005 sur le rapport de la CAJ-E, le Conseil fédéral a constaté que l'EIE et le droit de recours des organisations avaient fait leurs preuves en garantissant une application correcte du droit de l'environnement. Il a toutefois estimé – rejoignant largement à cet égard la Commission des affaires juridiques – que ces deux instruments pouvaient être améliorés. Le Conseil fédéral a par conséquent soutenu l'objectif du projet, qui est de simplifier et d'accélérer les procédures et d'empêcher les abus possibles en rapport avec l'exercice du droit de recours des organisations.

Délibérations

18-06-2003	CE	Décidé de donner suite à l'initiative.
06-10-2005	CE	Les délibérations sont interrompues à l'art. 55c.
07-10-2005	CE	Décision modifiant le projet de la commission.
04.10.2006	CN	Divergences.
06.12.2006	CE	Divergences.
13.12.2006	CN	Divergences.
14.12.2006	CE	Adhésion.
20.12.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (33:0)
20.12.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (176:13)

Si le **Conseil des Etats** a serré la vis aux organisations écologistes s'agissant du droit de recours des organisations, il n'en reste pas moins que la volonté de préserver la substance de ce droit a bénéficié d'un large consensus dans l'ensemble des partis. Lors du débat d'entrée en matière, les organisations écologistes ont été saluées par les uns comme les défenseurs des richesses naturelles et culturelles et décriées par les autres pour avoir bloqué ou empêché la réalisation de certains projets. Face à ces réactions, certains membres du conseil ont tenu à préciser que la plupart des retards observés dans les projets étaient moins le fait des organisations écologistes que de recours individuels. Des voix se sont néanmoins élevées pour dénoncer l'attitude des organisations habilitées à exercer un recours, qui se sont en quelque sorte érigées en instances investies d'une fonction similaire à celle d'une autorité.
Au cours de la première partie de la discussion par article, le Conseil des Etats s'est intéressé à l'EIE, qui fait l'objet du nouvel art. 10a de la loi fédérale sur l'environnement. Ainsi, il a souhaité indiquer plus concrètement les installations qui y seraient obligatoirement soumises, en précisant qu'il incomberait au Conseil fédéral d'examiner à intervalles réguliers les critères retenus. Suivant une proposition individuelle de Carlo Schmid-Sutter (C, AI), le conseil a décidé par 21 voix contre 16 d'introduire dans la loi une disposition obligeant les autorités à tenir compte d'éventuelles préoccupations exprimées par le Parlement ou par le peuple lors de la procédure d'évaluation d'un projet de construction (art. 10a, al. 1bis). Pour Franz Wicki (C, LU), en sa qualité de rapporteur de la commission, et le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, cette précision ne s'imposait pas, les autorités étant de toute manière tenues de pondérer systématiquement les intérêts en présence.
Lors de la discussion par article portant sur le droit de recours accordé aux organisations écologistes conformément à l'art. 55 de la loi sur la protection de l'environnement, la Chambre haute a décidé de ne soumettre au droit de recours des organisations que les décisions portant sur des installations faisant l'objet d'une EIE. Elle a par ailleurs spécifié, d'une part, que pour être habilitée à recourir, une organisation devait être active au niveau national et poursuivre un but non lucratif et, d'autre part, que son droit de recours était limité aux domaines visés depuis dix ans au moins dans ses statuts. Enfin, elle a introduit un nouvel art. 55b, par lequel elle entendait inciter les organisations à intervenir au début de la procédure. Ainsi, une organisation qui n'aurait pas participé à une procédure d'opposition prévue par le droit fédéral ou le droit cantonal ne pourrait plus former de recours ; de même, une organisation qui omettrait de formuler des griefs recevables contre un plan d'affectation à caractère décisionnel, ou qui verrait ces griefs être rejetés définitivement, ne pourrait plus les faire valoir dans une procédure ultérieure (art. 55b, al. 2). La Chambre haute a par ailleurs inscrit à l'art. 55c les nouvelles dispositions régissant les accords entre les organisations et les maîtres d'ouvrage. Favorable à un net durcissement du cadre réglementaire tel que proposé par Carlo Schmid-Sutter (C, AI), elle a décidé par 20 voix contre 19 que l'autorité compétente ne devait plus légaliser le contenu des accords passés. Carlo Schmid-Sutter a déclaré que la pratique en vigueur tendait à inverser les rôles, les autorités étant réduites à un rôle de notaire en charge d'accords de droit privé, tandis que les organisations écologistes étaient investies d'une fonction semblable à celle d'une autorité. Estimant au contraire que de tels arrangements privés étaient inévitables, Thomas Pfisterer (RL, AG)

a fait remarquer qu'il était difficile de justifier leur exclusion de la décision de l'autorité dès lors qu'ils étaient conformes à la loi, ajoutant que le droit de recours des organisations constituait un droit de contestation et un moyen de mettre en place une collaboration constructive, laquelle passe nécessairement par des négociations.
Le Conseil des Etats a aussi adopté d'autres nouvelles dispositions. D'abord, il a déclaré illicites les accords passés entre des organisations écologistes et des maîtres d'ouvrage qui prévoient des peines conventionnelles en faveur des organisations en cas de non-respect des termes de l'accord, les indemnisations visant à faire renoncer les organisations à interjeter un recours, ainsi que les recours abusifs. Ensuite, il a décidé que les recours devaient nécessairement être formés dès la phase de planification et qu'ils ne seraient plus admis ultérieurement. Il a par ailleurs spécifié que les travaux pouvaient être entrepris avant la fin de la procédure, pour autant que l'issue de cette dernière ne puisse avoir d'incidence sur ces travaux. Enfin, il a précisé que les frais de procédure seraient à la charge du recourant si ce dernier n'obtenait pas gain de cause.
Au début de la discussion par article portant sur le droit de recours des communes et des organisations selon la loi sur la protection de la nature et du paysage (LPN, art. 12 à 12b), Franz Wicki (C, LU), qui s'exprimait au nom de la commission, a indiqué que les modifications apportées à la LPN étaient analogues à celles introduites précédemment dans l'art. 55 de la loi sur la protection de l'environnement. Aussi, le Conseil des Etats a-t-il suivi la proposition de la commission et approuvé les articles 12 à 12b sans en débattre.
Le **Conseil national** s'est rallié à la quasi-totalité des décisions du Conseil des Etats. Au chapitre de l'EIE dans la loi sur la protection de l'environnement (art. 10a, al. 1, LPE), il a néanmoins décidé de biffer l'al. 1bis, qui prévoyait de contraindre les autorités à pondérer l'ensemble des intérêts publics et privés et à tenir compte d'éventuelles préoccupations publiques exprimées par le Parlement ou par le peuple. Alexander J. Baumann (V, TG) a déposé une proposition de minorité visant à réintroduire cette disposition dans le chapitre Protection juridique (art. 54, al. 4) de la loi et, partant, à reprendre un élément-clé de l'initiative populaire des radicaux zurichois contre le droit de recours des organisations (cette initiative prévoit de supprimer le droit de recours des organisations pour des projets ayant reçu l'aval du peuple ou de parlements à l'échelon communal, cantonal et fédéral). Kurt Fluri (RL, SO) et Valérie Garbani (S, NE), qui se sont exprimés au nom de la commission, ont indiqué – à l'instar du conseiller fédéral Moritz Leuenberger – que, dans le cadre de l'évaluation des projets de construction, la prise en considération des intérêts publics et du principe de proportionnalité était une évidence. En effet, aux termes de l'art. 5, al. 2, de la Constitution fédérale, l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. Ils ont souligné à cet égard que le législateur avait déjà reconnu l'importance d'une pondération des intérêts dans la loi sur la protection de l'environnement en précisant les situations dans lesquelles la protection de l'environnement l'emportait sur les considérations économiques. Pour sa part, Kurt Fluri (RL, SO) a rappelé le principe de l'État libéral selon lequel le droit prime les décisions du peuple lorsque ces dernières sont juridiquement indéfendables. Quant au conseiller fédéral Moritz Leuenberger, il a estimé impossible de contraindre les tribunaux à procéder à une pondération des intérêts qui s'oppose à celle proposée par le législateur dans la loi sur la protection de l'environnement. La proposition de minorité de la commission a finalement été rejetée de justesse, par 86 voix contre 84. Soutenue par l'ensemble des membres du groupe UDC et par la quasi-totalité du groupe radical-libéral, la proposition a été rejetée en bloc par les socialistes, les Verts et le groupe PEV/UDF, tandis que les démocrates-chrétiens la rejetaient à une majorité de deux tiers.
Principalement soutenue par les membres de la commission appartenant au groupe UDC, la proposition de minorité déposée par Norbert Hochreutener (C, BE), qui visait à interdire les accords entre les organisations écologistes et les maîtres d'ouvrage (art. 55c LPE et art. 12d, al. 1, LPN), a elle aussi donné lieu à un débat approfondi. Elle a finalement été rejetée par 100 voix contre 78. S'opposant au Conseil des Etats, le Conseil national a ainsi suivi la proposition de la majorité de sa commission et a préféré laisser la possibilité à l'autorité compétente de tenir compte desdits accords dans sa décision.
Pour sa part, le camp rose-vert a formulé une proposition de minorité relative aux coûts de procédure (art. 55e LPE et art. 12f LPN). Tandis que la majorité de la commission souhaitait, à l'instar du Conseil des Etats, faire supporter systématiquement les frais de procédure aux organisations dont le recours est rejeté, une minorité proposait de se contenter de la possibilité de les y astreindre. Le plénum s'est rallié à la majorité de la commission en approuvant sa proposition par 108 voix contre 71.
Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé par 146 voix contre 7, et 24 abstentions.
Des divergences subsistaient sur deux points essentiels. À l'instar de la Chambre basse, le **Conseil des Etats** a reconnu la licéité des accords passés entre les organisations écologistes et les

requérants (art. 55c LPE et art. 12d, al. 1, LPN). Selon la proposition déposée par Rolf Schweiger (RL, ZG), il a toutefois tenu à préciser que les ententes portant sur des engagements fondés sur le droit public ne pouvaient avoir que valeur de «propositions communes adressées à l'autorité» et que ces dernières devraient être prises en compte dans la décision de l'autorité. À la demande d'une minorité bourgeoise de la commission, le **Conseil national** s'est rallié à la version du Conseil des Etats.
Concernant la seconde divergence, qui portait sur l'étude d'impact sur l'environnement, le **Conseil des Etats** a adhéré à la position de la Chambre basse. Il a ainsi renoncé à une disposition qu'il avait lui-même proposée lors des premières délibérations sur le projet de loi, et qui prévoyait de contraindre l'autorité chargée d'évaluer un projet de construction de tenir compte tout particulièrement des décisions du Parlement ou du peuple. Ainsi, l'appréciation continuera d'être essentiellement fonction de la Constitution et du droit de l'environnement.
Au vote final, le Conseil des Etats a adopté le projet à l'unanimité, le Conseil national avec 13 voix contraires, dix d'entre elles émanant de membres de l'UDC, trois des rangs du PDC.

03.421 Initiative parlementaire (CEATE-CE). Usine d'incinération des ordures ménagères du canton du Tessin

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats (CEATE-CE) : 04.09.2003 (FF 2003 7321)
Avis du Conseil fédéral : 19.11.2003 (FF 2003 7341

Situation initiale

Dans le cadre de sa stratégie d'élimination des déchets – déterminée par le résultat de deux votations populaires –, le canton du Tessin, en accord avec l'OFEFP qui marquait son intérêt pour le développement d'une technologie innovative, avait choisi le nouveau système Thermoselect, en octroyant, dans les délais fixés par l'art. 62, al. 2, LEaux, le permis de construire cette installation à Giubiasco, avec l'engagement de la Confédération de verser l'indemnité prévue par cet article (env. 50 millions de francs).
Suite au retard important de la mise en fonction et de la certification du prototype de ce système par les autorités allemandes à Karlsruhe – condition sine qua non du contrat passé entre le canton du Tessin et le consortium Thermoselect SA/Energie Baden-Württemberg AG –, le canton s'est vu dans l'obligation de résilier ce contrat le 19 septembre 2000. Il transporte actuellement la plupart de ses déchets solides urbains dans les cantons de Zurich et de Thurgovie, où ils sont incinérés. Les capacités excédentaires de ces cantons se réduisant rapidement, et la Confédération ayant indiqué que de nouvelles installations d'élimination des déchets seraient bientôt nécessaires, le canton du Tessin a repris en main le dossier pour mettre une nouvelle fois en soumission une telle installation qui permette d'éliminer ses déchets au Sud des Alpes. Une telle installation aurait toutefois besoin d'un nouveau permis de construire, qui ne respecterait alors plus le délai fixé à l'art. 62, al. 2, LEaux. Du coup, l'installation du Tessin serait la seule prévue par la planification fédérale à ne pas pouvoir bénéficier de l'indemnité fédérale.
La modification proposée a pour but de permettre le subventionnement par la Confédération de l'usine d'incinération (UIOM) projetée par le canton du Tessin.

Délibérations

09-03-2004	CE	Décision conforme au projet de la commission.
21-09-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (175:0)

Le projet a été adopté par les deux conseils. Au **Conseil des Etats**, cependant, quelques voix critiques se sont élevées à propos des problèmes de gestion des déchets en Suisse.

04.024 Pollution atmosphérique transfrontière (Protocole de Göteborg). Ratification

Message du 19 mai 2004 concernant la ratification du protocole du 30 novembre 1999 à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, de 1979, relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone tropos (FF 2004 2809)

Situation initiale

Le 6 mai 1983, la Suisse, membre de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU), a ratifié la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention de Genève). Des protocoles additionnels sont nécessaires pour concrétiser les objectifs fixés par cette convention–cadre. Un Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique a été adopté le 30 novembre 1999 à Göteborg (Suède) lors d'une session extraordinaire de l'Organe exécutif de la Convention, tenue au niveau ministériel. L'objectif du Protocole est de maîtriser et de réduire les émissions de soufre, d'oxydes d'azote, d'ammoniac et de composés organiques volatils provoqués par des activités humaines et susceptibles d'avoir des effets nocifs sur la santé, les écosystèmes naturels, les matériaux et les cultures du fait de l'acidification, de l'eutrophisation ou de la formation d'ozone troposphérique consécutives à un transport atmosphérique transfrontière à longue distance.
Les dispositions de base du Protocole, notamment les objectifs écologiques (charges critiques d'acidité et d'azote nutritif, niveaux critiques pour l'ozone) et les mesures de limitation des émissions polluantes, correspondent à la législation suisse actuelle en matière de protection de l'air et à la politique de lutte contre la pollution de l'air adoptée par le Conseil fédéral. Ces dispositions se fondent sur la loi fédérale sur la protection de l'environnement, la Stratégie de lutte contre la pollution de l'air du Conseil fédéral, concrétisée par l'ordonnance sur la protection de l'air, ainsi que les ordonnances concernant les exigences techniques requises pour les véhicules à moteur, mais aussi sur les programmes de politique agricole 2002 et 2007 basés sur la loi fédérale sur l'agriculture et les ordonnances y relatives. Le rapport du Conseil fédéral sur les mesures d'hygiène de l'air adoptées par la Confédération et les cantons fournit des renseignements détaillés sur l'état de la situation. Les divers engagements contenus dans les annexes techniques de ce protocole en matière de limitation des émissions sont déjà en cours de réalisation en Suisse par la mise en oeuvre des différentes ordonnances susmentionnées et ne nécessiteront donc pas de modification de loi ou d'ordonnance.
Selon les estimations actuelles et compte tenu des incertitudes quant aux projections en ce qui concerne le développement économique, et l'évolution des transports, de la consommation énergétique et de la politique agricole à l'horizon 2010, il apparaît que les plafonds nationaux d'émissions de l'annexe II du Protocole seront atteints par la Suisse grâce à la mise en oeuvre des mesures déjà décidées. 28 Etats européens, les Etats-Unis, le Canada et la Communauté européenne l'ont signé. Ce Protocole est une nouvelle étape importante vers la résolution du problème de la pollution atmosphérique sur le territoire de la CEE/ONU.

Délibérations

29-09-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
28-02-2005	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral
18-03-2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (42:0)
18-03-2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (132:44)

Le **Conseil des Etats** a approuvé le protocole à l'unanimité et sans débat.
Au **Conseil national,** une minorité emmenée par Toni Brunner (V, SG) a proposé de ne pas entrer en matière, arguant que certaines dispositions du protocole pourraient entraîner de nouvelles lois ou ordonnances. Les rapporteurs de la majorité de la commission ont répliqué en indiquant que les lois et ordonnances en vigueur permettaient déjà la mise en œuvre du protocole, et que les objectifs fixés pourraient donc être atteints dans le cadre des lois existantes. Par 114 voix contre 46, le conseil a décidé d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral avant de l'adopter lors du vote sur l'ensemble, toujours par 114 voix contre 46.

04.039 Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!). Initiative populaire

Message du 7 juin 2004 concernant l'initiative populaire « Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!) » (FF 2004 3077)

Situation initiale

Selon les termes de l'initiative, la Confédération doit continuer de légiférer sur la protection des animaux, mais en respectant les principes énoncés dans neuf paragraphes du texte de l'initiative. L'initiative attribue l'exécution aux cantons, mais exige néanmoins que la Confédération règle

l'exécution par les cantons. Elle subordonne cette disposition à deux règles restrictives qu'elle désigne par le terme de «principes».
L'actuel art. 80 de la Constitution charge la Confédération de légiférer sur la protection des animaux; il contient une liste de six domaines que la Confédération doit réglementer et attribue l'exécution aux cantons dans une large mesure. Cet article confère aux autorités législatives la compétence de fixer l'étendue de la protection dont les animaux doivent bénéficier et les détails de l'exécution. En se fondant sur cet article de la Constitution, les Chambres fédérales ont édicté, en 1978, la loi sur la protection des animaux, et le Conseil fédéral, l'ordonnance correspondante. La loi fait actuellement l'objet d'une révision: le Conseil fédéral a adopté, le 9 décembre 2002, le message concernant cette révision.
Le classement des dispositions sur la protection des animaux en fonction du niveau législatif approprié – le domaine à réglementer dans la Constitution, l'étendue de la protection dans la loi et les règles directement applicables dans l'ordonnance – permet d'adapter en temps utile la protection des animaux aux nouvelles connaissances scientifiques et de tenir compte de l'évolution de la conception de la protection des animaux dans la population.
L'initiative populaire propose une autre approche: elle contient une liste de principes dont devrait s'inspirer la Confédération lorsqu'elle élabore la législation sur la protection des animaux. Ces principes englobent, pour la plupart, des exigences déjà contenues dans la loi ou l'ordonnance ou proposées au Parlement dans le cadre de la révision de la loi. Ils devraient figurer à des niveaux législatifs différents. Ces principes ont un caractère lacunaire et arbitraire.
Le problème majeur de l'initiative est qu'elle viole plusieurs traités internationaux:
l'interdiction du transit et de l'exportation des animaux de boucherie vivants enfreint l'Accord conclu entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route (plus exactement l'annexe 6 de cet accord); l'interdiction d'importer des animaux et des produits d'origine animale qui n'ont pas été respectivement détenus ou obtenus à l'étranger conformément aux principes de la législation suisse sur la protection des animaux constitue, d'une part, une violation de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1994) de l'OMC et, d'autre part, une infraction à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et au Pacte II des Nations Unies. L'examen de la question de savoir si les conditions pour déclarer nulle la totalité ou une partie de l'initiative en application de l'art. 139, al. 3 Cst. sont remplies a montré que les parties de traités violées n'étaient pas «des normes impératives du droit international» au sens de l'art. 139, al. 3, Cst. bien que l'acceptation de l'initiative sur ces points pourrait avoir de graves répercussions sur tout le pays.
Le Conseil fédéral est d'avis que l'actuelle disposition de la Constitution sur la protection des animaux a fait ses preuves. Par son message concernant la révision de la loi sur la protection des animaux, il a lancé une modernisation des dispositions d'exécution. Le Conseil fédéral propose par conséquent de rejeter l'initiative «Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!)» sans lui proposer de contre-projet direct. Il soutiendrait les Chambres fédérales si elles devaient considérer son message concernant la révision de la loi sur la protection des animaux comme un contreprojet indirect à l'initiative.

Délibérations

06.10.2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
16.12.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (182:4)

Résumé des débats des conseils relatifs à la révision de la loi sur la protection des animaux et à l'initiative « Oui à la protection des animaux » : voir 02.092

04.086 Loi fédérale sur la protection des eaux. Modification

Message du 22 décembre 2004 concernant la modification de la loi fédérale sur la protection des eaux (FF 2005 869)

Situation initiale

Dans le cadre du programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération, l'OFEFP s'est vu imposer des réductions spécifiques dans le domaine du personnel. Cette réduction de personnel sera réalisée en majeure partie par des mesures organisationnelles. Mais certaines tâches devront aussi

être supprimées ou réduites à un minimum. C'est le cas dans le domaine des réservoirs, ce qui nécessite une modification de la loi sur la protection des eaux.
Le Conseil fédéral veut simplifier les prescriptions concernant les installations contenant des liquides de nature à polluer les eaux. L'autorisation cantonale pour les entreprises de révision est supprimée et la responsabilité personnelle des détenteurs d'installations renforcée. Des principes généraux importants tels que le recours à la meilleure technique disponible, l'assurance-qualité et la notification obligatoire sont repris dans la loi. L'ordonnance sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les polluer, qui contient des prescriptions détaillées, est abrogée. Ces prescriptions peuvent être supprimées en raison du haut niveau de qualité atteint et du faible risque pour les eaux subsistant dans ce domaine.

Délibérations

04.10.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.03.2006	CN	Divergences.
16.03.2006	CE	Divergences.
22.03.2006	CN	Adhésion.
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (118:73)

Le **Conseil des Etats** a approuvé la modification de la loi sur la protection des eaux à l'unanimité, tandis qu'au **Conseil national**, Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD) a déposé une proposition de non-entrée en matière au nom de la minorité de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie. La minorité s'est déclarée opposée à l'abandon d'un système de contrôle « bien rôdé » et « performant », et a estimé que les économies ainsi réalisées ne seraient vraiment pas significatives. Le Conseil national ne l'a toutefois pas suivie, décidant lui aussi d'entrer en matière sur le projet, par 113 voix contre 62. Contrairement au Conseil des Etats, il n'a cependant pas souhaité réduire fortement la surveillance sur les réservoirs. Par 94 voix contre 86, il a approuvé la proposition d'une minorité rose-verte de la commission concernant l'art. 22, al. 1 : il devra être procédé tous les dix ans à l'entretien des installations d'entreposage conformément aux règles techniques, et les systèmes de détection des fuites devront eux aussi être contrôlés. Pour les autres dispositions, la Chambre basse s'est ralliée à la proposition du Conseil fédéral et du Conseil des Etats. Le **Conseil des Etats** n'a pas suivi le Conseil national concernant l'art. 22, al. 1 et a décidé de le reformuler comme suit : les installations d'entreposage soumises à autorisation (selon l'art. 19, al. 2, LEaux) doivent être contrôlées tous les dix ans au moins. En d'autres termes, ces contrôles obligatoires ne concernent que les installations qui se trouvent dans des secteurs particulièrement menacés. Selon le danger qu'elles représentent pour les eaux, le Conseil fédéral doit pouvoir fixer des intervalles de contrôle pour d'autres installations. Le **Conseil national** s'est finalement rallié à cette formulation. Au vote final, le projet a été adopté à l'unanimité par le Conseil des Etats. Au Conseil national, il a été adopté par 118 voix contre 73, l'opposition venant des Verts et des socialistes.

05.027 Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Révision partielle

Message du 23 février 2005 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (FF 2005 2021)

Situation initiale

La révision partielle de la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN) répond à une demande des cantons, des régions et de différents acteurs agissant au niveau régional. Elle propose de compléter la politique actuelle de la Confédération en matière de nature et de paysage par l'établissement de bases légales permettant la création et la gestion de parcs d'importance nationale. Trois types de parcs vous sont proposés:

– Les parcs nationaux: ce sont des territoires à caractère essentiellement naturels, qui ont pour but de permettre à la nature d'évoluer librement et de mettre à disposition de la population un territoire privilégiant le contact avec la nature.
– Les parcs naturels régionaux; ils concernent des espaces ruraux remarquables et habités par l'homme. Cette forme de parc participera concrètement à la création de conditions favorables au développement durable, à l'éducation à l'environnement, à la découverte du patrimoine naturel et

culturel ainsi qu'à l'encouragement de technologies innovatrices et respectueuses de l'environnement.
– Les parcs naturels périurbains; ils désignent des territoires naturels proches des agglomérations, où le public pourra trouver le contact avec la nature et découvrir la dynamique des écosystèmes. Ils participeront à la sensibilisation de la population à la nature et à l'environnement.

Plusieurs projets de parcs sont aujourd'hui en cours dans toute la Suisse, souvent à partir des modèles des pays voisins. Ces projets sont soutenus dans une large mesure par la population locale qui voit en eux la possibilité de conjuguer harmonieusement la conservation de milieux naturels et de paysages dont elle est fière avec le développement régional, et d'en tirer un légitime profit pour l'économie locale, plus particulièrement pour le tourisme. La création de parcs est créatrice de valeur ajoutée; cela se traduit par un accroissement des investissements dans les régions et la création d'emplois, comme le prouvent notamment les expériences faites en Autriche et en France.

Délibérations

16.06.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
15.12.2005	CN	Divergences
16.03.2006	CE	Divergences.
20.06.2006	CN	Divergences.
02.10.2006	CE	Divergences.
04.10.2006	CN	Adhésion.
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (149:32)

Au **Conseil des Etats**, l'aide financière fédérale destinée aux nouveaux parcs a été contestée. Alors que le projet du Conseil fédéral ne prévoyait aucune aide de cette sorte, le Conseil des Etats a décidé – sur proposition d'une majorité de sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) – que la Confédération pourrait accorder aux cantons, sur la base de conventions-programmes, des aides financières globales pour la création, l'exploitation et l'assurance de la qualité des parcs d'importance nationale (art. 23jbis). Ces aides seraient toutefois assorties de conditions : que certaines exigences qualitatives soient remplies et que les efforts d'autofinancement ainsi que d'autres possibilités de financement aient été épuisées. Refusant la formulation potestative proposée, une minorité de la commission a souhaité que la Confédération soit soumise à l'obligation d'apporter ces aides, mais cette proposition a été rejetée par 22 voix contre 18. Une proposition de minorité Rolf Schweiger (RL, ZG), laquelle visait à supprimer totalement l'aide financière fédérale, a été rejetée elle aussi, par 34 voix contre 3. Le projet a été adopté lors du vote sur l'ensemble, par 33 voix pour et 0 voix contre.

Au **Conseil national**, les membres UDC de la commission ont déposé une proposition de minorité de non-entrée en matière ainsi qu'une proposition de renvoi au Conseil fédéral pour le cas où le Conseil national déciderait cependant d'entrer en matière. Ces propositions n'ayant obtenu le soutien que d'une large majorité du groupe UDC ainsi que de quelques radicaux, elles ont été rejetées au conseil, respectivement par 113 voix contre 49 et par 115 voix contre 51.

Lors de la discussion par article, les membres du groupe UDC ont déposé des propositions de minorité concernant la définition et les catégories de parcs (art. 23e). Ces propositions, qui visaient à supprimer les différentes catégories prévues, ont été rejetées au conseil par plus de deux tiers des voix. La discussion au Conseil national a en outre porté sur un nouvel aspect : la création de parcs fluviaux. Dix sites fluviaux d'importance nationale des cantons des Grisons et du Valais seraient entrés dans cette catégorie. Les propositions individuelles portant sur cette nouvelle catégorie de parcs ont été déposées par des représentants des groupes de tous les partis gouvernementaux. Les majorités des groupes des partis gouvernementaux ainsi que le groupe des Verts ont toutefois refusé de créer une nouvelle catégorie. Au nom de la commission, Werner Messmer (RL, TG) a indiqué entre autres que conformément à la loi sur la protection de la nature et du paysage, les parcs étaient des espaces cohérents en soi, ce qui correspond d'ailleurs aux critères internationaux. Les parcs fluviaux proposés seraient au contraire des espaces partiels sans cohérence interne. En outre, ils pourraient être intégrés sans difficulté dans les catégories existantes, à savoir les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains. Par 124 voix contre 34, le conseil a clairement rejeté la catégorie des parcs fluviaux.

Contrairement au Conseil des Etats, la Chambre basse a décidé, s'agissant de l'art. 23jbis, que la Confédération devait apporter des aides financières aux cantons pour la création de parcs naturels et de parcs paysage bénéficiant d'un label de qualité national. À l'instar du Conseil des Etats, une

minorité de la commission a souhaité maintenir la formulation potestative. Au nom de la majorité de la commission, Werner Messmer (RL, TG) a quant à lui expliqué que puisque la Confédération fixait les règles concernant les parcs nationaux, les parcs naturels régionaux et les parcs naturels périurbains ainsi que celles concernant l'attribution des labels, il était logique qu'elle participe financièrement à leur création et à leur exploitation. Malgré l'opposition du groupe UDC, le Conseil national a maintenu sa décision selon laquelle la Confédération édicte des dispositions pour l'attribution des labels « Parc » et « Produit » aux parcs d'importance nationale, et non pas seulement des directives non contraignantes. Lors du vote final, le projet a été adopté par 114 voix contre 52. Il a été rejeté par la quasi-totalité des membres du groupe UDC.
Par 28 voix contre 10, le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision concernant l'art. 23jbis. Contrairement au Conseil national, il n'a pas souhaité contraindre le Conseil fédéral à accorder aux cantons un soutien financier pour la création de parcs naturels et de parcs paysage bénéficiant d'un label de qualité national.
Au **Conseil national**, Toni Brunner (V, SG) a recommandé au nom d'une minorité bourgeoise de la commission de s'aligner sur le Conseil des Etats pour cette divergence. Le conseil a cependant décidé par 96 voix contre 65 de maintenir sa décision. Suivant la proposition de sa commission, il a également refusé sans débat de biffer la disposition qu'il avait introduite en première lecture: celle-ci prévoit que les parcs d'importance nationale sont établis « après consultation démocratique de la population des communes concernées ».
Le **Conseil des Etats** avait auparavant biffé cette disposition. Il s'est ensuite rapproché du Conseil national avec une nouvelle version (art. 23i, al. 2). Au nom de la commission, Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a souligné que le Conseil des Etats voulait éviter que la procédure passe directement par les communes, sans impliquer les cantons. Dans cette optique, il est impératif que les cantons inscrivent les dispositions nécessaires dans leur législation afin que la population des communes concernées puisse participer de manière adéquate à la prise de décision. Définir la nature et les modalités de cette participation relève de plus de leur compétence.
Pour ce qui est du soutien financier qui leur serait accordé par la Confédération en cas de création d'un nouveau parc naturel bénéficiant d'un label de qualité national, le Conseil des Etats a adopté la formulation contraignante proposée par le **Conseil national** (art. 23jbis), lequel a, de son côté, repris la version du Conseil des Etats en ce qui concerne la participation de la population (art. 23i, al. 2).
Lors du vote final, le Conseil des Etats a approuvé le projet à l'unanimité ; le Conseil national a fait de même par la suite, par 149 voix contre 32 (ces dernières émanant des rangs de l'UDC).

05.057 Loi sur le CO_2. Mise en oeuvre

Message concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO2 appliquée aux combustibles (FF 2005 4621)

Situation initiale

La communauté internationale a adopté le Protocole de Kyoto en 1997 pour enrayer les perturbations du climat qui menacent la planète. Dans ce contexte, la Suisse s'est engagée à réduire, pour la période 2008–2012, ses émissions de six gaz à effet de serre de 8 % par rapport à leur niveau de 1990. Depuis l'entrée en vigueur du protocole, le 16 février 2005, cet engagement est contraignant pour la Suisse. Principale base légale pour l'application du Protocole de Kyoto en Suisse, la loi sur le CO_2, en vigueur depuis le 1er mai 2000, fixe des objectifs de réduction pour les émissions de CO_2 dues aux énergies fossiles. Pour que ces objectifs soient respectés, elle prévoit, à titre de mesure subsidiaire, l'introduction d'une taxe sur le CO_2. Les perspectives d'émissions de CO_2 montrent que les efforts déployés volontairement par les milieux économiques et les autres mesures mises en oeuvre ne suffiront pas pour atteindre les objectifs. Le Conseil fédéral a donc décidé, le 23 mars 2005, de frapper les combustibles d'une taxe de 35 francs par tonne de CO_2. Selon l'art. 7, al. 4, de la loi, le montant de cette taxe est soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Pour les carburants, le Conseil fédéral a choisi de donner une chance au centime climatique prélevé par l'économie privée, dont les effets prévus pour la période 2008–2012 seront évalués en 2007. S'il apparaît alors qu'il ne peut pas produire les effets nécessaires, le Conseil fédéral étendra la taxe sur le CO_2 à l'essence.
La taxe sur le CO_2 appliquée aux combustibles et le centime climatique doivent contribuer largement au respect des objectifs fixés par la loi sur le CO_2 et le Protocole de Kyoto.
La taxe sur le CO_2 est un instrument incitatif conforme aux principes de l'économie de marché, qui doit faire baisser la consommation de combustibles fossiles en agissant sur les prix, pour obtenir une réduction de 0,7 million de tonnes de CO_2 d'ici à 2010. Les recettes, estimées à 650 millions de francs

par an, seront redistribuées à la population par l'intermédiaire des assureurs-maladie et aux entreprises, sur la base de leur masse salariale AVS, par les caisses de compensation AVS. Les entreprises très touchées par la taxe peuvent s'en faire exempter si elles s'engagent formellement envers la Confédération à limiter leurs émissions de CO_2. Le montant, l'objet, la perception, l'exemption et la redistribution de la taxe sont régis par l'ordonnance du 22 juin 2005 sur la taxe sur le CO_2.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO2 appliquée aux combustibles

23.03.2006	CN	L'entrée en matière est adoptée.
21.06.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.12.2006	CE	Divergences.
06.03.2007	CN	Divergences
13.03.2007	CE	Renvoi à la commission.
15.03.2007	CE	Divergences.
20.03.2007	CN	Adhésion.

Projet 2
Arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz

15.03.2007	CE	Décision conforme à la proposition de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats.
20.03.2007	CN	Adhésion.
23.03.2007	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (137:53)
23.03.2007	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (41:0)

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national a proposé à ce dernier, par 14 voix contre 7, d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral. Par 13 voix contre 12, elle lui a toutefois recommandé de renvoyer le projet au Conseil fédéral en chargeant celui-ci de conclure avec les groupes intéressés, dans les quatre mois suivant la décision du Parlement concernant la taxe sur le CO_2 sur les combustibles, un accord sur l'introduction d'un centime climatique II, prélevé sur les combustibles. Le centime climatique I, prélevé sur les carburants tels que l'essence et le diesel, est en vigueur à l'essai depuis le 1er octobre 2005. Cette courte majorité de la commission entendait charger en outre le Conseil fédéral d'élaborer, dans les 18 mois suivant l'introduction d'un centime climatique II, un projet distinct contenant les bases légales de la perception et de l'utilisation des centimes climatiques I et II.
Le **Conseil national** a décidé d'entrer en matière sur le projet par 132 voix contre 48. De son côté, le groupe de l'UDC s'y est opposé dans son intégralité ou presque.
S'agissant de la proposition de la CEATE de renvoyer le projet et d'introduire un centime climatique II, elle a suscité de vastes débats. Les adversaires de la taxe sur le CO_2 ont notamment avancé l'argument selon lequel les prix du pétrole et du gaz naturel avaient augmenté ces derniers mois dans une proportion équivalant à plusieurs fois le montant de la taxe. Pour eux, un centime climatique II constituerait l'instrument le plus efficace en guise de taxe d'incitation. Ils ont estimé qu'il serait inopportun d'augmenter encore le prix de l'énergie par une taxe sur le CO_2, mais qu'il serait préférable d'opérer avec modération, au moyen des centimes climatiques. Les recettes qui en découleraient permettraient de financer des programmes d'économies d'énergie et d'assainissement des bâtiments. La gauche et les Verts ont reproché aux députés bourgeois de manœuvrer sans cesse de manière à repousser la taxe sur le CO_2. À leurs yeux, cette taxe permettrait pourtant de planifier les économies d'énergie à long terme. Ils ont jugé par ailleurs qu'un centime climatique II représentait un nouvel impôt dépourvu de légitimation démocratique.
Le groupe de l'UDC et le groupe radical-libéral ont soutenu presque à l'unanimité l'idée d'un centime climatique II, lancée à l'origine par la Société suisse des propriétaires fonciers et par l'Union suisse des arts et métiers. Ces deux groupes ont ainsi suivi la proposition de la commission de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant d'introduire un centime climatique II. Le groupe des Verts et le groupe socialiste, ainsi qu'une majorité du groupe démocrate-chrétien, ont toutefois rejeté cette idée. Le groupe démocrate-chrétien voulait néanmoins subordonner l'introduction de la taxe sur le CO_2 à la baisse du prix du pétrole en deçà d'une limite donnée.

Finalement, le Conseil national a adopté le principe d'une taxe sur le CO_2, rejetant à une courte majorité le renvoi au Conseil fédéral et l'introduction d'un centime climatique II.
L'objet est ensuite retourné à la commission pour la discussion par article.
Le **Conseil national** a décidé d'introduire progressivement, à partir de 2008, la taxe sur le CO_2 appliquée aux combustibles fossiles. La proposition d'une majorité de la commission d'introduire la taxe sur le CO_2 en trois étapes l'a donc emporté en dépit de plusieurs propositions de minorité qui allaient à son encontre. Ainsi, la taxe sur le CO_2 se montera à 12 francs par tonne de CO_2 dès le 1er janvier 2008, avant de passer à 24 francs dès 2009 et à 36 francs dès 2010. Cependant, la taxe ne sera introduite et les augmentations successives ne deviendront effectives que si les objectifs échelonnés concernant la réduction des émissions de CO_2 ne sont pas atteints. Ce compromis a été élaboré sous l'impulsion des démocrates-chrétiens, avec l'appui des membres du groupe socialiste et de ceux du groupe des Verts. À vrai dire, la gauche et les Verts souhaitaient une taxe plus élevée. Ils ont d'abord voté une hausse en deux temps, pour une taxe maximale de 78 francs, mais ils sont restés minoritaires. De son côté, une minorité bourgeoise de la commission a proposé de renoncer à la taxe, proposition rejetée par 110 voix contre 70 malgré le soutien de pratiquement tout le groupe de l'UDC et d'environ la moitié du groupe radical-libéral. Une autre minorité bourgeoise de la commission a proposé d'introduire la taxe sur le CO_2 à condition que le prix du mazout soit inférieur à un certain niveau. Défendue par le groupe radical-libéral et le groupe de l'UDC dans leur grande majorité, cette proposition a toutefois été rejetée par 100 voix contre 81. Les opposants ont estimé que le prix du mazout ne représentait pas un critère déterminant pour l'introduction ou l'abolition de la taxe sur le CO_2. En définitive, le Conseil national a décidé de suivre la majorité de sa commission par 110 voix contre 71, optant donc pour l'introduction progressive de la taxe sur le CO_2. L'intégralité ou presque du groupe de l'UDC et la moitié du groupe radical-libéral ont voté contre.
En outre, la majorité de la commission a proposé au conseil de consacrer chaque année 100 millions de francs provenant de la taxe sur le CO_2 à des nouvelles constructions et des rénovations favorables aux économies d'énergie. Sur ces 100 millions de francs, un montant maximal de 10 millions serait utilisé chaque année pour soutenir des projets de recherche ainsi que des installations pilotes et de démonstration liés aux énergies renouvelables ou à l'efficacité énergétique. Le Conseil national a rejeté cette proposition par 99 voix contre 64. Les recettes de la taxe sur le CO_2 seront donc entièrement redistribuées à la population et aux entreprises par l'intermédiaire des primes de caisse-maladie et de l'AVS. Tous les membres du groupe socialiste et du groupe PEV-UDF ont voté pour l'affectation partielle de ces recettes, tandis que les députés bourgeois s'y sont opposés.
Soucieux de se conformer à la loi sur le CO_2 et de réduire d'ici à 2010 les émissions de dioxyde de carbone provenant des combustibles de 15 % par rapport à leur niveau de 1990, le Conseil fédéral a proposé l'introduction immédiate d'une taxe de 35 francs par tonne de CO_2. Le **Conseil des Etats** s'est néanmoins rallié au projet de taxe progressive élaboré par le Conseil national. La solution adoptée prévoit une taxe de 12 francs par tonne de CO_2 à partir du 1er janvier 2008 si les émissions dues aux combustibles dépassent en 2006 94 % du niveau de 1990, une taxe de 24 francs par tonne de CO_2 à compter de 2009 si les émissions de 2007 sont supérieures à 90 % de ce niveau, et une taxe de 36 francs par tonne de CO_2 à partir de 2010 si les émissions excèdent en 2008 86,5 % du niveau de 1990.
Selon ce modèle, les recettes seraient redistribuées à la population et aux entreprises, respectivement par habitant et par poste de travail.
La majorité de la commission a exprimé le souhait de subordonner l'introduction de la taxe sur le CO_2 au prix du mazout. La taxe sur le CO_2 ne serait introduite que si le prix du mazout restait en deçà de son niveau de mars 2005 pendant six mois consécutifs. Mais le Conseil des Etats a rejeté cette proposition par 26 voix contre 15.
La Chambre haute s'est par ailleurs prononcée explicitement en faveur de l'obligation pour les centrales à cycles combinés alimentées au gaz de compenser intégralement leurs émissions, la part des certificats d'émissions étrangers ne devant pas dépasser 30 % (art. 1, al. 2). Carlo Schmid-Sutter (C, AI), qui s'exprimait au nom de la commission, a souligné la nécessité d'autoriser, de manière limitée et sur une période donnée, ce type de centrales pour parer à la pénurie d'électricité à venir, précisant toutefois qu'elles devaient être soumises aux mêmes normes que les autres exploitations.
Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 30 voix contre 0, et 3 abstentions.
La question des modalités de compensation, par les futures centrales à cycles combinés alimentées au gaz, des émissions de CO_2 qu'elles produiront, a continué à diviser les deux Chambres et a conduit à un débat houleux au **Conseil national**. Une coalition réunissant des membres du groupe socialiste, des Verts et du groupe UDC ainsi que quelques représentants des partis du centre est finalement parvenue à s'imposer en se ralliant, par 95 voix contre 81, à une proposition formulée par

Oskar Freysinger (V, VS) qui, contrairement au Conseil des Etats, ne souhaitait pas limiter à 30 % la part des certificats d'émissions étrangers. L'arrêté proposé conférait au Conseil fédéral la compétence de fixer lui-même le pourcentage maximal de ces certificats, lui permettant ainsi de tenir compte du critère de rentabilité économique dans le cadre des accords prévus par la loi pour les gros émetteurs de CO_2. De plus, cette disposition visait à éviter autant que possible que la production d'électricité ne soit transférée vers des pays dans lesquels les centrales à gaz ne sont soumises ni au paiement d'une taxe sur le CO_2, ni à la compensation de leurs émissions de CO_2.
Par 23 voix contre 2, le **Conseil des Etats** a renvoyé à sa Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) l'arrêté concernant la compensation des émissions de CO_2, la question des centrales à gaz n'étant pas résolue. Forte du constat que les exigences élevées qu'il avait voulu poser aux exploitants de centrales à cycles combinés alimentées au gaz lors de la première délibération ne répondaient pas aux dispositions de la loi sur le CO_2, la Chambre haute a chargé sa commission de soumettre au plénum, dans le cadre de l'élimination des divergences, une proposition qui soit conforme à la loi tout en imposant à ces centrales controversées des conditions strictes en matière de politique climatique. En guise de proposition, la CEATE du Conseil des Etats a présenté un arrêté fédéral distinct concernant l'obligation de compenser les émissions de CO_2, qui prévoit d'autoriser les centrales à cycles combinés alimentées au gaz uniquement si elles compensent entièrement leurs émissions de CO_2, avec un plafond de 30 % pour la part pouvant être compensée par des certificats d'émissions étrangers. Le Conseil fédéral ne pourra relever ce plafond à 50 % au maximum que si l'approvisionnement en électricité l'exige. Cet arrêté est limité à fin 2008 et soumis au référendum facultatif. Le Conseil des Etats a décidé de suivre la proposition de sa commission sans opposition.
Le **Conseil national** s'est aussi rallié à la décision de régler la compensation des émissions de CO_2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz dans un arrêté distinct et non dans le cadre de la loi sur le CO_2.
Au vote final, l'arrêté fédéral concernant la compensation des émissions de CO_2 des centrales à cycles combinés alimentées au gaz a été adopté par le Conseil des Etats à l'unanimité, et par le Conseil national par 137 voix contre 53, la grande majorité du groupe UDC ainsi que plusieurs membres des groupes PDC et PEV/UDF ayant voté contre.
L'arrêté fédéral concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO_2 appliquée aux combustibles a été adopté par les deux chambres.

05.068 Loi sur la météorologie et la climatologie (Lmét)

Message du 31 août 2005 relatif à la modification de la loi fédérale sur la météorologie et la climatologie (FF 2005 5095)

Situation initiale

Le Conseil fédéral a décidé en 1970 de créer à l'Observatoire physico-météorologique de Davos (Physikalisch-Meteorologisches Observatorium Davos, PMOD) un Centre mondial du rayonnement (World Radiation Center, WRC), à titre de contribution de la Suisse au programme de Veille météorologique mondiale (VMM) de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). Ce programme à long terme est la pierre angulaire des programmes de l'OMM. Il constitue la base de la coopération internationale pour la mise en place et la maintenance des réseaux d'observation et de mesures météorologiques et hydrologiques. Il assure l'échange rapide de données et la standardisation des observations météorologiques, permettant de créer des conditions optimales pour les prévisions météorologiques et tous les autres services offerts par la météorologie, la climatologie et l'hydrologie. C'est la fondation Institut suisse de recherche sur le climat et la médecine de haute montagne (SFI) qui a été chargée de la mise en place et de l'exploitation de ce centre.
Une commission de surveillance accompagne et surveille la gestion du PMOD/WRC sur mandat du directeur de l'Office fédéral de météorologie et de climatologie (MétéoSuisse).
En 1997, le Conseil fédéral a prolongé le versement des contributions de la Confédération au PMOD/WRC de six ans, c'est-à-dire jusqu'en 2003 inclus. A la fin de 2002, il a décidé une nouvelle fois de prolonger ce financement jusqu'à fin 2007, en l'augmentant pour permettre d'installer un nouveau Centre de calibrage de radiomètres infrarouges (IRC). Le Département fédéral de l'intérieur a été chargé de créer, dans la loi sur la météorologie et la climatologie, et jusqu'en 2006, les bases légales nécessaires pour allouer des aides financières au PMOD/WRC et à l'IRC. L'OMM a lancé en 1989 le programme de Veille de l'atmosphère globale (VAG) pour documenter et comprendre l'évolution à long terme et les modifications de la composition chimique de l'atmosphère. Le VAG est

un élément important des mesures décidées en 1992 à Rio de Janeiro dans la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Par ailleurs, en signant la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone en 1985 et ses protocoles additionnels ultérieurs, la Suisse s'est engagée à observer et à évaluer les effets des activités humaines sur la couche d'ozone et les répercussions des modifications de la couche d'ozone sur la santé humaine et l'environnement. Le projet de contribution de la Suisse au VAG a été élaboré en 1993/94 en collaboration avec les services spécialisés concernés de la Confédération et les hautes écoles.
Le Conseil fédéral a décidé en 1994 de participer à ce programme à long terme de l'OMM et a accordé des contributions annuelles dont le montant s'est maintenu depuis 1999 au niveau de celles allouées en 1998. Le financement du VAG est assuré par MétéoSuisse en tant que représentant de la Suisse au sein de l'OMM. La modification de loi proposée créée les bases légales nécessaires pour les contributions fédérales périodiques décrites plus haut.

Délibérations

13.12.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.03.2006	CN	Adhésion.
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (190:0)

L'objet a été approuvé dans les deux conseils sans discussion et sans opposition.

05.084 Loi sur l'aménagement du territoire. Révision partielle

Message du 2 décembre 2005 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (FF 2005 6629)

Situation initiale

L'agriculture reste confrontée à de profonds changements structurels. Dans ce contexte, la révision du droit de l'aménagement du territoire, entrée en vigueur le 1er septembre 2000, est encore trop restrictive aux yeux des milieux agricoles. Le Conseil fédéral estime qu'il y a lieu de procéder sans tarder aux modifications de la loi qui s'imposent dans l'intérêt de l'agriculture. En outre le droit de l'aménagement du territoire en vigueur tient trop peu compte des changements intervenus dans la société. Il convient de répondre à la demande légitime des agriculteurs qui souhaitent utiliser de manière plus adéquate qu'aujourd'hui les bâtiments situés hors de la zone à bâtir.
S'agissant des activités accessoires non agricoles, celles qui, par leur nature, sont étroitement liées à l'entreprise agricole (p. ex. possibilité de coucher dans le foin, chambres d'hôtes ou sociothérapies dont la vie à la ferme est une composante essentielle) seront désormais facilitées grâce à trois assouplissements de la loi : la possibilité d'exercer une activité accessoire de ce genre sera étendue à toutes les entreprises agricoles et ne sera plus réservée à celles dont la survie dépend d'un revenu supplémentaire. De plus, des agrandissements modestes seront autorisés lorsque l'espace pour installer l'activité accessoire fait défaut ou est insuffisant. Enfin, l'engagement de personnel destiné à travailler exclusivement dans le secteur lié étroitement à l'entreprise agricole sera possible pour autant que la famille exploitante fournisse la partie prépondérante du travail nécessaire. A certaines conditions, les constructions et installations destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse seront considérées comme conformes à l'affectation de la zone pour autant qu'elles aient un rapport étroit avec l'agriculture. Par ailleurs, les bâtiments qui ne sont plus utilisés pour les activités agricoles pourront être affectés de manière plus adéquate, que ce soit comme habitations non agricoles ou pour la garde d'animaux, respectueuse de leurs besoins, à titre de loisir.
Au cas où les modifications proposées seraient incompatibles avec les objectifs cantonaux en matière de développement territorial, les cantons seront – afin d'étendre leur marge de manoeuvre – expressément autorisés à édicter des dispositions plus restrictives.

Délibérations

14.03.2006	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.10.2006	CE	Divergences.
11.12.2006	CN	Divergences.
07.03.2007	CE	Divergences.
12.03.2007	CN	Divergences.
19.03.2007	CE	Adhésion.

23.03.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (175:14)
23.03.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:3)

Au **Conseil national**, l'assouplissement de la loi sur l'aménagement du territoire n'a pas été sans controverses. Les Verts ont en effet déposé une proposition de non-entrée en matière : représentés par Franziska Teuscher (G, BE), ils ont souligné que la révision proposée témoignait d'une méconnaissance de la situation et qu'elle ne ferait qu'affaiblir à nouveau l'aménagement du territoire en Suisse. Aux dires de Franziska Teuscher, le projet favorise les activités accessoires non agricoles, ce qui rend la distinction entre zones à bâtir et zones non constructibles de plus en plus floue ; en outre, il encourage la progression des constructions – et donc les changements structurels – tout en s'accommodant d'une distorsion de concurrence au détriment des entreprises installées dans les zones industrielles. Malgré ces objections, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet, par 155 voix contre 12. Les groupes PS, PDC et radical-libéral ont soutenu cette révision partielle de la loi sur l'aménagement du territoire, émettant seulement quelques critiques. Le groupe UDC a également défendu le projet, même s'il aurait souhaité une révision plus audacieuse : selon lui, les assouplissements dont bénéficieront les agriculteurs sont relativement modestes. Des minorités de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, presque exclusivement composées de membres du groupe UDC, ont d'ailleurs proposé au conseil d'assouplir davantage encore les règles d'aménagement du territoire applicables aux zones agricoles. Une minorité emmenée par Hans Rutschmann (V, ZH) a par exemple réclamé que soit biffé l'art. 27a, selon lequel les cantons peuvent introduire des règles de protection du paysage plus restrictives que celles prévues par la loi. À l'art. 24b, qui réglemente les activités accessoires non agricoles, une minorité s'est opposée à la proposition de la majorité de la commission qui plaidait en faveur d'une concurrence loyale. La majorité de la commission a introduit dans le projet de loi une disposition (art. 24b, al. 1quater) qui impose aux activités accessoires non agricoles de satisfaire aux mêmes exigences légales et aux mêmes conditions cadres que les entreprises commerciales ou artisanales en situation comparable dans la zone à bâtir. Le conseil a approuvé cette nouvelle disposition par 131 voix contre 42. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 139 voix contre 18.
Si le projet a également donné matière à contestation au **Conseil des Etats**, il a cependant été soutenu par la plupart des parlementaires qui avaient émis des critiques. Plusieurs membres du conseil ont regretté l'absence d'un concept global et souligné que le principe selon lequel il faut distinguer les zones à bâtir des zones non constructibles était de plus en plus vide de sens. Ils ont estimé que le projet encourageait en outre le morcellement du paysage, tout en rappelant qu'initialement, la loi sur l'aménagement du territoire visait à réglementer de manière aussi restrictive que possible la construction en dehors des zones constructibles. Cependant, malgré ces objections, l'entrée en matière a été décidée sans opposition.
Le Conseil des Etats n'a pas tenu compte de la proposition formulée par le Conseil national d'autoriser les installations nécessaires à la production de compost dans une exploitation agricole (art. 16a, al. 1bis). Il a préféré s'en tenir à la version du Conseil fédéral en approuvant la mise en place d'installations destinées à la production d'énergie à partir de la biomasse, mais en rejetant celles nécessaires à la production de compost. Au nom de la commission, Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a indiqué qu'il n'était pas judicieux d'autoriser des installations dont l'exploitation exigeait le transport de matériel sur de longues distances, alors que ces installations ne produiraient pas d'énergie.
Une minorité de la commission emmenée par Thomas Pfisterer (RL, AG) s'est opposée à ce que les entreprises agricoles qui ne sont pas tributaires d'un revenu complémentaire soient également autorisées à exercer des activités accessoires non agricoles qui sont étroitement liées à l'entreprise agricole et à se lancer dans l'agrotourisme (art. 24, al. 1bis). La disposition contestée habilite en outre lesdits agriculteurs à effectuer des «agrandissements mesurés […] lorsque les constructions et installations existantes sont trop petites». Thomas Pfisterer a estimé qu'une telle pratique pénaliserait non seulement les exploitants d'entreprises commerciales ou artisanales dans les zones constructibles du fait du prix plus élevé de ces terrains, mais aussi les agriculteurs installés dans cette zone et les non-agriculteurs situés hors de la zone à bâtir ; la question relève selon lui de l'égalité de traitement. Pour sa part, Carlo Schmid-Sutter voit dans cet article le cœur du projet. Il a rappelé que, mis à part cette nouvelle disposition – que la commission a approuvée par 9 voix contre 4 –, le projet n'apportait guère d'autre valeur ajoutée sur le plan matériel. Il a par ailleurs précisé que la disposition visant à éviter les distorsions de concurrence, qui a été ajoutée par le Conseil national, permettrait de combattre les éventuels abus (art. 24b, al. 1quater). Pour le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, accepter la proposition de Thomas Pfisterer de biffer l'art. 24, al. 1bis conduirait à des inégalités de traitement entre les agriculteurs, puisque les entreprises florissantes, qui sont particulièrement

attrayantes pour l'agrotourisme, se verraient interdire l'exercice d'activités accessoires non agricoles. La proposition de la minorité Pfisterer a finalement été rejetée par 34 voix contre 3. La Chambre haute a également formulé un certain nombre de propositions divergentes concernant l'art. 34, qui réglemente la procédure liée à l'application de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2007, et les possibilités de recours auprès du Tribunal fédéral.
Au vote sur l'ensemble, le projet a été approuvé par 32 voix contre 2 et 2 abstentions.
Le **Conseil national** a maintenu sa position sur d'ultimes petites divergences. Ainsi, la construction d'installations nécessaires à la production de compost dans une exploitation agricole (art. 16a, al. 1bis) sera autorisée. En revanche, il s'est rallié au Conseil des Etats sur une question de procédure (art. 36).
Sur proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** voulait empêcher qu'il ne soit pas tenu compte de la taille ou du lieu d'implantation des installations nécessaires à la production de compost. C'est pourquoi il a ajouté une précision à la version du Conseil national : outre les constructions et les installations nécessaires à la production d'énergie à partir de la biomasse, celles nécessaires au compostage en bord de champ dans une exploitation agricole peuvent aussi être déclarées conformes.
Afin de trouver un compromis, le **Conseil national** a procédé à une nouvelle modification de l'art. 16a, al. 1bis dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences. Selon lui, seules les installations de compost en rapport avec les installations de production de biogaz dans une exploitation agricole peuvent être déclarées conformes à la zone et doivent ainsi servir à la production d'énergie. Le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à cette version.
Au vote final, le projet a été adopté par 38 voix contre 3 au Conseil des Etats, et par 175 voix contre 14, et 5 abstentions, au Conseil national. La quasi-totalité du groupe des Verts a refusé cette modification de la loi sur l'aménagement du territoire.

06.077 Loi sur la géoinformation

Message du 6 septembre 2006 relatif à la loi fédérale sur la géoinformation (Loi sur la géoinformation, LGéo) (FF 2006 7407)

Situation initiale

Etant donné le rôle stratégique, politique, social et économique que revêt la géoinformation, compte tenu des nouvelles technologies et méthodes employées dans ce domaine et eu égard aux lacunes que présente actuellement le droit en cette matière, il est impératif, dès l'entrée en vigueur du nouvel art. 75a de la Constitution fédérale, d'adapter les bases législatives actuelles aux changements intervenus et d'élaborer, le cas échéant, des règles juridiques complémentaires.
L'orientation de la nouvelle loi sur la géoinformation (LGéo) est fixée par la stratégie pour l'information géographique au sein de l'administration fédérale adoptée par le Conseil fédéral le 15 juin 2001 et par le concept de mise en oeuvre y afférent adopté le 16 juin 2003 par le Conseil fédéral. Dans la société actuelle de l'information et du savoir, les géodonnées et les géoinformations sont à la base de toute décision, mesure ou planification émanant des autorités. Elles servent en outre à la population au stade de la conception de projets ou de la conclusion d'actes juridiques. L'orientation de la loi favorise l'accès au potentiel encore inexploité des géodonnées dans les domaines de l'administration, de l'économie, de la société, de la science et de la politique. Pour la Confédération, la loi constitue le fondement nécessaire à la création de l'infrastructure nationale des données géographiques, mais aussi une base juridique nouvelle et sûre pour les activités des cantons et des communes.
Grâce à l'harmonisation des géoinformations, des économies considérables pourront être réalisées à tous les niveaux de l'Etat, lors de chaque obtention de données, la conversion - aujourd'hui nécessaire - des jeux de données et l'acquisition, par d'autres moyens, de données non accessibles devenant alors superflue. L'harmonisation visée pourra majoritairement être réalisée, à tous les niveaux, moyennant le recours à des ressources à disposition (financières et en personnel). On s'appuiera pour cela sur l'organisation décentralisée de notre Etat fédéral, tout comme sur la collaboration avec le secteur privé.
La mise en place de l'infrastructure visant à harmoniser les géoinformations nécessitera certains investissements. Les coûts concerneront pour l'essentiel la mise en place des structures d'organisation, la génération des modèles de données, la conversion d'informations graphiques en données numériques dans le respect des nouveaux modèles de données ainsi que le transfert de données numériques dans la structure conformément aux nouveaux modèles de données. Ces investissements devront être consentis quoiqu'il advienne, compte tenu des progrès incessants des

technologies de l'information. Toutefois, ils devraient être plus que compensés par l'impulsion donnée à l'utilisation des géodonnées par le secteur privé, résultant de la mise en oeuvre d'un processus adapté.

Délibérations

06.03.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.06.2007	CE	Divergences.
27.09.2007	NR	Divergences.
03.10.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (196:0)
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-CN) a adopté le projet à l'unanimité. La discussion a notamment porté sur le fait que les géoinformations pouvaient facilement être associées à des données personnelles : par conséquent, il serait important que le projet tienne compte des aspects relatifs à la protection des données. En outre, soucieuse d'éviter une réglementation excessive, la majorité de la commission a recommandé au plénum de ne pas introduire le registre des géomètres prévu par le Conseil fédéral. Au contraire, une minorité de la commission a estimé que, dans l'intérêt du client, un tel registre aurait un rôle important à jouer dans la surveillance de la profession.
Au **Conseil national**, globalement, le projet n'a pas été disputé. Plusieurs députés ont exprimé des réserves quant à la compétence du Conseil fédéral à édicter des prescriptions sur les noms géographiques. Toutefois, le conseiller fédéral Samuel Schmid a assuré que les autorités cantonales continueraient à choisir elles-mêmes les transcriptions des noms géographiques et que l'Office fédéral de topographie aurait simplement une fonction de coordination. Contre l'avis d'une majorité de la commission, le registre des ingénieurs géomètres (art. 41) proposé par le Conseil fédéral a été approuvé, toutefois à une courte majorité (67 voix contre 65). Les opposants au registre professionnel craignaient que ce dernier n'entraîne des formalités administratives excessives, alors que ses partisans ont fait valoir ses effets bénéfiques sur l'assurance-qualité. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet du Conseil fédéral en l'état, par 156 voix contre 3.
Le **Conseil des Etats** a apporté quelques précisions. S'écartant du projet du Conseil fédéral, il a décidé, entre autres, que le Conseil fédéral devait édicter des prescriptions visant à « coordonner » les noms des communes et des localités et qu'il devait se prononcer en dernière instance en cas de litige (art. 7). Le conseiller fédéral Samuel Schmid a assuré pour sa part que la Confédération n'interviendrait qu'en cas d'absolue nécessité pour trancher une affaire touchant une dénomination géographique.
Le Conseil des Etats s'est dit prêt à accepter que des offices fédéraux puissent eux aussi, avec l'autorisation du Conseil fédéral, proposer des géoinformations à des fins commerciales (art. 19, al. 1). Une minorité de la commission voulait restreindre cette possibilité aux cas où l'économie privée ne serait pas en mesure de fournir les prestations appropriées.
Le **Conseil national** a adopté toutes les modifications apportées à la loi par le Conseil des Etats, à l'exception de l'art. 15, al. 1, autorisant la Confédération et les cantons à percevoir un émolument pour l'accès aux géodonnées de base et leur utilisation. Le **Conseil des États** s'est finalement rallié à la décision du Conseil national sur ce point. La Confédération et les cantons sont donc formellement habilités à percevoir des émoluments pour l'accès et l'utilisation des géodonnées de base.
La loi sur la géoinformation a été adoptée, sans opposition, par les deux conseils.

06.082 Environnement mondial. Crédit-cadre 2007-2010

Message du 29 septembre 2006 concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement mondial (FF 2006 8093)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'accorder un crédit-cadre de 109,77 millions de francs pour une période de quatre ans au moins afin de financer les activités de la politique internationale en faveur de l'environnement. Ce crédit est destiné à poursuivre les engagements de la Suisse dans ce domaine, engagements qui ont débuté en 1991. La Confédération avait alors alloué 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). Ces contributions ont été suivies d'un

deuxième crédit-cadre en 1998, de 88,5 millions de francs, et d'un troisième en 2003, de 125 millions de francs (FF 1998 3188, 2003 7347). Ce message explique les motivations de ces engagements et présente l'utilisation qui sera faite des fonds demandés. Ces moyens viennent compléter ceux de la Coopération suisse au développement.
Le crédit-cadre sollicité devrait permettre à la Suisse de participer à la reconstitution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), du Fonds multilatéral pour l'ozone et de divers fonds spéciaux constitués en rapport avec la Convention-cadre sur les changements climatiques. Or, le FEM constitue aujourd'hui le principal instrument à l'échelle mondiale pour financer l'application des conventions et des protocoles relatifs à l'environnement. Depuis 1991, cet organisme a consacré 6,2 milliards de dollars au financement de plus de 1800 projets mis en oeuvre dans 140 pays en développement ou en transition dans six domaines focaux: climat, biodiversité, eaux internationales, dégradation des sols, polluants organiques persistants et – dans les pays en transition seulement – protection de la couche d'ozone. Par ses investissements, le FEM a drainé plus de 20 milliards de dollars supplémentaires au titre de cofinancements auprès de sources diverses. Car son objectif consiste à obtenir un effet catalytique par le biais des projets novateurs et efficaces qu'il finance, pour mobiliser d'autres ressources et pour promouvoir le respect de l'environnement dans le monde entier.
Le Protocole de Montréal de septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone fixe les délais dans lesquels les Etats doivent renoncer aux substances qui détruisent le bouclier d'ozone stratosphérique, indispensable à la vie sur terre. Ce Protocole est contraignant aussi bien pour les pays industrialisés que pour les pays en développement. Le Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal (Fonds pour l'ozone) doit continuer à disposer de moyens suffisants pour veiller à ce que les pays en développement renoncent totalement et définitivement à ces substances et pour les soutenir dans leurs efforts. A fin avril 2006, il avait versé près de 2 milliards de dollars à 139 pays en développement pour la réalisation de 5250 projets. Ces derniers avaient pour objectif de réduire la production de substances appauvrissant la couche d'ozone ainsi que leur consommation dans les domaines tels que réfrigération et air conditionné, matières plastiques mousse, agents d'extinction ou solvants.
Pour les raisons détaillées dans le présent message, le Conseil fédéral est convaincu de l'efficacité du FEM et du Fonds pour l'ozone, et juge dès lors important de réapprovisionner ces deux mécanismes de financement.

Délibérations

22-03-2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
21.06.2007	CE	Adhésion.

Au **Conseil national**, le projet a été critiqué par le groupe UDC. Au nom d'une minorité de la commission, Hans Rutschmann (V, ZH), a proposé une diminution de 10 pour cent du crédit proposé par le Conseil fédéral. Bien qu'elle ait reconnu que les projets environnementaux méritaient, pour une grande partie, d'être soutenus et que les conventions signées devaient être respectées, cette minorité a néanmoins souligné le flou entourant, à son avis, l'utilisation et la gestion des fonds accordés. Argument auquel le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a répondu en expliquant que les fonds alloués et leur utilisation étaient soumis à un contrôle très strict. Ladite proposition de minorité ayant été rejetée par 115 voix contre 48, l'ensemble du projet a par la suite été adopté par 126 voix contre 45 (dont 42 voix du groupe UDC).
Le **Conseil des Etats** a, quant à lui, adopté le projet à l'unanimité et sans discussion.

14. Politique sociale

Vue d'ensemble

Généralités

91.411 Iv.pa. Fankhauser. Prestations familiales (CSSS)

03.064 Rapport concernant le classement des motions Neirynck 00.3277 et Paupe 01.3334 (Egalité de traitement entre pensionnés belges et suisses) (CSSS)

04.016 Pour de plus justes allocations pour enfant. Initiative populaire (CSSS)

06.028 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (CSSS)

06.030 Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Crédit-cadre 2007-2011 (CSEC)

Assurances sociales

03.060 Prévoyance professionnelle. Mesures d'assainissement (CSSS)

03.419 Iv.pa. CSSS-CE. Prime minimale dans l'assurance-accidents (CSSS)

04.025 Transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire. Loi fédérale (CSSS)

05.034 Loi sur l'assurance-invalidité. Simplification de la procédure (CSSS)

05.052 5e révision de l'AI (CSSS)

05.053 AI. Financement additionnel (CSSS)

05.079 LAVS. Nouveau numéro d'assuré AVS (CIP)

05.411 Iv.pa. CSSS-CN. Changement d'institution de prévoyance (CSSS)

06.092 Prévoyance professionnelle. Taux de conversion (CSSS)

Conventions

06.090 Sécurité sociale. Convention avec la République de Bulgarie (CSSS/CPE)

07.026 Prise en charge des tâches du fonds de garantie liechtensteinois. Accord

07.027 Sécurité sociale. Convention avec l'Australie (CSSS)

Conférences internationales du Travail

03.069 Conférence internationale du Travail. 89e et 90e sessions (CSSS)

04.059 Conférence internationale du Travail. 91e session (CSSS)

06.022 Conférence internationale du Travail. 92e et 93e sessions (CSSS)

Généralités

91.411 Initiative parlementaire (Fankhauser Angeline). Prestations familiales

Rapport de la commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-CN) : 20.11.1998 (FF 1999 2942)
Avis du Conseil fédéral : 28.06.2000 (FF 2000 4422)
Rapport complémentaire de la commission de la sécurité sociale et de la santé du Conseil national (CSSS-CN) : 08.09.2004 (FF 2004 6459)
Avis complémentaire du Conseil fédéral : 10.11.2004 (FF 2004 6513)

Situation initiale

Le 13 mars 1991, la conseillère nationale Angeline Fankhauser (S, BL) a déposé une initiative parlementaire sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux dont le texte est le suivant : « Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs. Ce montant est fixé en fonction du montant maximum actuel des allocations cantonales pour enfant et devra être adapté régulièrement selon l'indice des prix à la consommation. La mise en œuvre d'une telle solution fédérale doit être confiée aux caisses de compensation des cantons, des associations professionnelles et de la Confédération, la péréquation des charges devant s'effectuer à l'échelon national.
Les familles dont les enfants sont en âge où il faut s'occuper d'eux, plus particulièrement les familles monoparentales, ont droit, en cas de besoin, à des prestations analogues aux prestations complémentaires. »
Le 2 mars 1992 déjà, le Conseil national donnait suite à l'initiative parlementaire. Le 18 novembre 1998, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, chargée de mettre au point un projet de texte, a approuvé, à l'intention du Conseil national, un projet de loi dont la portée se limitait aux objectifs du premier alinéa de l'initiative. Comme l'examen de l'objet a été ajourné jusqu'à l'été 2001 à la suite de la «Table ronde» sur l'assainissement des finances, la commission a décidé de réviser son projet initial à la lumière des nouveaux développements en matière de politique familiale. Le projet actuel de loi fédérale sur les allocations familiales est basé sur le premier projet datant du 18 novembre 1998.
Le projet de la commission se fonde sur le postulat «un enfant – une allocation», comme c'est le cas dans la plupart des pays européens. Deux points sont abandonnés: l'activité lucrative n'est plus une condition donnant droit à une allocation et le montant de l'allocation n'est plus fonction du degré d'occupation. Ont droit à l'allocation tous les parents, qu'ils soient salariés, indépendants ou sans activité lucrative. Concernant ces derniers toutefois, les cantons sont habilités à fixer des limites de revenus. Le montant minimum de l'allocation s'élève pour chaque enfant à 200 francs et pour chaque enfant en formation 250 francs. Les allocations versées par la Confédération aux bénéficiaires du secteur agricole sont maintenues. Des adaptations du système sont toutefois nécessaires concernant les catégories et les montants minimaux des allocations, les définitions, l'interdiction de la double perception et le concours de droits. Quant au régime particulier prévu pour le personnel de la Confédération, il est aboli. Les cantons restent compétents en matière d'exécution et sont tenus de mettre en place des caisses de compensation pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Tous les employeurs et tous les indépendants ont l'obligation de s'affilier à une caisse. Les dérogations qui existaient jusqu'ici sont abolies. Le nombre de caisses diminuera du fait que la loi fixe comme condition de leur reconnaissance un nombre minimum d'employeurs ou de salariés affiliés. Le principe d'une péréquation des charges à l'intérieur des caisses s'en trouvera ainsi mieux pris en compte. Le financement continue d'être du ressort des cantons. La loi se limite à fixer les différents modes de financement pour les prestations. Les coûts supplémentaires imposés ainsi aux cantons résultent du fait que les personnes sans activité lucrative ont dorénavant droit à des allocations familiales également. La Confédération voit ses charges augmenter dans le secteur de l'agriculture; mais comme, d'un autre côté, le nouveau système engendre aussi des recettes supplémentaires, le projet peut être mis en oeuvre au niveau fédéral sans incidences sur le coût.

Avis complémentaire du Conseil fédéral
Pour le Conseil fédéral, le système suisse des allocations familiales, comme exposé dans le rapport complémentaire de la commission, est très disparate et insuffisamment coordonné. A ce jour, la Confédération n'a édicté de normes en la matière que pour l'agriculture. Les réglementations relatives aux allocations familiales présentent encore d'importantes lacunes. C'est ainsi que, dans la plupart des cantons, les indépendants et les personnes sans activité lucrative n'y ont pas droit, même si leur revenu est modeste. Le montant des prestations sur lesquelles la famille peut compter varie fortement d'un canton à l'autre. Pour le Conseil fédéral également, les allocations familiales constituent un élément essentiel de la politique familiale, qui facilite aux parents la décision d'avoir des enfants et apporte aux familles le soutien nécessaire. Elles ne doivent cependant pas être considérées isolément mais dans le contexte général des cantons et en combinaison avec d'autres mesures favorables aux familles dans le domaine de la politique fiscale, de la politique de l'éducation et de la politique sociale.
Dans son avis du 28 juin 2000 sur l'initiative parlementaire Fankhauser, le Conseil fédéral a donné son accord de principe à une réglementation fédérale sur les allocations familiales. Il a confirmé cette position dans son message sur l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants » (04.016).
Il a néanmoins conclu au rejet de cette dernière, principalement parce qu'il estime que le montant minimal qui y est exigé pour les prestations n'est pas supportable pour l'économie. Il n'a toutefois pas présenté de contre-projet car il jugeait que le projet de la commission tel qu'il se présentait alors constituait une base adéquate pour l'élaboration d'une solution consensuelle. Il est du même avis en ce qui concerne le projet de loi modifié, lequel – maintenant que les indépendants ont été intégrés à la réglementation prévue pour les salariés – est encore plus proche de l'initiative populaire que le projet de 1998. Le Conseil fédéral l'approuve donc dans cet esprit, sous réserve du montant minimal et du mode d'adaptation des allocations.

Délibérations

02.03.1992	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
13.03.1995	CN	Adhésion à la prolongation de deux ans du délai imparti à la commission pour présenter un projet, c'est-à-dire jusqu'à la session d'hiver 1996
03.12.1996	CN	Le délai d'examen est prorogé de deux ans, jusqu'à la session d'hiver 1998
15.03.2005	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
21.09.2005	CE	Divergences.
29.11.2005	CN	Divergences.
13.03.2006	CE	Divergences.
15.03.2006	CN	Divergences.
16.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (106:85)
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (23:21)

Lors des délibérations sur cet objet, les députés socialistes, Verts et démocrates-chrétiens se sont posés en défenseurs d'une politique familiale cohérente. En face, démocrates du centre, radicaux et libéraux se sont opposés au projet pour montrer leur objection à des dépenses supplémentaires et à un interventionnisme accru de l'Etat. Le coût de l'enfant, le risque de précarité des familles, la disparité et les injustices du régime en vigueur ont été invoqués d'un côté alors que de l'autre a été dénoncée l'instauration d'un système étatisé, centralisé, bureaucratique, fiscalisé et coûteux. Cet affrontement idéologique en deux camps de force presque semblable explique la constance d'arguments maintes fois répétés de même que les résultats, souvent très serrés, des votes.
A la session de printemps 1992, le **Conseil national** a suivi la majorité de sa commission de la sécurité sociale et de la santé et a donné suite à l'initiative par 97 voix contre 89. Alors que les députés socialistes et PDC, partisans de l'initiative, mettaient l'accent sur l'inégalité de traitement engendrée par le système en vigueur, les opposants à la loi fédérale invoquaient les coûts de l'initiative et la nécessité de préserver la souveraineté cantonale pour rejeter le projet.
A la session de mars 2005, le projet de loi issu du traitement de l'initiative parlementaire Fankhauser, présenté comme contre-projet indirect à l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants » (04.016), a été adopté.
Dans ce débat, la gauche rose-verte et les députés démocrates-chrétiens ont réuni, sur chaque point important, une courte majorité pour faire passer leurs revendications minimales. Les députés UDC et radicaux-libéraux, après s'être vainement opposés à l'entrée en matière, finalement adoptée par 99

voix contre 80, se sont mobilisés, sans succès, pour laisser les cantons fixer les allocations selon leurs critères et priorités.
A l'art. 5, qui détermine les montants des allocations, plusieurs propositions de minorité ont été déposées, fixant des montants entre 150 et 450 francs. Elles ont toutes été rejetées. Mais c'est d'extrême justesse que l'harmonisation matérielle, soutenue par la majorité de la commission, a été acceptée. La proposition de minorité Hans Rudolf Gysin (RL, BL), qui souhaitait laisser une compétence totale aux cantons, sans fixer de montants minimaux, ayant finalement été rejetée par 95 voix contre 93.
Le financement des allocations à l'art. 17 a également donné lieu à de vives discussions. Les propositions de minorité ont toutefois toutes été repoussées, notamment la proposition de minorité Marcel Scherer (V, ZG), qui souhaitait assurer le financement grâce aux cotisations paritaires des employeurs et des salariés, proposition rejetée par 95 voix contre 91. Une proposition de Ruedi Lustenberger (C, LU) qui permet, lorsque les besoins financiers dépassent 1,5 pour cent du revenu déterminant, d'assurer les besoins supplémentaires par des cotisations paritaires des employeurs et des salariés, a été acceptée par 99 voix contre 88 (art. 17, 1bis).
Avant le vote sur l'ensemble, Marcel Scherer (V, ZG) et Pierre Triponez (RL, BE) ont annoncé que leurs groupes respectifs refuseraient la nouvelle loi, et c'est par 100 voix contre 79 que le projet de loi a été adopté.
Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été acceptée avec une seule voix de différence (22 contre 21). Plusieurs orateurs UDC et radicaux-libéraux se sont élevés contre le « principe de l'arrosoir » et les limites posées à la souveraineté cantonale par le projet de loi.
Les sénateurs ont créé un certain nombre de divergences avec le Conseil national sur des points majeurs de l'avant-projet. Tandis qu'ils approuvaient le principe de l'harmonisation formelle, ils ont en revanche refusé celui de l'harmonisation matérielle. C'est ainsi qu'à l'art. 5, la proposition de minorité emmenée par This Jenny (V, GL) de laisser aux cantons la compétence de fixer le montant des allocations et la manière d'adapter les taux, proposition soutenue par le Conseil fédéral, l'a emporté par 22 voix contre 21. La Chambre haute a biffé le principe « une enfant, une allocation » et, suivant sa commission préparatoire, a exclu les indépendants du système. Les conseillers aux Etats ont, grâce à la voix prépondérante de leur président, conservé les personnes sans activité lucrative dans le système (art. 20 à 23) en rejetant des propositions de minorité de la commission préparatoire qui voulaient les exclure. Ils ont, en revanche, suivi la majorité de leur commission et relevé les critères d'exigences qui permettent à ces personnes de bénéficier des allocations. Contre l'avis d'une minorité de la commission et du Conseil fédéral, la Chambre haute a décidé, par 23 voix contre 17, que le montant des allocations serait déterminé par le lieu où est établi le siège principal de l'entreprise (art. 12), alors que le Conseil national avait opté pour le siège de la succursale. A l'art. 17, ils ont décidé qu'il appartiendrait aux cantons de régler le financement des allocations familiales et des frais d'administration.
Au vote sur l'ensemble, c'est avec la voix prépondérante du président que le projet a été adopté.
A la session d'hiver, le **Conseil national** a maintenu ses décisions sur les points importants. Il a confirmé la fixation du montant des allocations dans la loi par 97 voix contre 86. L'inclusion des indépendants n'a elle été conservée qu'à une voix près (93 contre 92). La solution du Conseil des Etats concernant les finances (art. 17) n'a pas non plus trouvé grâce aux yeux des députés.
Au **Conseil des Etats,** la fixation du montant des allocations dans la loi, proposition défendue par une minorité de la commission, a finalement été décidée par 23 voix contre 19. Les arguments de la majorité de la commission, charges accrues pour les entreprises, interférence dans l'autonomie cantonale, n'ont pas été entendus. Orchestrées par le groupe démocrate-chrétien, les absences de certains sénateurs ont pesé lourd dans ce verdict. La Chambre haute s'est en revanche montrée ferme sur la question des indépendants et a une nouvelle fois refusé, sans discussion, de les inclure dans le système. De même, elle a maintenu sa position concernant le financement des allocations et des frais d'administration (art. 17). Le Conseil des Etats a d'autre part accepté d'adapter les allocations familiales des paysans au revenu modeste aux taux minimaux exigés par la loi. Le financement, assuré par la Confédération, nécessitait toutefois l'adhésion de la majorité qualifiée, soit 24 voix. Or ce quorum, à une voix près, n'a pas été atteint.
Le **Conseil national** s'est rallié à la plupart des décisions du Conseil des Etats. Il a toutefois maintenu une divergence avec la Chambre haute sur la question des allocations destinées aux petits paysans. Par 129 voix contre 41, les députés ont levé le frein aux dépenses, démarche suivie par le **Conseil des Etats.**
Au Conseil national, la votation finale a été précédée de plusieurs déclarations. Alors que la gauche et le groupe démocrate-chrétien saluaient ce projet de loi, les groupes radical-libéral et de l'UDC

invitaient à rejeter cette nouvelle assurance sociale, synonyme de nouvelles dépenses. Pierre Triponez (RL, BE), directeur de l'Union suisse des arts et métiers (USAM) a annoncé le lancement d'un référendum. Les deux Chambres ont finalement adopté la loi, mais sur un score plutôt serré.

Le projet a été accepté en votation populaire le 26 novembre 2006 par 68 % des votants.

03.064 Rapport concernant le classement des motions Neirynck 00.3277 et Paupe 01.3334 (Egalité de traitement entre pensionnés belges et suisses)

Situation initiale

Le 14 juin 2000, Jacques Neirynck (C, VD), conseiller national, et 20 cosignataires ont déposé une motion demandant à la Confédération de se substituer immédiatement à la Belgique dans le paiement de la partie impayée par la Belgique des pensions des bénéficiaires suisses ayant travaillé dans les anciennes colonies du Congo et du Ruanda-Urundi. Une motion identique a été déposée le 20 juin 2001 par Pierre Paupe (C, JU), conseiller aux Etats, et 12 cosignataires. Les motions ont été adoptées le 4 octobre 2001 par le Conseil des Etats et le 6 mars 2002 par le Conseil national.
Le Conseil fédéral soumet un rapport tendant au classement des motions Neirynck et Paupe (égalité de traitement entre pensionnés belges et suisses).

Délibérations

16-12-2003	CN	Il est pris acte du rapport. Les motions Neirynck et Paupe ne sont pas classées.
18-03-2004	CE	Il est pris acte du rapport. Les motions Neirynck et Paupe sont classées.

Au **Conseil national** la majorité de la commission s'est prononcée pour le classement des motions Neirynck et Paupe, conformément au Conseil fédéral. À l'opposé, une minorité emmenée par Liliane Maury Pasquier (S, GE) a proposé de ne pas classer ces motions en raison de l'inégalité de traitement subie par les ressortissants suisses ayant travaillé dans les colonies belges du Congo et du Ruanda-Urundi : leurs pensions n'ont plus été indexées après 1960. Selon Liliane Maury Pasquier, ni l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, ni la situation financière de la Confédération ne justifient de classer les deux motions. La conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey a, quant à elle, justifié la proposition de classement en indiquant, d'une part, que les pensionnés suisses avaient déjà été indemnisés par la Confédération et, d'autre part, que, depuis le 1er juin 2002, la Belgique versait des rentes indexées aux ressortissants suisses concernés. Par 120 voix contre 47, le conseil s'est toutefois rallié à la minorité de la commission, s'opposant au classement des deux motions.
Au **Conseil des Etats**, Bruno Frick (C, SZ) a proposé, au nom de la commission, de classer la motion Paupe au motif que la Suisse n'avait aucune obligation légale de compenser les manques à gagner au niveau des rentes. Il a souligné que la Confédération avait de toute façon déjà versé une indemnité, tout en indiquant qu'aucune situation extrêmement grave n'avait été signalée à la commission et que le paiement intégral s'élèverait à environ 100 millions de francs. Du côté des opposants au classement, Madeleine Amgwerd (C, JU) a déclaré que ces motions touchaient à une question de justice et d'équité. Cependant, par 31 voix contre 7, le conseil a préféré suivre la proposition de classement de la commission.
Suite à cette divergence, les deux motions restent pendantes et le Conseil fédéral devra en proposer à nouveau le classement.

04.016 Pour de plus justes allocations pour enfants. Initiative populaire

Message du 18 février 2004 relatif à l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants! » (FF 2004 1195)

Situation initiale

L'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants! » a été déposée le 11 avril 2003. Elle demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, aux termes duquel la Confédération est tenue d'édicter des dispositions relatives aux allocations pour enfant. Si l'Assemblée fédérale n'adopte pas la loi d'exécution dans un délai de cinq ans à compter de l'acceptation de l'initiative populaire, il

incombe au Conseil fédéral d'arrêter les dispositions nécessaires. La réglementation prévue pour le régime fédéral des allocations pour enfant est la suivante :
Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant entière, quelle que soit la situation professionnelle de ses parents, jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 16 ans ou de 25 ans pour les jeunes en formation.
L'allocation pour enfant se monte à 450 francs par mois au minimum et est adaptée à l'évolution des salaires et des prix.
Le financement s'effectue par la Confédération et les cantons et par les cotisations des employeurs, les pouvoirs publics en assumant au moins la moitié. Une péréquation des charges est établie à l'échelon national.
Cette réglementation fédérale se substituerait à la disparité des régimes en vigueur dans les cantons et la Confédération. Aujourd'hui, les genres d'allocations familiales et leurs montants varient fortement, et des lacunes existent pour les indépendants, les personnes actives à temps partiel et celles sans activité lucrative. De plus, les conditions d'octroi sont peu coordonnées.
Les coûts des allocations pour enfant telles que proposées par l'initiative populaire s'élèveraient à 10,7 milliards de francs, c'est-à-dire nettement plus du double des 4 milliards de francs engagés à ce jour. Etant donné que les allocations familiales sont aujourd'hui financées à plus de 95 % par les employeurs des secteurs public et privé et que le Comité d'initiative n'entend pas accroître davantage leur contribution actuelle, les surcoûts seraient supportés pour l'essentiel par les budgets publics. Il en résulterait pour la Confédération une charge nette de 2,9 milliards de francs (en cas de répartition à parts égales entre Confédération et cantons) ou de 4 milliards de francs (dans l'hypothèse où la Confédération assumerait les deux tiers des coûts). Au regard de la situation financière tendue que connaît la Confédération, les ressources nécessaires devraient être fournies par des recettes supplémentaires correspondantes. A ce titre, une augmentation des impôts entrerait au premier chef en ligne de compte, entraînant par là un accroissement indésirable de la quote-part d'impôts.
Le Conseil fédéral est d'avis que les allocations familiales revêtent une grande importance dans la politique familiale et, en particulier, dans la lutte contre la pauvreté des familles. Comme déjà exposé dans son avis du 28 juin 2000 sur l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411, Prestations familiales; FF 2000 4422), il soutient donc sur le principe une réglementation fédérale allant dans ce sens. Celle-ci pourrait fixer certaines normes minimales, combler les lacunes les plus choquantes et créer des conditions d'octroi plus uniformes et coordonnées. L'augmentation du montant des prestations visée par l'initiative populaire et les surcoûts qui en découlent ne sont cependant pas défendables. La norme constitutionnelle actuelle offre une base suffisante pour uniformiser les allocations familiales. Un projet de loi fédérale, actuellement en cours d'examen au Parlement, existe déjà dans le cadre de l'initiative parlementaire mentionnée. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet sans contre-projet de l'initiative populaire « Pour de plus justes allocations pour enfants! ».

Délibérations

15.03.2005	CN	Le délai pour traiter l'initiative est prorogé d'un an en vertu de l'art. 105 LParl.
14.06.2005	CE	Le délai imparti pour traiter l'initiative populaire est prorogé d'un an. Retrait le 3 mai 2006 (FF 2006 4249)

Une trentaine d'orateurs se sont exprimés lors du débat d'entrée en matière au **Conseil national**, acquise de plein droit pour l'initiative. Ce débat a concerné non seulement l'initiative populaire mais également l'initiative parlementaire Fankhauser sur les prestations familiales (voir objet 91.411) présenté comme contre-projet indirect à l'initiative populaire. Les orateurs ont répété les arguments déjà entendus à l'occasion de tous les débats portant sur la politique familiale. Pour la gauche et le groupe PDC, la politique familiale passe entre autres par des allocations familiales équivalentes pour tous les enfants. Pour la droite, le système actuel est satisfaisant et, de plus, la politique fiscale représente la meilleure des politiques familiales. Il est d'autre part exclu d'accepter des dépenses supplémentaires insupportables et un interventionnisme accru de l'Etat. Les députés de gauche ont dénoncé la diversité du système suisse, coupable d'inégalités de traitement criantes entre les familles. Ceux de droite ont, en revanche, souligné les richesses du système actuel adapté aux situations régionales et aux circonstances professionnelles. Pour le conseiller fédéral Pascal Couchepin, les cantons sont les premiers responsables de la politique sociale. Il est nécessaire de continuer à leur donner et à leur laisser des compétences dans ce domaine. Pour ces raisons et à cause du coût démesuré engendré par l'initiative, il recommande, au nom du Conseil fédéral de rejeter l'initiative.

Les divisions ont été tout aussi claires lors du débat sur la prorogation de délai. Une minorité de la commission avait proposé de ne pas proroger le délai. Cela permettrait de soumettre l'initiative au peuple à la fin 2005 sans lui présenter en parallèle de contre-projet, inutile en la circonstance. Malgré le vote compact des groupes radical libéral et UDC, le Conseil national a refusé, par 87 voix contre 84, cette « manœuvre » dénoncée par Hugo Fasel (G, FR), visant à faciliter le rejet de l'initiative et du contre-projet. Pour le président de Travail suisse, l'initiative a « enfin » permis de relancer le débat sur les allocations et de formuler le contre-projet à 200/250 francs. Il est dès lors logique de laisser au peuple la possibilité de choisir entre deux variantes.
Au **Conseil des Etats,** la proposition de This Jenny (V, GR) de ne pas proroger le délai n'a pas trouvé grâce aux yeux des sénateurs. Ceux-ci ont préféré, par 26 voix contre 9, suivre leur commission qui proposait d'examiner conjointement l'initiative populaire et le contre-projet afin de les soumettre ensemble, le cas échéant, au vote du peuple et des cantons.

Par déclaration de retrait du 3 mai 2006, le comité d'initiative a informé la Chancellerie fédérale que l'initiative populaire fédérale « Pour de plus justes allocations pour enfant! » avait été retirée. Vu cette déclaration de retrait valable, le Conseil fédéral a renoncé à soumettre cette initiative au vote du peuple et des cantons.

La loi sur les allocations familiales issue des débats sur l'initiative parlementaire Fankhauser (91.411) et conçue comme un contre-projet à l'initiative a été adoptée en votation populaire le 26 novembre 2006 par 1 480 350 oui contre 697 736 non et 68 % des votants.

06.028 Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Message du 10 mars 2006 relatif à l'arrêté fédéral concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (FF 2006 3241)

Situation initiale

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants qui est entrée en vigueur le 1er février 2003 a permis de poser les bases d'un programme d'impulsion qui s'étendra sur huit ans, visant à promouvoir la création de places d'accueil pour les enfants et à permettre aux parents de mieux concilier famille et travail ou formation. Pour financer ce programme, un premier crédit d'engagement à hauteur de 200 millions de francs a été ouvert pour une durée de quatre ans (1er février 2003 au 31 janvier 2007).
Aux termes de la loi, les structures d'accueil collectif de jour et d'accueil parascolaire peuvent bénéficier d'aides financières dans leur phase de démarrage ou lorsqu'elles augmentent leur offre de manière significative. Des projets dans le domaine de l'accueil familial peuvent également être soutenus. Ces aides financières sont versées pendant trois ans au plus sous forme de contributions forfaitaires. Comme la loi l'y oblige, l'Office fédéral des assurances sociales, lequel est chargé de la mise en œuvre de la loi, a procédé à une évaluation de l'exécution de la loi ainsi que des effets des aides financières afin de mesurer l'efficacité du programme d'impulsion notamment à l'aune du nombre de places créées. Cette évaluation doit permettre de décider de la poursuite du programme et servir de base à la fixation du second crédit d'engagement pour la période allant du 1er février 2007 au 31 janvier 2011.
L'exécution du programme d'impulsion a été jugée bonne. L'évaluation a montré que les parents recourent aux structures d'accueil pour exercer une activité lucrative ou suivre une formation. Le programme d'impulsion a permis d'augmenter le nombre de places d'accueil extra-familial pour enfants. Pour les quatre premières années, on peut estimer que 13 400 nouvelles places d'accueil seront soutenues par les aides financières. Sur les 200 millions de francs mis à disposition par le premier crédit d'engagement, 107 millions au maximum seront probablement utilisés. Le solde sera annulé.
Au vu des résultats de l'évaluation et des motifs qui plaident pour une extension de l'offre dans le domaine de l'accueil extra-familial, le Conseil fédéral propose de poursuivre le programme d'impulsion. Au vu de la faible demande d'aides financières par rapport à ce qui était escompté et de la précarité des finances fédérales, il estime que le cadre financier doit être revu nettement à la baisse. Il se prononce en faveur d'un second crédit d'engagement à hauteur de 60 millions de francs pour la période allant du 1er février 2007 au 31 janvier 2011.

Délibérations

07.06.2006 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
20.09.2006 CE Divergences.
02.10.2006 NR Adhésion.

Au **Conseil national** une minorité de la commission réunissant des parlementaires bourgeois a proposé de ne pas entrer en matière. Pour cette minorité, le financement des crèches n'est pas du domaine de l'Etat fédéral, mais de celui des communes, des cantons et des entreprises. Pour la majorité de la commission, le programme a prouvé son utilité et mérite dès lors d'être reconduit. L'entrée en matière a été acceptée par 121 voix contre 56. La discussion a porté sur le montant alloué aux aides financières. La majorité de la commission souhaitait une aide d'au maximum 200 millions, justifiée par le succès du programme et par le besoin de places d'accueil pour les enfants. Deux minorités de la commission proposaient l'une 30, l'autre 60 millions comme le Conseil fédéral. Ni l'évocation des finances précaires de la Confédération, ni l'utilisation seulement partielle du crédit précédent n'ont convaincu les députés, qui ont écarté ces deux montants. Soutenue par les radicaux-libéraux, les démocrates du centre et quelques démocrates-chrétiens, la proposition intermédiaire de 120 millions déposée par Marianne Kleiner (RL, AR) a finalement été écartée, par 96 voix contre 89, au profit de la version à 200 millions, présentée par la majorité de la commission.
Au **Conseil des Etats,** l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Comme à la Chambre basse, la discussion a porté sur l'aspect financier. La majorité de la commission proposait 120 millions, estimant le montant suffisant pour couvrir les demandes des quatre prochaines années. Les sénateurs se sont ralliés à ce montant et ont nettement rejeté les deux autres propositions à 200 respectivement 60 millions.
Au **Conseil national,** la minorité de la commission a proposé de se rallier au Conseil des Etats alors que la majorité de la commission préconisait 160 millions. Sur le score serré de 89 à 85, la Chambre basse a suivi la minorité de sa commission et accepté le montant de 120 millions.

06.030 Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses ». Crédit-cadre 2007-2011

Message du 10 mars 2006 concernant l'octroi d'un crédit-cadre à la fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » pour les années 2007-2011 (FF 2006 2951)

Situation initiale

La fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » a été instituée par la Confédération en 1997. Sa mission consiste à assurer et à améliorer les conditions de vie de la population nomade en Suisse ainsi qu'à l'aider à préserver son identité culturelle. Ces objectifs témoignent du fait que les gens du voyage, qui ont longtemps subi des discriminations dans notre pays, sont aujourd'hui une minorité nationale reconnue par la Confédération. En ratifiant en 1998 la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, la Suisse s'est engagée à favoriser les conditions permettant aux personnes appartenant à des minorités nationales de préserver et de développer leur culture. La fondation a été dotée d'un capital de fondation d'un million de francs et elle s'est vu attribuer jusqu'à présent deux crédits-cadres quinquennaux, à titre de contributions d'exploitation, se montant à 150 000 francs par année. Au sein de la fondation, les délégués de la Confédération, des cantons et des communes travaillent en collaboration avec les représentants des gens du voyage. La fondation fournit aux gens du voyage un soutien scientifique, juridique et politique. Elle concentre ses efforts sur la création d'aires de séjour et d'aires de transit et sur le maintien et la consolidation des aires existantes. Parmi les autres questions dont elle s'occupe, on trouve notamment celle du transit estival de gens du voyage étrangers à travers notre pays et celle de la formation scolaire des enfants de nomades. On peut aujourd'hui considérer que la question des patentes est résolue – et on le doit notamment à l'action de la fondation – puisque, depuis début 2003, une patente cantonale est valable dans toute la Suisse, conformément à la loi fédérale sur le commerce itinérant. La fondation constitue un forum où les représentants des autorités et ceux des gens du voyage peuvent travailler ensemble dans un climat de confiance à la résolution des problèmes qui subsistent. Comme ce n'est que par un travail patient et persévérant d'information, de médiation et d'argumentation que l'on parvient à réaliser des progrès, il importe que la fondation puisse poursuivre ses activités, en continuant d'utiliser ses connaissances, son expérience et ses contacts pour promouvoir une coexistence harmonieuse entre population nomade et population sédentaire. En vertu de l'art. 3, al. 2, de la loi fédérale du 7 octobre 1994 concernant la fondation

« Assurer l'avenir des gens du voyage suisses » (RS 449.1), le Conseil fédéral propose d'octroyer à la fondation un nouveau crédit-cadre de 750 000 francs pour les années 2007 à 2011.

Délibérations

15.06.2006 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
18.09.2006 CN Adhésion.

Au **Conseil des Etats,** l'entrée en matière a été décidée sans opposition. Les orateurs ont mis l'accent sur les problèmes concernant les aires de séjour et les aires de transit. Les représentants de la fondation avaient demandé en séance de commission une augmentation du crédit-cadre liée à cette question. Une minorité de la commission les a soutenus et a proposer de doubler le crédit-cadre et de le porter à 1,5 millions de francs, afin de permettre à la fondation d'améliorer les conditions de vie des gens du voyage. Cette proposition a été rejetée par 21 voix contre 13.
Après une entrée en matière acceptée sans opposition, la discussion au **Conseil national** a porté sur le montant du crédit. Comme au Conseil des Etats, une minorité de la commission souhaitait un crédit de 1,5 millions de francs afin d'améliorer l'infrastructure des places à dispositions et d'en créer de nouvelles. Le Conseil national a toutefois rejeté cette proposition et s'est rallié au Conseil des Etats.

Assurances sociales

03.060 Prévoyance professionnelle. Mesures d'assainissement

Message du 19 septembre 2003 concernant des mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle (FF 2003 5835)

Situation initiale

Près d'une institution de prévoyance sur deux se trouve actuellement en situation de découvert, principalement pour des raisons conjoncturelles (persistance des pertes sur les marchés financiers, insuffisance des rendements des placements, évolution défavorable des taux de change). Afin d'élargir la marge de manœuvre, aussi bien dans le temps qu'au plan matériel, des institutions de prévoyance présentant des découverts surtout dans le domaine obligatoire de la prévoyance professionnelle, il doit être possible de s'écarter, à certaines conditions, de l'exigence légale de garantir une couverture de tous les engagements à 100 % en tout temps et il convient d'élargir le catalogue des mesures pouvant être prises pour résorber un découvert. L'introduction de ces mesures supplémentaires doit continuer d'être du ressort et de la responsabilité des institutions de prévoyance et ne doit pas restreindre leur compétence de régler librement le financement de leurs prestations. Afin de diminuer la pression du temps pour rétablir la couverture intégrale et, partant, d'éviter de devoir prendre des mesures radicales, les institutions de prévoyance doivent disposer d'un délai approprié pour résorber leur découvert. Elles ne doivent toutefois pas rester inactives durant cette période, mais doivent prendre les mesures indiquées. En appliquant ces mesures, elles doivent respecter des règles particulières. Nous proposons les mesures suivantes, qui doivent figurer explicitement dans la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) et dans la loi fédérale sur le libre passage:

1. attribuer aux institutions de prévoyance la compétence de prélever auprès de l'employeur et des salariés des cotisations destinées à résorber le découvert tant que dure ce dernier. Dans le domaine surobligatoire, le prélèvement de ces cotisations est soumis à l'accord de l'employeur. Une telle contribution doit également pouvoir être exigée des bénéficiaires de rentes. Les prestations de rentes dans le domaine obligatoire ne peuvent pas être amenuisées. Les cotisations et la réduction temporaire des rentes dans les domaines préobligatoire et surobligatoire sont sujettes aux règles particulières des mesures, tout en étant régies par les règles contractuelles du droit privé;
2. attribuer aux institutions de prévoyance la compétence de rémunérer les avoirs de vieillesse LPP à un taux d'intérêt plus bas que le taux minimal LPP tant que dure le découvert;
3. attribuer au Conseil fédéral la compétence d'édicter à l'échelon de l'ordonnance des dispositions permettant aux institutions de prévoyance en découvert de prévenir un recours abusif aux fonds de la prévoyance professionnelle dans le domaine de l'encouragement à la propriété du logement;
4. permettre, lors du calcul de la prestation de sortie, la déduction des cotisations destinées à résorber un découvert et à financer d'autres prestations et coûts lors du calcul de la prestation de sortie, afin d'obtenir l'effet d'assainissement souhaité et d'éviter des découverts structurels;

5. permettre d'effectuer des versements sur un compte séparé de réserves de cotisations de l'employeur, pour autant qu'ils permettent, au moyen d'une renonciation temporaire à l'utilisation de ces réserves, d'éviter des mesures destinées à résorber un découvert.

Le projet a été dans l'ensemble accueilli favorablement lors de la procédure de consultation. Il ne fait pas de doute que, parmi les différentes dispositions, celle qui permet de déroger au principe de la garantie offerte en tout temps (art. 65a LPP) a été le plus largement approuvée. En autorisant un découvert temporaire, cette disposition permettrait une mise en oeuvre judicieuse des mesures. Un jugement beaucoup plus différencié a été porté sur le catalogue de mesures proposé dans le projet de loi (art. 65b, al. 3, LPP). Les réactions vont de la simple acceptation au refus catégorique, en passant par l'approbation sous réserve. Si le projet a été largement accepté pour ce qui est de ses aspects essentiels, un grand nombre de réserves diverses ont été émises quant à des aspects particuliers.

Délibérations

04-12-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
01-03-2004	CN	Divergences.
09-03-2004	CE	Divergences.
11-03-2004	CN	Divergences.
17-03-2004	CE	Divergences.
01-06-2004	CN	Divergences.
09-06-2004	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
14-06-2004	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
18-06-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
18-06-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (176:0)

Le **Conseil des Etats** a approuvé dans l'ensemble les mesures de secours proposées par le Conseil fédéral. Un seul point du dispositif proposé a suscité la controverse : l'effort demandé aux rentiers. Le Conseil des Etats a toutefois émis certaines conditions préalables à l'introduction de cette mesure. La minorité de la commission qui voulait supprimer cette mesure n'a pas été suivie et le principe d'un prélèvement extraordinaire sur les rentes de deuxième pilier a été accepté par 30 voix contre 9.
Le **Conseil national,** suivant la majorité de sa commission, a refusé de prévoir une rémunération des avoirs de vieillesse inférieure au taux d'intérêt minimal durant la durée du découvert, malgré les plaidoyers du Conseiller fédéral Pascal Couchepin et de Claude Ruey (RL, VD), par 89 voix contre 85. Le Conseil national a d'autre part, introduit le principe de la consultation des bénéficiaires de rente, au cas où ceux-ci seraient appelés à participer à l'assainissement de la caisse.
Le **Conseil des Etats** a, suivant le Conseil fédéral, refusé d'introduire le principe de la consultation des bénéficiaires de rentes. La Chambre haute a maintenu ses décisions et, par 22 voix contre 19, autorisé les caisses de pension en difficulté à accorder temporairement une rémunération des avoirs du 2e pilier inférieure au taux d'intérêt minimal. Cette réduction ne pourrait toutefois être pratiquée qu'en dernier recours et pendant cinq ans au plus. Malgré ces restrictions, une forte minorité composée de socialistes et de démocrates-chrétiens s'est opposée à cet instrument que le **Conseil national** a à nouveau rejeté par 95 voix contre 87. La Chambre du peuple a également maintenu sa décision sur l'obligation de consulter les bénéficiaires de rente avant de procéder à des mesures d'assainissement.
Le **Conseil des Etats** a confirmé ses décisions précédentes.
Le **Conseil national,** a suivi les propositions de la majorité de sa commission et a maintenu une divergence avec le Conseil des Etats. S'il a rejoint la Chambre haute et abandonné, par 77 voix contre 74, l'obligation de consulter les bénéficiaires de rente, il s'est, en revanche, une nouvelle fois prononcé, de justesse il est vrai (76-74), contre toute rémunération inférieure au taux minimal fixé par le Conseil fédéral.
La **Conférence de conciliation** a conservé le système introduit par le Conseil des Etats, mais a ajouté une restriction supplémentaire en limitant la réduction du taux minimum au plus à 0,5 %. Les deux Conseils se sont ralliés à cette proposition.

03.419 Initiative parlementaire CSSS-CE. Prime minimale dans l'assurance-accidents

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-CE) 17.06.2003 (FF 2003 5443)
Avis du Conseil fédéral du 27.08.03 (FF 2003 5536)

Situation initiale

Selon l'art. 92, al. 1, de la loi sur l'assurance-accidents (LAA), les primes de l'assurance obligatoire se composent de primes nettes correspondant au risque et de suppléments destinés aux frais administratifs, aux frais de prévention des accidents et des maladies professionnelles et aux allocations de renchérissement qui ne sont pas financées par des excédents d'intérêts. Lorsqu'il s'agit de masses salariales peu importantes, une application systématique de cette disposition légale peut avoir pour conséquence que la prime ne suffise pas à couvrir les frais médicaux et les frais administratifs. D'où la nécessité d'un financement solidaire par le biais des primes des entreprises dont les masses salariales sont plus importantes. La perception d'une prime minimum permettrait de réaliser une répartition simple et juste des coûts des risques et des frais administratifs.
Eu égard à la réglementation actuelle, il n'est pas sûr que la perception d'une prime minimum ait des bases légales suffisantes. Jusqu'ici, le Tribunal fédéral ne s'est pas prononcé en dernière instance à ce sujet. La sécurité du droit voudrait qu'il soit ajouté à l'art. 92, al. 1, LAA, une phrase précisant que, quel que soit le risque couvert, les assureurs peuvent prélever pour chaque branche d'assurance une prime minimum dont le montant maximum est fixé par le Conseil fédéral.
L'art. 92, al. 1, LAA, dispose par ailleurs qu'il ne doit pas y avoir de différence importante entre les suppléments de prime de la CNA et ceux des autres assureurs (les assureurs désignés à l'art. 68 LAA, notamment les assureurs privés). Dans la pratique, cette disposition qui fait dépendre le taux pour frais administratifs des assureurs AA privés de celui pratiqué par la CNA est de plus en plus critiquée. Il est notamment souligné qu'une telle mesure est de nature à bloquer la concurrence entre les assureurs.
Il est proposé de confier au Conseil fédéral, à l'art. 92, al. 7, LAA, la compétence de fixer un minima et un maxima pour le supplément de prime destiné à couvrir les frais administratifs au sein d'une même compagnie, et ce sans indexation sur les suppléments de primes pour frais administratifs de la CNA.

Délibérations

01-10-2003	CE	Décision conforme au projet de la commission.
01-06-2004	CN	Divergences.
21-09-2004	CE	Adhésion
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale (42:0).
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale (186:0)

Le **Conseil des Etats** a adopté sans discussion les modifications, lesquelles étaient également soutenues par le Conseil fédéral.
Au **Conseil national** une minorité de la commission emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH) a estimé que fixer l'écart entre les taux maximum et minimum appliqués par un même assureur relevait de l'excès de réglementation. Pour Felix Gutzwiller, la fixation de l'écart serait superflue car la concurrence entre assureurs permet d'empêcher que les petites entreprises soient pénalisées. Si cela devait tout de même être le cas, ces mêmes entreprises pourraient toujours changer d'assureur. Selon lui, la fixation par le Conseil fédéral du taux maximum suffit à empêcher les abus. Cette argumentation a été suivie et les députés ont accepté la proposition de la minorité par 87 voix contre 61. Au vote sur l'ensemble, le projet a été accepté à l'unanimité avec 140 voix.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié au Conseil national.

04.025 Transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire. Loi fédérale

Message du 12 mai 2004 concernant la loi fédérale sur le transfert à la CNA de la gestion de l'assurance militaire (FF 2004 2659)

Situation initiale

L'assurance militaire (AM) a pour fondement les art. 59, al. 5, et 61, al. 5, Cst. et la loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM). Elle répond de toutes les atteintes à la santé et des dommages économiques subis par les personnes qui accomplissent un service personnel au profit de la Confédération dans le cadre du maintien de la sécurité et de la paix. Les services assurés sont notamment le service militaire, le service de protection civile et le service civil, les opérations du Corps suisse d'aide humanitaire, les actions de maintien de la paix et les bons offices de la Confédération. Les prestations de l'assurance militaire sont essentiellement financées par la caisse générale de la

Confédération et donc gratuites pour la plupart des assurés. L'Office fédéral de l'assurance militaire (OFAM) exécute les tâches de l'assurance militaire.
L'armée XXI et la protection civile XXI entraîneront une diminution du nombre de cas à traiter par l'assurance militaire, notamment dans la catégorie des militaires de milice. La CNA se voit également confrontée à une diminution du nombre d'assurés en raison d'un déplacement des emplois du secteur secondaire vers le secteur tertiaire. En outre, malgré des différences entre la LAM et la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA), l'assurance militaire et la CNA présentent de grandes similitudes au plan des prestations d'assurance et du traitement des cas d'assurance. En conséquence, ce projet a pour but de modifier les lois sur l'assurance militaire et sur l'assurance accidents, ainsi que la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances afin de créer les bases légales nécessaires permettant au Conseil fédéral de transférer, par voie d'ordonnance, la gestion de l'assurance militaire à la CNA. Au niveau de la loi, seules sont précisées les conditions de base autorisant la gestion de l'assurance militaire par la CNA. Les conditions concrètes, comme l'organisation de l'assurance militaire, sont quant à elles fixées dans une convention entre la Confédération et la CNA.
La CNA doit continuer à gérer l'assurance militaire comme une assurance sociale à part entière. De même, la Confédération continuera à financer les prestations d'assurance et les frais administratifs. Dès lors, les modifications proposées portent uniquement sur l'organisation et sont sans effets directs sur les prestations de l'assurance militaire.
La gestion de l'AM par la CNA comme assurance sociale à part entière permettra à terme de créer des synergies dans l'exécution des deux assurances sociales (assurance militaire et assurance-accidents). Il en résultera une diminution des frais administratifs qui se montent à 25,5 millions de francs environ en tenant compte des prestations fournies par tous les services de la Confédération en faveur de l'assurance militaire. Des économies supplémentaires seront réalisées au niveau des prestations d'assurance avec l'introduction d'une nouvelle gestion des cas qui vise une meilleure réadaptation professionnelle des assurés pour éviter de devoir verser des rentes onéreuses, et grâce à l'accès facilité des assurés de l'AM à la réadaptation et à l'insertion professionnelle de la CNA.
Durant les trois premières années suivant le transfert, la convention prévoit que la Confédération verse à la CNA un montant forfaitaire pour couvrir les frais administratifs générés par la gestion de l'AM. Partant d'un montant global d'environ 25,5 millions de francs à la charge de la Confédération en 2002 pour les frais administratifs de l'AM, le montant forfaitaire versé à la CNA est fixé à 25,8 millions de francs pour commencer et sera adapté au renchérissement par la suite. Ce montant forfaitaire est ainsi un peu plus élevé, en valeur nominale, que celui, en partie estimatif, des frais administratifs pour 2002. En contrepartie, les coûts de transfert estimés à environ 15 millions de francs par la CNA sont à la charge de celle-ci. A partir de la quatrième année, la Confédération ne versera plus que les frais administratifs effectifs à la CNA. Cette dernière devra s'engager à réduire les frais administratifs d'au moins 10 % du montant forfaitaire mentionné. Cependant, grâce aux synergies et à la baisse du nombre de cas à traiter, les frais administratifs de l'AM pourront être réduits, selon toutes prévisions, d'environ 3 millions de francs à moyen terme déjà, soit d'un montant supérieur à l'objectif minimal de 10 %.

Délibérations

21-09-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16-03-2005	CN	Adhésion.
18-03-2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
18-03-2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (179:4)

Au **Conseil des Etats,** le porte-parole de la commission, Christiane Brunner (S, GE) a rappelé que ce projet de loi faisait suite à la motion 03.3346 du 19 juin 2003, déposée par Philipp Stähelin (C, TG), qui demandait au Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires au transfert des activités de l'assurance militaire à la CNA, la Confédération continuant d'assumer les risques. L'intégration de l'assurance militaire dans la CNA, mesure de nature purement organisationnelle, entraînerait des avantages tant pour les assurés de l'assurance militaire que pour la Confédération.
Le projet, nullement contesté a été adopté à l'unanimité.
Le **Conseil national** a lui aussi adopté le projet soutenu de toutes parts.

05.034 Loi sur l'assurance-invalidité. Simplification de la procédure

Message du 4 mai 2005 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (mesures de simplification de la procédure) (FF 2005 2899)

Situation initiale

Dans le cadre de la discussion « Panorama des assurances sociales; point de la situation, perspectives et mesures à prendre », le Conseil fédéral a décidé, le 30 juin 2004, de soumettre sans délai au Parlement un projet de réforme de la procédure de l'assurance-invalidité qui devait être traité en procédure spéciale et entrer en vigueur le 1er janvier 2006. Ce projet visait à rendre la procédure AI plus simple au moyen des trois mesures suivantes:

- remplacer la procédure d'opposition par la procédure de préavis (rétablir la situation antérieure à l'introduction de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA]) ;
- supprimer la gratuité de la procédure devant les tribunaux cantonaux des assurances et devant le Tribunal fédéral des assurances (TFA) ;
- restreindre le pouvoir de cognition du TFA.

Le Conseil fédéral a mis ledit projet en consultation du 24 septembre au 1er novembre 2004. Ont été invités à donner leur avis les cantons, les tribunaux fédéraux, les partis, les associations faîtières de l'économie et d'autres organisations intéressées. Une conférence de consultation a en outre été organisée le 22 octobre 2004 à l'intention des associations de défense des personnes handicapées. Au total, 66 réponses ont été recueillies.

Les principales tendances qui ressortent des réponses sont les suivantes :

- Soutien à l'idée de réforme : la majorité des participants approuve le projet dans l'ensemble. Les opposants rejettent notamment l'idée d'une réglementation spécifique de la procédure dans l'AI, contestent le caractère d'urgence, déplorent le chevauchement avec la réforme de l'organisation judiciaire fédérale et mettent en doute l'opportunité des mesures.
- Remplacement de la procédure d'opposition par la procédure de préavis : le projet de remplacer la procédure d'opposition par la procédure de préavis a été bien accueilli. Certains participants ont cependant relevé qu'il n'est pas encore possible d'estimer les effets de la procédure d'opposition sur le nombre d'oppositions formées contre les décisions des offices AI.
- Suppression de la gratuité de la procédure de recours devant les tribunaux cantonaux des assurances et le Tribunal fédéral des assurances : l'idée de rendre payante la procédure de recours devant les tribunaux cantonaux des assurances a dans l'ensemble été favorablement accueillie. La majorité des cantons suggèrent de fixer des limites de frais. Mais plusieurs participants critiquent l'imposition de frais aux parties pour les procédures cantonales, car ils craignent qu'il en résulte une augmentation des demandes d'assistance judiciaire, et par voie de conséquence des coûts encore plus élevés. Les cantons se sont majoritairement prononcés pour que la proposition de supprimer la gratuité de la procédure devant le TFA soit harmonisée avec la réforme de l'organisation judiciaire fédérale.
- Limitation du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral des assurances aux cas de violation du droit fédéral, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation: seuls quelques participants se sont prononcés sur cette mesure. Certains sont sceptiques au vu du résultat des débats parlementaires relatifs à la réforme de l'organisation judiciaire fédérale. En effet, alors que la procédure de consultation sur le présent projet était en cours, le Conseil national a maintenu le plein pouvoir de cognition du TFA en ce qui concerne les prestations de l'AI.

Sur la base des résultats de la procédure de consultation et afin d'harmoniser le présent projet avec la réforme totale de l'organisation judiciaire fédérale, trois mesures pour la simplification de la procédure AI sont proposées :

- remplacer la procédure d'opposition par la procédure de préavis (rétablir la situation antérieure à l'introduction de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA]);
- supprimer la gratuité de la procédure devant les tribunaux cantonaux des assurances et devant le Tribunal fédéral des assurances (TFA);
- supprimer la suspension des délais dans la procédure administrative et devant les tribunaux cantonaux des assurances.

L'introduction des mesures proposées vise à simplifier et à accélérer la procédure dans l'assurance-invalidité. Dans l'intérêt de la personne assurée surtout, la procédure administrative doit se dérouler sans délais. Par rapport à la procédure d'opposition, la procédure de préavis permet d'associer en temps utile la personne assurée et d'établir ainsi les faits avec précision.

L'obligation de supporter les frais de justice devant les tribunaux cantonaux invitera la personne assurée à peser mûrement le pour et le contre avant de former recours. La suppression de la gratuité de la procédure provoquera une diminution des recours superflus.

Délibérations

04.10.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
06.12.2005	CE	Adhésion.
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (114:63)
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (35:9)

Au **Conseil national,** une large minorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière. Pour cette minorité, l'objet présente des faiblesses de méthode et de fond évidentes qui empêchent d'y adhérer. Des faiblesses de méthodes, puisqu'il manque des données quantitatives et une évaluation qualitative sérieuse des avantages et des désavantages liés à la procédure en vigueur, deux ans seulement après son introduction. Il paraît d'autre part peu pertinent de modifier certains aspects d'une procédure sur laquelle la prochaine révision de l'AI toute proche aura certainement aussi des effets. Sur le fond, la modification proposée s'éloigne de l'harmonisation péniblement acquise par la LPGA. On renonce à la procédure d'opposition pour revenir à celle du préavis, on introduit des frais de justice et on élimine la suspension des délais. Les partisans de la révision ont mis l'accent sur la nécessité, dans l'intérêt même des personnes assurées et des ayants droit, du prompt déroulement de la procédure administrative. Alors que les délais de décision jouent un rôle considérable dans la réinsertion professionnelle effective, les mesures proposées visent à simplifier et accélérer la procédure en cas de litiges portant sur les prestations de l'AI. Soutenue par les groupes démocrate-chrétien, radical-libéral et UDC, l'entrée en matière a été décidée par 111 voix contre 63.
Aux art. 57a, al. 1 et 2 et 69, al. 1, le Conseil national, sensible aux arguments de la majorité de sa commission, a rétabli la procédure de préavis par 105 voix contre 64 respectivement 107 voix contre 63. Pour la majorité, l'introduction de la procédure d'opposition n'a pas permis d'améliorer le taux d'acceptation des décisions de l'assurance-invalidité, au contraire. Le nombre élevé d'oppositions et de recours enregistré dans ce domaine nécessite la prise de mesures correctrices immédiates. Les groupes socialistes et Verts ont vivement contesté cette analyse, mais ils n'ont pas été entendus.
Avec la voix prépondérante de sa présidente, le Conseil national a refusé, par 89 voix contre 88, de supprimer la suspension des délais durant les vacances judiciaires (deux semaines à Pâques, un mois en été, deux semaines à Noël).
A l'art. 69, al. 1ter, les députés des groupes socialiste et Vert se sont élevés en vain contre la suppression de la gratuité de la procédure, présentée comme une mesure antisociale. La Chambre basse a préféré suivre, par 108 voix contre 70, la recommandation de la majorité de sa commission. Pour celle-ci, l'introduction d'émoluments financièrement supportables permet aux recourants de mieux saisir l'importance d'une action. De plus, les personnes sans moyen ont droit à l'assistance judiciaire, donc à la gratuité.
Comme le proposait la majorité de la commission, le Conseil national a restreint, par 93 voix contre 85, le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral des assurances en ce qui concerne les décisions relatives aux prestations de l'AI. Il a considéré que cela constituait un moyen efficace et judicieux d'endiguer les coûts. Une minorité de la commission a estimé, au contraire, comme la Commission des affaires juridiques, que cette décision serait en contradiction avec les articles 97 et 105 de la loi sur le Tribunal fédéral adoptée par le Parlement le 17 juin 2005.
Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 92 voix contre 65, l'opposition venant des rangs rose-vert.
Au **Conseil des Etats,** la proposition de non-entrée en matière de Gisèle Ory (S, NE) a été rejetée par 35 voix contre 4. Les propositions de minorité aux art. 57a, al. 1 et 2 et 69, al. 1 concernant la procédure de préavis ou le pouvoir de cognition du Tribunal (ch. IIbis, modification du droit en vigueur), n'ont pas empêché les sénateurs de se rallier aux décisions du Conseil national.

05.052 5e révision de l'AI

Message du 22 juin 2005 concernant la 5e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (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'allégement 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'allégement 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'allégement. 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 en votation finale. (118:63)
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (35:7)

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.

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 de 40 à 20 % du revenu annuel moyen pris en compte pour la rente AI (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 (S, 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 œuvre 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 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.

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 complémentaire

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, dont l'entrée en vigueur est prévue un an après celle de la 5e révision de l'AI, soit vraisemblablement le 1er janvier 2008.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée
20.03.2007 CN L'arrêté fédéral a été rejeté au vote sur l'ensemble.

Cet objet a été traité en même temps que le projet 2 de la révision de la loi sur l'assurance-invalidité (05.052).
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 UDC 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 évangélique. 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.

05.079 LAVS. Nouveau numéro d'assuré AVS

Message du 23 novembre 2005 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Nouveau numéro d'assuré AVS) (FF 2006 515)

Situation initiale

Le projet relatif au nouveau numéro d'assuré AVS est centré sur trois points principaux :

1. Réglementation du dispositif de base : Le dispositif actuel du numéro AVS touche aux limites de sa capacité, car la formation de ce numéro repose sur des données spécifiquement personnelles. Par sa nature même, le système implique qu'un nombre toujours plus important de personnes doivent être gérées sous plusieurs numéros, que la clé alphabétique génère des goulets d'étranglement et qu'il faut s'attendre à des problèmes administratifs supplémentaires ces années prochaines. En effet, dès 2007, le dispositif actuel ne permettra plus de distinguer entre les personnes de plus de cent ans et celles de moins de cent ans, ce qui augmente le risque d'erreurs dans les versements. Dans la perspective d'une gestion efficace, il importe de passer de l'ancien dispositif à un dispositif moderne, tenant compte des progrès technologiques, à partir de 2008. L'élément central du présent projet est l'introduction du nouveau dispositif d'attribution d'un numéro d'assuré AVS non «parlant» (nouvel art. 50c LAVS), fondé en grande partie sur des annonces automatisées provenant du registre informatisé de l'état civil (Infostar) et du système d'information central sur la migration (SYMIC). Dans cette perspective, le Parlement a déjà créé les bases légales nécessaires à ces échanges d'informations dans le code civil (CC) et dans la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA). Par ailleurs, pour mettre en oeuvre la réglementation relative au nouveau numéro d'assuré AVS, le Conseil fédéral devra adapter règlement et ordonnances.
2. Numéro d'assurance sociale : L'utilisation de l'actuel numéro AVS n'est soumise à aucune restriction légale et elle s'est largement répandue au fil du temps. Or, cette situation ne

correspond pas aux besoins actuels de la protection des données. L'utilisation à large échelle de ce numéro présente surtout l'avantage de faciliter la coordination dans le domaine de la sécurité sociale. C'est pourquoi le présent projet prévoit d'habiliter toutes les institutions et services actifs dans le domaine des assurances sociales à utiliser systématiquement ce nouveau numéro AVS. Pour les assurances sociales régies par le droit fédéral, il est prévu de créer les bases légales nécessaires dans les lois fédérales respectives (en annexe). Pour les assurances sociales cantonales (p.ex. les allocations familiales), l'habilitation à utiliser le nouveau numéro d'assuré AVS découle directement de la LAVS.

3. Utilisation du le nouveau numéro d'assuré AVS dans d'autres domaines : Le projet contient une disposition (art. 50e LAVS) qui définit à quelles conditions l'utilisation du numéro AVS en dehors des assurances sociales est aussi licite. En principe, les services chargés d'appliquer le droit cantonal dans les domaines de la réduction de primes dans l'assurance-maladie, de l'aide sociale, des impôts et de la formation doivent pouvoir utiliser systématiquement le numéro d'assuré. Le projet prévoit en outre, dans l'annexe, la création de bases légales particulières au niveau de la Confédération dans certains domaines étroitement liés aux assurances sociales (assurances privées complémentaires aux assurances sociales maladie et accidents, prévoyance professionnelle surobligatoire, contrôle militaire, fiscalité et écoles polytechniques fédérales). L'utilisation du numéro d'assuré AVS en dehors de ce contexte est possible si une base légale ad hoc est créée, respectivement au niveau de la Confédération et à celui du canton. Grâce à cette interface, qui pose en même temps un certain nombre d'exigences minimales aux utilisateurs, il n'y a plus d'obstacle à ce que le nouveau numéro d'assuré AVS se développe et devienne un numéro administratif d'identification de personne utilisé par la Confédération, les cantons et les communes. Les étapes de ce développement restent toutefois soumises à un contrôle démocratique.

Délibérations

22.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
06.06.2006	CN	Divergences.
12.06.2006	CE	Adhésion
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (129:53)
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Au **Conseil des Etats,** l'entrée en matière n'a pas été contestée. Après les explications du porte-parole de la commission et du conseiller fédéral Pascal Couchepin sur la nécessité et les buts de la loi, la Chambre haute a accepté le projet à l'unanimité avec 35 voix.
Contrairement au Conseil des Etats, plusieurs réserves ont été émises au **Conseil national**. Le danger de voir chaque citoyen décortiqué et mis à nu au mépris de la protection des données a été souligné à maintes reprises. Le groupe UDC a été particulièrement virulent à ce sujet. Il a ainsi proposé le renvoi au Conseil fédéral avec mandat de modifier le projet de telle sorte que seul un nouveau numéro d'assuré AVS soit créé, mais que celui-ci ne soit utilisé ni comme numéro de sécurité sociale ni comme identificateur de personne. Cette proposition a été rejetée par 133 voix contre 28.
Lors de la discussion par articles, des propositions issues des rangs UDC, des évangélistes et des Verts ont également tenté de limiter l'usage du nouveau numéro. Louis Schelbert (G, LU) a par exemple proposé, mais sans succès, de restreindre l'utilisation du numéro d'assuré à quatre domaines explicitement nommés dans la loi et empêcher ainsi l'utilisation éventuelle de ce numéro à d'autres fins. Le conseil a suivi les arguments de sa commission selon lesquels l'usage actuel, non réglementé, était dans les faits plus problématique que la loi proposée. Le conseil a adopté les modifications formelles proposées par sa commission et précisé ainsi quelques points du projet de loi. Au vote sur l'ensemble, les Verts et les démocrates du Centre ont en majorité rejeté la loi.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à la version du Conseil national.

05.411 Initiative parlementaire (CSSS-CN).Changement d'institution de prévoyance

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 26.05.2005 (FF 2005 5571)
Avis du Conseil fédéral : 23.09.05 (FF 2005 5583)

Situation initiale

Dans le cadre de la 1ère révision LPP, le Parlement a réglé à l'échelon de la loi différents aspects de la résiliation des contrats de prévoyance professionnelle. Tous les problèmes n'ont cependant pas pu être résolus durant les débats au Parlement. Il s'est avéré que deux domaines en particulier nécessitaient un complément de réglementation.

1. Obligation de prise en charge en cas de résiliation du contrat d'affiliation

Si un employeur résilie son contrat d'affiliation à une institution de prévoyance et que, conformément aux dispositions contractuelles, les bénéficiaires de rente quittent l'institution de prévoyance en même temps que les assurés actifs, il n'est pas garanti dans tous les cas que l'on sache déjà, lorsque le contrat arrive à échéance, quelle institution prendra en charge les rentes en cours. En outre, la réglementation actuelle ne dit pas clairement dans quelle mesure l'institution supplétive serait tenue de reprendre les rentiers lorsqu'elle reprend les assurés actifs.

Pour prévenir la survenance d'un vide contractuel pour la prise en charge des rentes en cours, l'initiative parlementaire propose que le contrat d'affiliation ne puisse être résilié que si une solution a été trouvée assurant le versement des rentes en cours. Dans le même temps, les tâches de l'institution supplétive sont précisées de sorte qu'elle ne puisse pas être contrainte à reprendre des rentiers.

2. Inscription dans la loi du droit de résiliation pour toutes les parties

Quelques institutions de prévoyances ou compagnies d'assurances ont fait parler d'elles récemment pour avoir imposé unilatéralement des changements de certaines conditions contractuelles, par exemple une modification de la hauteur des cotisations ou du taux de conversion ou encore la suppression de la garantie du taux d'intérêt minimal LPP (« modèle Winterthur »). Il a donc fallu introduire dans la loi un droit de résiliation en cas de modification substantielle du contrat.

L'introduction d'un droit de résiliation exprès valable pour les deux parties en cas de modification substantielle des conditions contractuelles clarifie la situation juridique. Toute modification d'importance doit être annoncée dans un délai défini avant qu'elle ne prenne effet. La disposition légale définit en plus ce qu'il faut entendre par « modification substantielle ».

Dans son avis, le Conseil fédéral a donné son accord de principe sur le contenu du projet et proposé un certain nombre de modifications, notamment pour des motifs de technique législative.

Délibérations

14.01.2005	CSSS-CN	La CSSS-CN décide de déposer une initiative parlementaire
14.02.2005	CSSS-CE	CSSS-CE. Adhésion.
29.11.2005	CN	Décision conforme à la proposition de la commission.
15.06.2006	CE	Divergences.
18.09.2006	CN	Divergences.
05.12.2006	CE	Divergences.
14.12.2006	CN	Divergences.
19.12.2006	CE	Adhésion.
20.12.2006	CN	Adhésion. (192:0)
20.12.2006	CE	Adhésion. (31:0)

Au **Conseil national,** les députés ont adopté sans discussion le projet de la commission avec les modifications proposées par le Conseil fédéral.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi adopté le projet sans discussion. Des divergences ont toutefois été introduites, notamment à l'art. 53f, article concernant le droit de résiliation légal en cas de modification du contrat d'assurance dans la prévoyance professionnelle. Le Conseil des Etats a précisé que, après avoir annoncé par écrit les modifications substantielles d'un contrat d'affiliation, l'institution de prévoyance ou l'institution d'assurance devait, sur demande, transmettre les données relatives au capital de couverture et les éventuelles réserves de santé.

Le **Conseil national** a adopté une nouvelle formulation plus claire et plus précise de l'art. 53f, rédigée avec le concours de l'administration. Ainsi, si une institution de prévoyance entend apporter des modifications substantielles, elle doit informer par écrit l'employeur affilié au moins six mois à l'avance. Si l'employeur, d'entente avec le personnel, désire refuser les nouvelles conditions, il a la possibilité et la faculté de résilier le contrat dans un délai de trente jours, donc un mois avant les modifications contestées. Comme une décision de résiliation suppose un approfondissement préalable de solutions alternatives, il est prévu que l'employeur puisse exiger au plus tôt et recevoir dans un délai de 30 jours toutes les données nécessaires à un appel d'offres. Un éventuel retard dans la transmission de ces

informations donnerait lieu à une prolongation correspondante du délai de résiliation et aussi éventuellement de l'entrée en vigueur des nouvelles conditions. Au cas où le droit extraordinaire de résiliation ne devrait pas être utilisé, les nouvelles conditions prendraient effet à la date annoncée.
Le **Conseil des Etats** a une nouvelle fois modifié la formulation de l'art. 53f. A l'alinéa 3, selon la version du Conseil national, s'il y a retard de la part de l'institution de prévoyance dans la communication des données, il y a report de l'entrée en vigueur de la modification. Les sénateurs ont adopté une formulation qui reporte le délai de résiliation, mais pas l'entrée en vigueur.
Le **Conseil national,** s'il a adhéré aux modifications rédactionnelles des al. 1, 2 et 4 de l'art. 53f, a maintenu sa version à l'alinéa 3 de ce même article, version à laquelle s'est rallié le **Conseil des Etats.**

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.

Délibérations

12.06.2007 CE La loi fédérale a été rejetée au vote sur l'ensemble

Au **Conseil des Etats,** une minorité de la commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS), 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 22 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.

Conventions

06.090 Sécurité sociale. Convention avec la République de Bulgarie

Message du 22 novembre 2006 concernant la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et la Bulgarie (FF 2007 157)

Délibérations

22.03.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

12.06.2007 CE Adhésion

Au **Conseil national,** au nom d'une minorité de la commission, Toni Bortoluzzi (V, ZH) a proposé de ne pas entrer en matière, proposition rejetée par 101 voix contre 43. L'arrêté a été adopté par 100 voix contre 41.
Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté à l'unanimité avec 32 voix.

07.026 Prise en charge des tâches du fonds de garantie liechtensteinois. Accord

Message du 28 février 2007 relatif à l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la principauté du Liechtenstein concernant la prise en charge des tâches du fonds de garantie liechtensteinois (FF 2007 2277)

Situation initiale

La législation liechtensteinoise exige qu'un fonds de garantie pour la prévoyance du personnel en entreprise (2e pilier) ait été institué ou désigné le 1er janvier 2007 au plus tard. Etant donné que la prévoyance professionnelle liechtensteinoise n'atteint pas la taille critique nécessaire à la création de son propre fonds, les autorités de la Principauté ont demandé à la Suisse que leurs institutions de prévoyance puissent être affiliées à son fonds de garantie LPP.
L' accord prévoit que les tâches du fonds de garantie liechtensteinois sont entièrement prises en charge par le fonds de garantie LPP suisse. Il s'agit pour l'essentiel de garantir les prestations dues par des institutions de prévoyance devenues insolvables et de faire office de Centrale du 2e pilier. Les institutions de prévoyance liechtensteinoises sont affiliées au fonds de garantie LPP aux mêmes conditions que les institutions de prévoyance suisses. Le fonds de garantie LPP n'en demeure pas moins soumis exclusivement au droit suisse et à la surveillance des autorités suisses. En cas de litige relatif à l'application de l'Accord, le for est au siège du fonds de garantie LPP et le droit suisse est déterminant.
L'Accord est appliqué à titre provisoire depuis le 1er janvier 2007. Il est sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux.

Délibérations

12.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
04.10.2007 CN Adhésion

Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral sans opposition.
Au **Conseil national,** une minorité de la commission emmenée par Roland Borer (V, SO) a proposé de ne pas entrer en matière. Selon elle la présence d'institutions d'un autre pays pourrait introduire un élément difficilement contrôlable et porter ainsi atteinte à la stabilité et à la solidité du deuxième pilier et en particulier du système de garantie. Les députés ont été sensibles aux arguments de la majorité de la commission, laquelle considère les garanties données à ce sujet comme suffisantes. La commission a toutefois décidé de déposer une intervention parlementaire (07.3766) qui incite le Conseil fédéral à faire en sorte que le système de surveillance du Lichtenstein soit équivalent à celui de la Suisse et que les normes concernant les placements se rapprochent de celles de notre pays. L'entrée en matière a été acceptée par 105 voix contre 30. L'arrêté fédéral a ensuite été adopté sans discussion par 110 voix contre 28.

07.027 Sécurité sociale. Convention avec l'Australie

Message du 28 février 2007 concernant la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et l'Australie (FF 2007 1677)

Délibérations

21.06.2007 CN Le Conseil fédéral est habilité à ratifier la convention. La discussion de détail et le vote sur l'ensemble auront lieu à la session d'automne.
19.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.10.2007 CE Adhésion.

Les deux conseils ont adopté l'arrêté fédéral sans discussion.

Conférences internationales du Travail

03.069 Conférence internationale du Travail. 89e et 90e sessions

Rapport du 29 octobre 2003 sur les instruments adoptés en 2001 et en 2002 par la Conférence internationale du Travail (FF 2003 7167)

Situation initiale

Le rapport examine dans un premier temps dans quelle mesure le droit positif suisse est conforme aux exigences de la convention (no 184) concernant la sécurité et la santé dans l'agriculture. Cette convention ainsi que la recommandation (no 192) qui l'accompagne ont pour but d'améliorer la protection du travail dans des domaines de l'agriculture qui n'étaient pas encore couverts par les instruments existants de l'OIT.
La Suisse a pour pratique de ratifier les conventions de l'OIT qui correspondent au droit positif en vigueur dans notre pays. La seule exception est constituée par les conventions dites fondamentales de l'OIT, que la Suisse a toutes ratifiées à ce jour. L'analyse approfondie de la convention no 184 fait état des obstacles suivants à la ratification de cet instrument international: bien que la convention offre la possibilité d'exclure pour une durée limitée les indépendants de son champ d'application, il n'existe pas de volonté politique de les soumettre à la législation suisse de protection au travail dans le secteur agricole à moyen, voire à long terme. De plus, le champ d'application de la loi fédérale sur le travail ne couvre pas les entreprises de production agricole. Enfin, de nombreuses questions relatives à la protection du travail dans l'agriculture sont réglées en Suisse par le biais de contrats-types de travail; ce moyen n'est pas considéré comme suffisant par l'OIT pour mettre effectivement en œuvre une convention. Ces contrats-types de travail ne correspondent pas non plus aux exigences matérielles de la convention sur plusieurs points. Dès lors, le Conseil fédéral propose au Parlement de ne pas ratifier la convention no 184 de l'OIT.
Dans un second temps, le rapport fait état de manière succincte du protocole de 2002 à la convention (no 155) de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs (1981). Notre pays n'ayant pas ratifié cette convention à laquelle le protocole fait référence (FF 1983 I 25 ss), il n'est pas nécessaire, à ce stade, d'entrer en matière plus avant sur ce protocole. Par contre le Conseil fédéral prévoit de procéder bientôt à un examen de la convention no 155 et de la convention no 121 de l'OIT sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (1964), dont la liste des cas de maladies professionnelles a été révisée lors de la 90e session de la Conférence.
Le rapport a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT. Cette Commission consultative, formée de représentants des partenaires sociaux et de l'administration fédérale, a pris note du rapport après que des précisions ont été données par le Bureau international du Travail (BIT) sur des questions spécifiques en relation avec la convention no 184. La Commission a reconnu que l'obstacle principal à la ratification de la convention précitée touchait à la couverture des indépendants dans l'agriculture. L'Union patronale suisse (UPS), l'Union syndicale suisse (USS) et Travail.Suisse ont demandé que leurs prises de position respectives soient reflétées dans le rapport (voir ch. 4).

Délibérations

10-03-2004	CE	Pris acte du rapport.
04-06-2004	CN	Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont pris acte du rapport sans discussion.

04.059 Conférence internationale du Travail. 91e session

Rapport du 8 septembre 2004 sur la Convention (no 185) sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée), 2003 (FF 2004 4861)

Situation initiale

Le 19 juin 2003, la CIO a adopté la Convention n°185 sur les pièces d'identité des gens de mer (révisée). Il s'agit d'une refonte de la Convention n°108, qui date de 1958 et que la Suisse n'avait pas ratifiée. La convention révisée vise à mieux protéger les gens de mer contre les attaques terroristes tout en facilitant leur mobilité.

Dans son rapport du 8 septembre 2004, le Conseil fédéral soutient les objectifs de la convention en tant que tels. Il souligne toutefois que certaines dispositions de la Convention n°185 ne correspondent pas à l'état du droit positif suisse. La pratique de la Suisse consistant à ne ratifier que les conventions de l'OIT conformes au droit national, la ratification de la convention par la Suisse est impossible. De plus, la convention ne s'appliquerait en Suisse qu'à une douzaine de marins de nationalité helvétique. Par conséquent, la mise en œuvre de ladite convention entraînerait des dépenses et des démarches administratives disproportionnées par rapport aux objectifs visés.
Les gens de mer de nationalité suisse disposent d'ores et déjà d'un livret de marin, lequel, accompagné du passeport helvétique, est une pièce d'identité valable dans le monde entier. Si elle ratifiait la convention, la Suisse s'engagerait à mettre sur pied une base de données électroniques et à établir à l'intention des marins suisses un document contenant des données biométriques. Les coûts que cette mesure entraînerait seraient difficilement justifiés au vu du faible nombre de marins concernés.

Délibérations

06.12.2004 CN Pris acte du rapport.
15.03.2005 CE Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont simplement pris acte du rapport, sans discussion.

06.022 Conférence internationale du Travail. 92e et 93e sessions

Rapport du 15 février 2006 sur les travaux et les instruments adoptés lors des 92e et 93e sessions de la Conférence internationale du Travail (CIT) (FF 2006 3099)

Situation initiale

Le rapport présente brièvement les deux recommandations adoptées par la CIT lors de ses 92e et 93e sessions.
Les recommandations sont des instruments qui ne sont pas de nature contraignante pour les Etats membres de l'OIT; les recommandations de l'OIT peuvent servir à orienter l'action des gouvernements, mais elles n'appellent aucune décision de ratification de la part de la Suisse. Selon une pratique constante, le Conseil fédéral ne formule pas de commentaire sur ces instruments lorsqu'ils ne complètent pas une convention. La recommandation n° 195 sur la mise en valeur des ressources humaines est donc soumise au Parlement pour prise de connaissance. Le rapport a été soumis à la Commission fédérale tripartite pour les affaires de l'OIT, commission extraparlementaire consultative qui regroupe des représentants de l'administration fédérale et des partenaires sociaux suisses. La Commission a pris note du rapport et l'a approuvé.

Délibérations

19-06-2006 CE Pris acte du rapport.
28.09.2006 CN Pris acte du rapport.

Les deux conseils ont, sans discussion pris acte du rapport.

15. Politique de la santé

Vue d'ensemble

Généralités

99.451	Iv.pa. von Felten. Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes (CAJ)
01.056	Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine (CSEC)
01.057	Loi sur la transplantation (CSSS)
02.065	Analyse génétique humaine. Loi fédérale (CSEC)
02.083	Loi relative à la recherche sur les embryons (CSEC)
02.475	Iv.pa. Cornu. Interdiction légale de l'absinthe (CER)
04.070	Protection et utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Ratification du protocole (CEATE)
04.071	Arrêté fédéral sur le contrôle des transplants. Prorogation (CSSS)
04.084	Professions médicales universitaires. Loi (CSSS)
04.476	Iv.pa. Gutzwiller. Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif (CSSS)
06.057	Loi sur les épidémies. Modification (CSSS)
06.066	Oui aux médecines complémentaires. Initiative populaire

Assurance-maladie

00.079	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle (Financement des hôpitaux) (CSSS)
04.031	Loi fédérale sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Stratégie globale, compensation des risques, tarifs des soins (CSSS)
04.033	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Réduction des primes (CSSS)
04.034	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Participation aux coûts (CSSS)
04.061	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Financement hospitalier (CSSS)
04.062	Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Managed-Care (CSSS)
05.025	Loi sur le nouveau régime de financement des soins (CSSS)
05.055	Pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base. Initiative populaire (CSSS)
05.089	Pour une caisse-maladie unique et sociale. Initiative populaire (CSSS)
06.427	Iv.pa. CSSS-CE. Renouvellement de la loi fédérale urgente du 8 octobre 2004 (gel des tarifs des soins) (CSSS)
06.474	Iv.pa. CSSS-CE. Prorogation de la loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton (CSSS)

Denrées / Alimentation

02.439	Iv.pa. Ehrler. Denrées alimentaires. Modifier l'étiquetage afin de tenir compte des caractéristiques propres aux productions locales (CER)
04.054	Pour des aliments produits sans manipulations génétiques. Initiative populaire (CSEC)

Politique en matière de drogue

95.085 Trafic illicite de stupéfiants. Convention (CSSS)

01.024 Loi sur les stupéfiants. Révision (CSSS)

Généralités

99.451 Initiative parlementaire (von Felten Margrith). Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-CN) : 23.06.2003
Avis du Conseil fédéral : 03.09.2003 (FF2003 5797)

Situation initiale

Au cours de l'été 1997, la Suisse a été confrontée avec sa politique en matière de stérilisations effectuées essentiellement pendant la première moitié du 20e siècle. Ce débat a été déclenché par des articles du quotidien suédois *Dagens Nyheter* qui révélait la stérilisation eugénique de plus de 60 000 personnes entre 1935 et 1976 en Suède. Les récentes recherches historiques démontrent que de nombreuses personnes, pour la plupart des femmes, ont été stérilisées dans notre pays dès la fin du 19e siècle et jusque dans les années 1980. En particulier dans la première moitié du 20e siècle, il s'agissait souvent de personnes considérées par la médecine psychiatrique comme sortant de la norme, affectées de troubles de l'intelligence ou de déficience mentale. Des motifs d'hygiène sociale ou socio-économiques étaient essentiellement invoqués. Dans bien des cas, ces interventions étaient pratiquées contre la volonté des personnes concernées, ou du moins avec leur consentement obtenu sous la contrainte.
Le 5 octobre 1999, Margrith von Felten, conseillère nationale (G, BS), a déposé une initiative parlementaire visant à créer les bases juridiques nécessaires afin que les personnes ayant été stérilisées contre leur volonté et celles qui avaient consenti à une stérilisation sous la contrainte aient droit à une indemnité adéquate. Le 24 mars 2000, le Conseil national a donné suite à cette initiative.
La Commission des affaires juridiques du Conseil national a traité non seulement la question de l'indemnisation des victimes de stérilisations forcées, mais elle a aussi examiné les conditions et procédures qui doivent être respectées pour qu'une stérilisation soit considérée comme licite. La stérilisation pratiquée contre la volonté de la personne concernée, ou avec son consentement obtenu sous la contrainte constitue en effet une lésion corporelle grave au sens de l'art. 122 du Code pénal.
Afin de permettre une appréciation politique nuancée des deux aspects traités, la commission soumet un rapport portant sur deux projets législatifs distincts.
Le projet 1 (loi sur la stérilisation) comprend une nouvelle réglementation relative aux conditions auxquelles une stérilisation sera désormais considérée comme licite et aux procédures qui devront être respectées. La stérilisation de personnes âgées de moins de 16 ans et de personnes passagèrement incapables de discernement est interdite. Une telle intervention ne peut être pratiquée sur une personne âgée de 16 ans révolus capable de discernement que moyennant son consentement libre et éclairé. La stérilisation de personnes durablement incapables de discernement est admise à titre exceptionnel, à des conditions strictes; l'intervention nécessite en outre l'approbation de l'autorité tutélaire de surveillance.
Dans un projet 2 (loi sur l'indemnisation des victimes de stérilisations et de castrations abusives), la commission propose que les personnes qui ont été victimes par le passé de stérilisations et de castrations dites abusives soient considérées comme des victimes d'infractions sur la base de l'art. 124 de la Constitution et puissent demander une indemnité pour le dommage subi et une réparation morale. Le projet de loi renvoie à la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI) pour définir les conditions d'octroi et le calcul de l'indemnité et de la réparation morale. L'exécution de cette loi incombera essentiellement aux cantons. La Confédération participera à raison de 50 % aux dépenses effectives d'indemnisation et de réparation morale, supportées par les cantons.

Délibérations

24-03-2000	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
21-06-2002	CN	La prolongation du délai jusqu'à la session d'été 2004 est adoptée.

Projet 1
Loi fédérale sur les conditions et la procédure régissant la stérilisation de personnes (Loi sur la stérilisation)

10-03-2004	CN	Décision modifiant le projet de la commission.
07-06-2004	CE	Divergences.
15-12-2004	CN	Adhésion
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:0)
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:0)

Projet 2
Loi fédérale sur l'indemnisation des victimes de stérilisations et de castrations abusives

10-03-2004	CN	Décision conforme aux nouvelles propositions de la commission.
07-06-2004	CE	L'entrée en matière est rejetée.
15-12-2004	CN	Adhésion.

Le **Conseil national** est entré en matière sans opposition s'agissant de la loi sur la stérilisation (projet 1), qui règle les conditions et la procédure applicables en la matière. A la différence du projet initial, qui prévoyait l'interdiction de stériliser toute personne en dessous de 16 ans, le conseil s'est rallié sans discussion à la proposition du Conseil fédéral consistant à fixer la limite d'âge à 18 ans en limitant la stérilisation à l'âge de 16 ans à des cas exceptionnels. Une controverse a eu lieu autour de la stérilisation des personnes durablement incapables de discernement, plus précisément autour de la question de savoir dans quelles conditions la stérilisation de ces personnes devrait être possible. La commission a proposé que l'intervention puisse être effectuée uniquement si elle est dans l'intérêt de la personne concernée et pratiquée uniquement quand celle-ci n'a pas manifesté d'opposition à l'intervention. Barbara Marty Kälin (S, ZH), rapporteur de langue allemande de la commission, a expliqué que la commission place le principe de l'inviolabilité de la personne au dessus des droits des personnes qui en ont la garde. Josy Gyr-Steiner (S, SZ) et le groupe radical ont proposé de reprendre la version suggérée par le Conseil fédéral, à savoir une formulation moins restrictive selon laquelle une stérilisation doit être possible « si elle est pratiquée, toutes circonstances considérées, dans l'intérêt de la personne concernée ». Selon Josy Gyr-Steiner, la proposition de la commission rend en effet pratiquement impossible la stérilisation d'une personne gravement atteinte psychiquement, même si une grossesse pourrait lui être fatale et que la stérilisation constitue le seul moyen d'éviter celle-ci, puisque la simple manifestation par la personne d'une vague crainte devant l'intervention est suffisante pour constituer un empêchement juridiquement valable. Convaincu, le conseil s'est finalement rallié de justesse à la proposition du Conseil fédéral, par 79 voix contre 78. Dans le vote sur l'ensemble, le Conseil national a voté le projet 1 par 156 voix contre 2.
L'entrée en matière sur le projet 2, portant sur l'indemnisation des personnes ayant subi des stérilisations et des castrations abusives dans leur passé, a été controversée. La proposition de la commission prévoit le versement d'une indemnité unique de 5000 francs pour chacune des victimes (dont le nombre est actuellement de quelques centaines de personnes seulement). Le rapporteur du groupe radical, Kurt Fluri (RL, SO), a justifié sa proposition de non-entrée en matière en affirmant que la loi proposée était dépourvue de base constitutionnelle : l'article 124 Cst. (aide aux victimes) prévoit certes que les victimes d'une infraction portant atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité, mais les stérilisations forcées n'étaient pas considérées comme une infraction à l'époque où elles ont été pratiquées. Aussi n'y aurait-il pas lieu d'accorder ici une quelconque indemnité, conformément aux principes de l'état de droit et de la non-rétroactivité. Ulrich Mathys (V, AG) a souligné qu'accorder des indemnités aux personnes concernées risquerait de provoquer de nouvelles injustices, car d'autres groupes de personnes pourraient faire valoir des prétentions à réparation, par exemple les enfants placés de force ou les personnes internées de force. Les membres du PS, du PDC et les Verts étaient d'un autre avis : la Suisse aurait un « passé eugéniste », a indiqué Jost Gross (S, TG), et la loi sur les indemnités n'aurait qu'une valeur réparatrice symbolique. Il a répliqué au groupe RL qu'à suivre son raisonnement sur l'absence de base constitutionnelle, jamais il n'aurait été possible de réhabiliter Paul Grüninger ou d'indemniser les « enfants de la grand-route » séparés de force de leurs parents. Daniel Vischer (G, ZH) a relevé que les stérilisations de force constituaient une atteinte à l'intégrité corporelle, une infraction punissable qui n'était pas moins réprimée par le passé. Finalement, le Conseil national a voté l'entrée en matière par 91 voix contre 84 et adopté le projet de loi par 86 voix contre 76.

S'agissant du projet 1, le **Conseil des Etats** s'est rallié sur le fond au Conseil national. Il a créé une divergence en votant la suppression des dispositions applicables en matière de tutelle, considérées comme trop restrictives. Il a adopté le projet par 33 voix contre 0.
Quant au projet 2, l'entrée en matière a été controversée, comme précédemment au Conseil national : une majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière, son rapporteur Thomas Pfisterer (RL, AG) indiquant que la commission estimait problématique de juger de faits passés à l'aune des valeurs actuelles. Non seulement une indemnisation était inopportune à tous égards, mais la Confédération n'était pas habilitée à imposer de telles obligations aux cantons, à quoi s'ajoutait que la loi était tout bonnement inapplicable dans les faits. Le conseiller fédéral Christoph Blocher était également d'avis que le législateur d'aujourd'hui ne pouvait s'ériger en juge du passé. De son côté, Jean Studer (S, NE) a plaidé en faveur de l'entrée en matière, faisant valoir qu'il était indispensable de reconnaître au moins symboliquement que les stérilisations et castrations forcées pratiquées autrefois constituaient des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes. À ses yeux, l'article 124 Cst. constituait une base légale suffisante, ajoutant qu'au cours de la procédure de consultation, 22 cantons avaient approuvé les propositions de la commission du Conseil national et donc avalisé implicitement les dépenses liées aux indemnisations. Le Conseil des Etats a suivi la majorité de la commission en refusant par 28 voix contre 8 d'entrer en matière sur le texte.
Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national**, s'est rallié, concernant le projet 1 (loi sur les stérilisations), au Conseil des Etats, suivant en cela la majorité de la commission. Une minorité de la commission, emmenée par Vreni Hubmann (S, ZH) a tenté, sans succès, de faire valoir le risque que présente la modification proposée à l'article 8, à savoir que l'autorité de tutelle qui se prononce sur un cas de stérilisation forcée peut être un seul individu, et non plus une autorité collégiale tenue de se prononcer à une majorité de ses membres. Le Conseil national a également voté un autre amendement, à l'article 9 cette fois, se ralliant à la proposition de la majorité de la commission et du Conseil des Etats : la modification étend ainsi les droits des parents en leur permettant d'exercer leur droit de recours également contre une décision de refus de stériliser leur enfant.
Toujours dans l'élimination des divergences, mais au sujet du projet 2 (indemnisation des victimes), c'est à nouveau sur la question de l'entrée en matière qu'a porté le débat suite à la décision prise par le Conseil des Etats de ne pas entrer en matière. Cette fois-ci, c'est par 12 voix contre 11 que la commission du Conseil national a proposé de suivre le Conseil des Etats et de ne pas entrer en matière. La minorité de la commission, emmenée par Anne-Catherine Menétrey-Savary (G, VD), entendait quant à elle maintenir la décision initiale d'entrer en matière. La représentante de la minorité a rappelé que les stérilisations forcées constituaient déjà autrefois un acte punissable et qu'elles étaient ordonnées pour des considérations liées à l'eugénisme ou pour des motifs financiers. C'est pourquoi une modeste indemnisation symbolique devrait être accordée aux victimes. Les groupes RL, UDC et PDC ont soutenu le Conseil fédéral et la majorité de la commission contre les socialistes et les Verts. Le Conseil national a décidé finalement, par 103 voix contre 66, de ne pas entrer en matière sur la loi sur l'indemnisation des victimes de stérilisations et de castrations abusives.

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 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)

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.

Projet 2
Arrêté fédéral portant approbation du Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'Homme et la biomédecine du 12 janvier 1998 portant interdiction du clonage d'être humains

03.10.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

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 PRD 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.

01.057 Loi sur la transplantation

Message du 12 septembre 2001 concernant la loi fédérale sur la transplantation d'organes, de tissus et de cellules (Loi sur la transplantation) (FF 2002 19)

Situation initiale

A l'heure actuelle, la médecine de transplantation est sans doute l'une des spécialités qui suscite le plus vif intérêt de la part du public : d'abord, elle occupe une place spéciale parce que dans chaque cas, elle met en jeu deux personnes – le donneur et le receveur – et qu'elle soulève réellement des questions d'ordre social, éthique et juridique. Ensuite, elle est l'exemple même des progrès médicaux d'envergure, ouvrant d'importantes perspectives. Au cours de ces 35 dernières années, la transplantation d'organes, de tissus et de cellules est devenue une thérapie pratiquée avec succès. Beaucoup de personnes lui doivent une amélioration sensible de leur qualité de vie ou même leur vie. Ces 15 dernières années, 4989 organes ont été transplantés en Suisse, dont 3394 reins, 595 cœurs, 664 foies et 190 poumons.
La Suisse dispose aujourd'hui de bonnes infrastructures pour la médecine de transplantation. En l'an 2000, les six centres de transplantation suisses de Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Saint-Gall et Zurich ont effectué 402 transplantations. Depuis 1985, les activités de ces centres sont coordonnées par SwissTransplant, une fondation privée pour les dons d'organes et la transplantation. Cette institution s'est, en outre, donné pour objectif d'encourager la coopération internationale dans le domaine de la médecine de transplantation ainsi que d'informer et de sensibiliser la population, le personnel soignant et le corps médical.
Les transplantations d'organes ne seraient pas possibles sans les nombreuses personnes qui se déclarent prêtes à donner leurs organes. Cependant, en Suisse comme ailleurs, le nombre des organes disponibles ne suffit pas à couvrir la demande. Cette pénurie d'organes se traduit par de longs délais d'attente pour les patients et parfois aussi par le décès des personnes pour lesquelles un organe n'a pu être trouvé à temps. Au début de 2001, 468 patients étaient dans l'attente d'un nouvel organe, dont 362 d'un rein. En 2000, 50 personnes sont décédées du fait qu'aucun organe adéquat n'a été disponible à temps.
Contrairement à la plupart des autres Etats européens, la Suisse n'a pas édicté de loi générale régissant le don, le prélèvement et la transplantation d'organes, de tissus et de cellules. Ce domaine est pour le moment réglementé par des principes et de règles générales, par les lois cantonales, en partie, ainsi que par des directives et des recommandations émanant d'organismes privés. La première réglementation fédérale est entrée en vigueur le 1er août 1996 : l'arrêté fédéral sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants, qui règle la protection contre les infections et le commerce des transplants.
La Confédération ne disposait jusqu'à présent que de compétences constitutionnelles partielles pour réglementer le domaine de la médecine de transplantation. C'est pourquoi, il a fallu compléter la Constitution par un article permettant d'élaborer une loi sur l'utilisation des transplants. Cet article constitutionnel a été accepté le 7 février 1999 à une forte majorité du peuple et des cantons. Il prescrit à la Confédération d'édicter des dispositions dans le domaine de la transplantation d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine et d'origine animale. La Confédération est donc également habilitée à réglementer la xénotransplantation, en d'autres termes la greffe d'organes, de tissus ou de cellules d'origine animale sur l'être humain. En outre, elle doit fixer des critères propres à assurer une attribution équitable des organes. L'article constitutionnel interdit de faire le commerce d'organes humains et dispose que le don d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine doit être gratuit. Il prévoit également que la loi devra veiller à assurer la protection de la dignité humaine, de la personnalité et de la santé.
Le projet de loi sur la transplantation qui fait l'objet du présent message règle l'utilisation d'organes, de tissus ou de cellules d'origine humaine ou animale ainsi que de produits issus de ceux-ci, qui sont destinés à être transplantés sur l'être humain.

Le présent projet de loi vise à répondre aux impératifs suivants :

- A l'heure actuelle, les normes juridiques régissant la médecine de transplantation sont disséminées dans une multitude de textes, ce qui ne contribue pas à la sécurité du droit. Il convient donc de mettre fin à cette situation d'autant plus que ce domaine soulève de nombreuses questions fondamentales d'ordre éthique, qui doivent faire l'objet d'un large débat et être réglées de manière uniforme.
- En vertu du nouvel article constitutionnel, la loi doit protéger la dignité humaine, la personnalité et la santé. Elle doit également protéger, dans la même mesure, les donneurs et les receveurs. Il ne serait, en effet, pas admissible de limiter les droits et les intérêts des donneurs pour préserver les intérêts des patients en attente de la transplantation d'un organe. Nul ne doit pouvoir prétendre l'attribution d'un organe comme un droit pas plus que nul ne doit être contraint de donner ses organes par mesure de solidarité.
- La loi doit par ailleurs empêcher l'utilisation abusive d'organes, de tissus ou de cellules. Les principes de la gratuité du don et de l'interdiction de faire le commerce des organes humains, déjà établis dans la Constitution fédérale, vont dans ce sens comme certaines interdictions inscrites dans la loi, par exemple celles qui s'appliquent à la transplantation de tissus ou de cellules issus d'embryons ou de fœtus d'origine humaine. Enfin, les dispositions pénales de la loi devraient aussi contribuer à prévenir les utilisations abusives.
- Il est impératif que la médecine de transplantation soit réglementée et pratiquée de manière transparente. La transparence, ainsi que la sécurité du droit, permettront de mieux faire connaître aux personnes concernées, mais aussi et surtout au public, ce domaine de la médecine et, partant, d'accroître leur confiance dans les techniques de transplantation. Il est fondamental que l'attribution des organes se fonde sur des procédures et des critères clairs.

- Les grandes lignes du projet de loi :
- L'interdiction de faire le commerce d'organes humains et la gratuité du don d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine sont inscrites dans la Constitution fédérale. Le projet de loi étend cette interdiction aux tissus et aux cellules d'origine humaine. Il précise, en outre, ces principes en prévoyant la possibilité d'indemniser le donneur de certains frais qui lui ont été occasionnés ou du dommage qu'il a subi du fait du prélèvement.
- En ce qui concerne le prélèvement d'organes, de tissus ou de cellules sur des personnes décédées, on a retenu le principe du consentement au sens large. Cela signifie que pour qu'un prélèvement soit légal il faut soit que le donneur y ait consenti avant son décès soit, en l'absence d'un tel consentement, que les proches aient donné leur accord.
- Le critère du décès retenu dans le projet est celui de la «mort cérébrale» (arrêt irréversible des fonctions du cerveau, y compris du tronc cérébral).
- Le don d'organes, de tissus ou de cellules par des personnes vivantes est vivement souhaité. Toute personne peut entrer en considération pour un tel don. Le projet n'exige pas qu'il y ait un lien de parenté ou un lien émotionnel particulièrement étroit entre le donneur et le receveur. Il prévoit, cependant, d'accorder une protection particulière aux personnes incapables de discernement ou mineures en disposant que celles-ci ne peuvent faire l'objet de prélèvements de tissus ou des cellules régénérables que dans des cas exceptionnels et à des conditions précisément définies.
- Il importe d'observer une stricte équité lors de l'attribution d'organes, a fortiori si l'on tient compte du fait que la médecine de transplantation souffre d'une pénurie chronique d'organes d'origine humaine. Partant de ce constat, il a été fixé comme principe que nul ne doit subir de discrimination lors de l'attribution d'un organe d'origine humaine. Seuls l'urgence médicale de la transplantation, l'efficacité thérapeutique qu'on en escompte et le délai d'attente pourront être déterminants dans la décision. Toute attribution sera décidée en fonction des spécificités du patient par un organe central : le service national des attributions.
- Le Conseil fédéral sera habilité à limiter le nombre des centres de transplantation par voie d'ordonnance. Selon toute vraisemblance, il envisagera de faire usage de cet instrument uniquement si les efforts actuels visant à coordonner la médecine de pointe ne permettent pas d'obtenir les résultats espérés. Compte tenu de la pénurie d'organes disponibles, une telle limitation pourrait être motivée par le souci d'accroître l'efficacité des transplantations d'organes, ce qui permettrait d'obtenir une meilleure utilisation des ressources disponibles. Une limitation pourrait aussi être décidée pour des raisons logistiques (p. ex. en matière d'allocation) ou pour permettre des mesures de formation et de perfectionnement plus adéquates dans le domaine de la médecine de transplantation. Avant de faire usage de cette compétence, le Conseil fédéral devra cependant s'entendre avec les cantons.

- Cette clause implique un vrai dialogue, qui ne saurait se limiter à une participation des cantons à la procédure de consultation.
- La loi réglemente également l'utilisation de tissus ou de cellules issus d'embryons ou de fœtus d'origine humaine. Pour cette technique, qui ne va pas sans poser de problèmes, le Conseil fédéral a prévu une réglementation restrictive : toute transplantation de tissus ou de cellules issus d'embryons ou de fœtus d'origine humaine devra être subordonnée à une autorisation du service fédéral compétent. En outre, certaines activités précises, par exemple le don à une personne choisie par la donneuse ou l'utilisation de tels tissus ou cellules prélevés sur des femmes incapables de discernement, seront interdites.
- S'agissant de la xénotransplantation, le projet de loi reprend la réglementation adoptée par le Parlement dans le cadre de la modification de l'arrêté fédéral sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplants. En conséquence, les xénotransplantations seront subordonnées à l'autorisation du service fédéral compétent. Dans ce domaine, le projet renonce à réglementer à cet égard la responsabilité civile individuelle. Il prévoit, en revanche, une modification de la loi fédérale sur la responsabilité du fait des produits.

Délibérations

17-12-2003	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02-06-2004.	CE	Divergences.
22-09-2004	CN	Divergences.
29-09-2004	CE	Divergences.
30-09-2004	CN	Divergences.
04-10-2004	CE	Adhésion.
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (145:10)
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:10)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur la loi sur la transplantation n'a fait l'objet d'aucune contestation. La controverse a porté uniquement sur la xénotransplantation, c'est-à-dire la transplantation d'organes ou de cellules d'origine animale sur l'être humain. Les Verts voulaient interdire complètement cette possibilité tandis que les socialistes réclamaient un moratoire de dix ans. Maya Graf (G, BL) a expliqué qu'avec la xénotransplantation, la frontière entre l'homme et l'animal devenait floue et que cette technique n'était pas exempte de risques médicaux et psychologiques. Toutefois, la majorité bourgeoise a souhaité maintenir le principe de la xénotransplantation soumise à autorisation. Le conseil a rejeté l'interdiction par 108 voix contre 25, et le moratoire par 96 voix contre 56. S'agissant des conditions du don d'organes, le Conseil national a repris le principe du consentement au sens large, mais il a complété le projet du Conseil fédéral en ajoutant dans la loi l'obligation de contracter une assurance : quiconque prélève des organes sur une personne vivante doit garantir que cette personne est assurée de manière adéquate contre les conséquences éventuelles de cet acte. À l'art. 9 (Critère du décès et constatation du décès), Pia Hollenstein (G, SG) a proposé que la loi se limite à la définition de la mort cérébrale, et que « mort » et « mort cérébrale » ne soient pas mises sur le même plan. La mort cérébrale est la condition requise pour le prélèvement d'organes. Pia Hollenstein a rappelé que la mort était communément définie comme un arrêt du système circulatoire. Or, en cas de mort cérébrale, la circulation est maintenue dans certaines conditions ; toutefois, cet état ne peut en aucun cas répondre à la définition légale de la mort, car cela irait à l'encontre de ce que ressentent la plupart des proches concernés et contredirait la représentation que notre société a de la mort. Le rapporteur de la commission Felix Gutzwiller (RL, ZH) a, pour sa part, plaidé en faveur de la version du Conseil fédéral car celle-ci présente clairement et concrètement le concept de mort cérébrale. Toutefois, tout comme Liliane Maury Pasquier (S, GE), rapporteur de langue française, il a souhaité que la question de la définition de la mort soit encore soigneusement examinée au Conseil des Etats. La proposition Hollenstein a finalement été rejetée par 86 voix contre 58. La discussion a ensuite porté sur le don d'organes lui-même : qui doit en bénéficier, et quand ? À l'encontre du Conseil fédéral, la commission a proposé que, si une transplantation était aussi urgente dans un cas que dans l'autre, la priorité pourrait être accordée à un Suisse par rapport à un étranger non domicilié en Suisse. Maya Graf (G, BL) s'est prononcée pour la version du Conseil fédéral, dont l'art. 16 (Non-discrimination) et l'art. 20 (Liste d'attente) prévoient que l'attribution d'un organe ne peut se fonder que sur des raisons médicales. Christine Goll (S, ZH) s'est également opposée à la proposition de la commission au nom du groupe socialiste, estimant que cette disposition risquait de conduire à une discrimination. Le point de vue de la commission a cependant réussi à s'imposer par 80 voix contre 69 (art. 16) et 81 voix contre 68 (art. 20). Pour Felix

Gutzwiller (RL, ZH), il s'agissait de mettre un coup d'arrêt au tourisme médical dans le domaine de la transplantation. Enfin, le conseil a inscrit dans la loi, sans discussion aucune, l'interdiction de la rétribution du don d'organes et l'interdiction du commerce d'organes, de tissus et de cellules d'origine humaine.
Le **Conseil des Etats** est entré en matière sans opposition sur le projet de loi. Une proposition de renvoi déposée par Carlo Schmid (C, AI) a toutefois donné lieu à une longue discussion : elle visait à ce que la commission présente un nouveau projet qui, d'une part, respecterait strictement les dispositions de la Constitution (art. 119a Cst.) et qui, d'autre part, laisserait en principe l'exécution de la loi aux cantons et ne contiendrait aucun élément de planification hospitalière. Contrairement à Carlo Schmid, la majorité du conseil a estimé que le projet n'allait pas trop loin et a rejeté la proposition de renvoi par 27 voix contre 10.
Le débat qui s'en est suivi a révélé un changement d'orientation par rapport au Conseil fédéral et au Conseil national : si, à l'origine, la loi sur la transplantation était avant tout destinée à mettre un terme aux éventuels abus, l'accent a ensuite été placé sur l'insuffisance des dons d'organe et sur la façon d'y remédier. La commission préparatoire a ainsi proposé de compléter l'art. 1 (But) afin que la loi contribue « à ce que des organes, des tissus et des cellules humaines soient disponibles à des fins de transplantation ». Cette proposition a été combattue par Simonetta Sommaruga (S, BE) qui a estimé que l'État ne devait émettre aucun jugement sur ce sujet délicat et qu'il était inadmissible qu'une quelconque pression morale soit exercée sur les donneurs potentiels. Elle a ajouté qu'il fallait respecter les différentes opinions par rapport au don d'organes et que le législateur devait uniquement veiller à protéger la dignité humaine, la personnalité et la santé. Simonetta Sommaruga a notamment été soutenue par Carlo Schmid (C, AI), qui s'est insurgé contre le fait que l'État puisse émettre un jugement négatif sur les citoyens ne possédant pas de carte de donneur d'organes. À l'inverse, les défenseurs de la proposition ont souligné que la décision du don d'organes était beaucoup trop difficile à prendre pour la famille d'une personne en mort cérébrale ; Anita Fetz (S, BS) a ainsi expliqué qu'il était important que les donneurs potentiels puissent prendre leur décision de leur vivant, en toute autonomie et à partir d'informations précises. Trix Heberlein (RL, ZH), présidente de Swisstransplant, a également déploré le manque d'information de la population et l'insuffisance du nombre de donneurs, ajoutant que l'objectif devrait être d'augmenter le nombre de dons d'organes prélevés sur des personnes décédées. La proposition de la commission visant à compléter l'art. 1 a finalement été approuvée par le conseil par 24 voix contre 8. S'agissant du critère du décès, le Conseil des Etats s'est rallié à la décision de la Chambre basse : la proposition de Simonetta Sommaruga (S, BE), qui souhaitait limiter à la présente loi la définition du décès en tant que mort cérébrale, a été rejetée par 24 voix contre 6. En ce qui concerne le critère déterminant pour l'attribution d'organes et l'inscription sur une liste d'attente, le Conseil des Etats s'est rallié tacitement à la nouvelle formulation de la commission : c'est donc le fait d'être domicilié en Suisse, et non pas la nationalité, qui sera déterminant. À l'article engageant la Confédération et les cantons à informer le public sur les questions liées à la médecine de transplantation, la Chambre haute a biffé un alinéa ajouté par le Conseil national et visant à promouvoir un débat public sur les questions médicales et éthiques relatives au critère de la mort. En revanche, la commission préparatoire a proposé, contre l'avis du Conseil fédéral, que ce dernier puisse prévoir la mention dans le permis de conduire de la volonté du détenteur de donner ses organes. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a déclaré qu'une telle mention n'avait pas sa place sur un document officiel uniquement destiné à prouver qu'une personne est capable de conduire. Eugen David (C, SG) a pour sa part jugé cette proposition contraire à la protection des données. Cependant, la majorité du conseil a estimé qu'il s'agissait là d'un instrument pratique et simple qui pourrait conduire à une augmentation des dons d'organes ; elle a donc suivi l'avis de la commission par 22 voix contre 16. À l'issue du vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a approuvé le projet de loi par 26 voix contre 3.
Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est rallié, par 78 voix contre 60, à la version du Conseil des Etats concernant l'article définissant le but de la loi, s'opposant ainsi à une proposition adoptée à une courte majorité par la commission ; Christine Goll (S, ZH), opposée à cette définition élargie du but de la loi, a relevé qu'il ne s'agissait pas en l'occurrence d'une question droite-gauche, puisqu'elle divisait en fait tous les groupes parlementaires. Le Conseil national a par contre rejeté une autre proposition du Conseil des Etats visant à faire inscrire dans le permis de conduire la volonté du détenteur de faire don de ses organes. Ce faisant, il a accepté tacitement une nouvelle proposition de la commission prévoyant de conférer au Conseil fédéral la compétence d'indiquer « dans un document approprié » la volonté de la personne de faire don d'organes. A cet égard, le rapporteur de la commission, Felix Gutzwiller (LR, ZH), a tenu à ajouter qu'un document propice à ce type de mention serait la carte d'assuré, qui fait l'objet de discussions dans le cadre de la

loi sur l'assurance-maladie. Enfin, s'opposant au Conseil des Etats, le Conseil national a décidé de maintenir l'article nouvellement inséré dans la loi qui porte création d'un registre des dons d'organes par des personnes vivantes.
Lors de la phase suivante de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a, pour sa part, renoncé à la proposition d'inscrire la mention concernant le don d'organes dans le permis de conduire. En proposant une formulation légèrement modifiée de l'article, il s'est néanmoins rallié à l'idée générale du Conseil national selon laquelle la « déclaration de don d'organes, de tissus ou de cellules sera mentionnée sur un document ou un support de données approprié ». Par contre, il a rejeté une nouvelle fois la disposition selon laquelle la Confédération serait tenue de gérer un registre des dons d'organes par des personnes vivantes ; comme les centres de transplantations gèrent déjà de tels registres de leur plein gré, cela suffirait amplement, a déclaré Christiane Brunner (S, GE), porte-parole de la commission.
Revenant sur la question du registre des dons d'organes par des personnes vivantes, le **Conseil national** a proposé une autre variante du texte comme solution de compromis : le nouveau libellé énonce l'obligation pour les centres de transplantation de garantir le suivi de l'état de santé des donneurs d'organes ; parallèlement, la tenue d'un registre par un service fédéral serait abandonnée.
S'agissant des possibilités de contrôle dont dispose l'office fédéral en cas d'actes délictueux, le Conseil national a réaffirmé sa position ferme en décidant que l'office pourrait avoir accès aux locaux, aux entrepôts des entreprises et aux véhicules pour y effectuer des perquisitions même sans l'autorisation d'un juge. En revanche, le conseil a cédé face à l'opposition du Conseil des Etats en rejetant, par 92 voix contre 57, la proposition qu'il avait lui-même émise à un stade antérieur et qui chargeait l'office fédéral et les cantons de promouvoir un débat public sur les questions médicales et éthiques relatives au critère de la mort.
Concernant la question du registre des donneurs d'organes par des personnes vivantes, le **Conseil des Etats** s'est rallié à la proposition du Conseil national et a accepté, par 24 voix contre 14, les possibilités de contrôle demandées par le Conseil national en cas d'actes délictueux.

02.065 Analyse génétique humaine. Loi fédérale

Message du 11 septembre 2002 relatif à la loi fédérale sur l'analyse génétique humaine (FF 2002 6841)

Situation initiale

Ces dernières décennies, les connaissances sur le patrimoine génétique humain ont progressé de façon spectaculaire et conduit au développement de nouvelles méthodes d'analyse en vue notamment de déterminer les gènes responsables de maladies et d'anomalies. L'analyse du patrimoine génétique contribue au diagnostic, à la prévention et à la thérapie de maladies incurables jusqu'ici. Elle permet aussi – ce qui est révolutionnaire – de déterminer des prédispositions à des maladies avant que des symptômes cliniques ne se manifestent. Enfin, elle permet d'établir la filiation ou l'identité d'une personne grâce à l'établissement d'un profil d'ADN. Ces différentes applications soulèvent toutefois des questions éthiques, psychiques et sociales particulièrement délicates.
Le présent projet de loi fixe les conditions auxquelles les analyses génétiques humaines peuvent être réalisées, en particulier dans les domaines de la médecine, du travail, de l'assurance et de la responsabilité civile. En outre, il règle l'établissement de profils d'ADN permettant de déterminer la filiation ou l'identité d'une personne dans une procédure civile ou administrative, ainsi qu'en dehors d'une procédure, sous réserve de l'application de la loi fédérale sur les profils d'ADN, actuellement examinée par le Parlement. L'autorisation d'effectuer des analyses génétiques dans le domaine de la recherche sera réglée dans la future loi fédérale sur la recherche sur l'être humain.
L'analyse génétique constitue un domaine d'application de la biologie, qui évolue très rapidement. C'est pourquoi la loi doit être formulée de la manière la plus souple possible de sorte que les développements futurs soient également pris en compte. Pour cette raison, le projet de loi entend par analyses génétiques non seulement les analyses cytogénétiques et moléculaires, mais également toutes les autres analyses de laboratoire qui visent à obtenir de manière directe des informations sur le patrimoine génétique. Ce qui est déterminant n'est dès lors pas la méthode d'analyse elle-même, mais le but de celle-ci, à savoir la détermination par une analyse de laboratoire des caractéristiques du patrimoine génétique héréditaires ou acquises pendant la phase embryonnaire. En outre, le projet prévoit l'institution d'une Commission d'experts pour l'analyse génétique humaine, qui devra, entre autres, émettre des recommandations pour les praticiens et signaler les lacunes de la législation. En raison de la complexité des analyses génétiques et de la difficulté d'interpréter leurs résultats, le projet

met l'accent sur la garantie de la qualité. Ainsi, une analyse génétique ne peut en principe être prescrite que par un médecin. La remise des trousses de diagnostic génétique in vitro est soumise à des conditions strictes. Les laboratoires qui effectuent des analyses cytogénétiques ou moléculaires devront obtenir une autorisation de l'autorité fédérale compétente. Il en va de même pour les dépistages.
Les analyses génétiques présymptomatiques, les analyses génétiques prénatales et les analyses visant à établir un planning familial requièrent une protection spéciale des personnes qui s'y soumettent. Elles devront, en particulier, être précédées et suivies d'un conseil génétique non directif et ne pourront être prescrites que par un médecin ayant une formation postgrade adéquate. La loi interdira par ailleurs d'effectuer des analyses prénatales en vue de rechercher des caractéristiques de l'embryon ou du fœtus qui n'influencent pas de manière directe sa santé. Au surplus, le projet prévoit la mise sur pied d'offices d'information indépendants en matière d'analyse prénatale; sur demande des parents, ils serviront également d'intermédiaire avec les associations de parents d'enfants handicapés. Toute discrimination d'une personne en raison de son patrimoine génétique est interdite. C'est pourquoi le projet interdit d'exiger une analyse génétique présymptomatique ou de demander les résultats d'une telle analyse dans les domaines du travail et de la responsabilité civile. Des exceptions sont admises dans le domaine de la médecine du travail, mais elles sont soumises à des conditions et à des contrôles stricts.
Dans le domaine des assurances privées – à l'inverse de celui des assurances sociales – l'évaluation du risque lié à la santé du preneur d'assurance est un élément fondamental. Le projet interdit à une institution d'assurance d'exiger une analyse génétique présymptomatique ou une analyse génétique prénatale; il protège ainsi le droit d'une personne de ne pas connaître des informations relatives à son patrimoine génétique. Il lui interdit également de demander ou d'utiliser les résultats d'une analyse génétique présymptomatique, d'une analyse génétique prénatale ou d'une analyse visant à établir un planning familial déjà effectuée si le rapport d'assurance porte sur une assurance sociale, une assurance prévoyance professionnelle, une assurance contractée au titre de l'obligation de verser le salaire en cas de maladie ou de maternité ou sur une assurance sur la vie dont la somme d'assurance est de 400 000 francs au maximum ou une assurance-invalidité privée dont la rente annuelle est de 40 000 francs au maximum.

Délibérations

11-03-2004	CN	Débat d'entrée en matière.
18-03-2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
16-06-2004	CE	Divergences.
20-09-2004	CN	Divergences.
04-10-2004	CE	Divergences.
05-10-2004	CN	Adhésion
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (169:9)
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière sur la loi sur l'analyse génétique humaine n'a donné lieu à aucune contestation. Tous les groupes se sont exprimés en faveur d'une réglementation légale des tests génétiques pratiqués sur l'être humain. Ils se sont également accordés à souligner que personne ne devait être discriminé en raison de son hérédité, et que les individus se soumettant à un test génétique devaient le faire de leur plein gré et en toute connaissance de cause. La garantie du droit à l'autodétermination et celle du droit de ne pas être informé ont également fait l'unanimité. Au cours de l'examen de la loi, le Conseil national s'est largement rallié aux idées du Conseil fédéral. S'agissant des analyses génétiques prénatales, le conseil a introduit une garantie supplémentaires pour les futurs parents afin qu'ils disposent non seulement des informations nécessaires, mais aussi d'un conseil génétique indépendant. Une proposition de Markus Wäfler (E, ZH) visant à interdire les analyses génétiques prénatales a été rejetée par 134 voix contre 12. La loi prévoit cependant d'interdire toutes les analyses visant à déterminer des caractéristiques de l'embryon qui n'influencent pas de manière directe sa santé.
La section relative aux analyses génétiques dans le domaine de l'assurance a donné lieu à controverse : si tous les députés se sont accordés à dire que les assureurs n'étaient pas en droit d'exiger une analyse génétique, ils ont émis des opinions divergentes en ce qui concerne le champ d'application de l'interdiction d'exiger ou d'utiliser les résultats d'une analyse déjà effectuée. Le conseil a rejeté la proposition de sa commission visant à imposer strictement une telle interdiction, non seulement à la prévoyance professionnelle et aux assurances pour indemnités journalières en cas de

maladie, mais aussi à toutes les assurances-vie ainsi qu'aux assurances-invalidité facultatives. Par 97 voix contre 79, le Conseil national a suivi sur ce point l'avis du Conseil fédéral et celui d'une minorité de la commission. Il est ainsi prévu que les assureurs ne soient autorisés à prendre connaissance des résultats des tests génétiques déjà effectués que si la somme d'assurance dépasse 400 000 francs ou si la rente annuelle d'invalidité s'élève à plus de 40 000 francs. Une proposition visant à abaisser ces plafonds à respectivement 250 000 et 25 000 francs a été rejetée par 94 voix contre 82. C'est en vain que la majorité de la commission, surtout soutenue par la gauche, a mis en garde le conseil contre une sélection des risques discriminatoire. Jost Gross (S, TG) a fait valoir que la transparence du patrimoine génétique, et donc des risques pesant sur l'individu, rendait certains groupes globalement inassurables. A contrario, le conseiller fédéral Christoph Blocher a expliqué que le classement d'un individu dans le bon groupe à risque n'avait rien de discriminatoire.
Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a pas non plus suscité d'opposition. Sur le fond, le conseil s'est largement rallié à la version du Conseil national, sauf pour ce qui est des offices d'information indépendants en matière d'analyse prénatale. Une minorité conduite par Peter Bieri (C, ZG) a souhaité, à l'instar du Conseil fédéral, que les offices d'information visés à l'art. 17 se contentent de donner des informations de type général sur les analyses prénatales, et non des conseils, ainsi que le souhaitait le Conseil national. Peter Bieri a non seulement évoqué la menace de frais supplémentaires à la charge de ces offices financés par les cantons, mais indiqué qu'un cadre privé se prêterait mieux à cette fonction de conseil. Anita Fetz (S, BS) a fait remarquer que les cantons disposaient déjà de centres de consultation en matière de grossesse et que ceux-ci pourraient assurer cette fonction sans qu'il faille craindre une dérive financière, et fait valoir l'importance d'un conseil susceptible d'aider les femmes confrontées au dilemme de l'avortement. Par 26 voix contre 11, le conseil a adopté la proposition de la minorité et biffé le mandat de conseil de ces offices en matière d'analyses prénatales.
Dans le domaine de l'assurance, le Conseil des Etats a refusé, à l'instar du Conseil national, de mettre en place une interdiction généralisée d'exiger ou d'utiliser les résultats d'une analyse déjà effectuée, en rejetant par 32 voix contre 9 une proposition de minorité allant dans ce sens.
Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu, par 83 voix contre 76, la disposition assortissant d'un service de conseils, et non seulement d'informations, toute analyse génétique prénatale visant à évaluer un risque : comme l'a relevé Hans Widmer (S, LU), l'inscription explicite dans la loi d'une offre de conseils indépendants en matière d'analyse génétique prénatale confère à la loi son caractère « humaniste ». Il s'agit, selon lui, d'offrir aux femmes enceintes et aux futurs parents le soutien psycho-social et l'accompagnement dont ils ont besoin lorsqu'ils sont confrontés à la question d'une analyse génétique prénatale. Une minorité de la commission, emmenée par Otto Ineichen (RL, LU), avait proposé de suivre le Conseil des Etats en préconisant uniquement la mise en place de services d'information.
La divergence entre « information » et « conseil » étant maintenue, le **Conseil des Etats** a cherché une nouvelle formulation susceptible de concilier les points de vue. Sur proposition de sa commission, il a proposé une adjonction à l'art. 17, al. 3, aux termes de laquelle les offices donnent « des informations et des conseils généraux » en matière d'analyses génétiques prénatales.
Le **Conseil national** s'est rallié à ce compromis sans opposition.

02.083 Loi relative à la recherche sur les cellules souches

Message du 20 novembre 2002 relatif à la recherche sur les embryons surnuméraires et sur les cellules souches embryonnaires (Loi relative à la recherche sur les embryons, LRE) (FF 2003 1065)

Situation initiale

La médecine et la biologie ont vu apparaître un nouveau domaine de recherche ces dernières années : la recherche sur les cellules souches humaines, dans laquelle sont placés de grands espoirs. On espère ainsi être en mesure de développer un jour de nouvelles stratégies thérapeutiques pour lutter contre des maladies jusqu'ici incurables ou difficilement traitables, comme la maladie de Parkinson, d'Alzheimer ou le diabète.
Les cellules souches humaines peuvent avoir des origines diverses. Le présent projet de loi ne concerne que les cellules souches embryonnaires humaines. Il s'agit de cellules provenant d'embryons âgés d'environ une semaine qui ont été développés hors du corps de la femme. Les premières cellules souches embryonnaires ont été obtenues en 1998. Elles furent prélevées sur un embryon surnuméraire, c'est-à-dire un embryon qui a été fécondé artificiellement (fécondation in vitro) dans l'optique d'induire une grossesse, mais qui ne peut plus être utilisé à cet effet. Les cellules

souches embryonnaires n'ont pas la capacité de se développer jusqu'à devenir un être humain, mais elles peuvent se différencier en tout type de cellules du corps humain. On ne sait pas si des cellules souches issues de tissus spécifiques, c'est-à-dire des cellules souches adultes, présentent des caractéristiques comparables à celles des cellules souches embryonnaires.
Le projet de loi réglemente la production, à des fins de recherche, de cellules souches embryonnaires issues d'embryons surnuméraires, la recherche sur les cellules souches embryonnaires et la recherche sur les embryons surnuméraires. Celle-ci peut entre autres contribuer à améliorer les méthodes de fécondation in vitro.
En vertu de l'art. 119 de la Constitution fédérale, ne peuvent être développés hors du corps de la femme que le nombre d'embryons nécessaire pour induire une grossesse durant un cycle de la femme. Autrement dit, des embryons ne peuvent pas être produits et conservés à titre de «réserve» dans le cadre d'une procréation médicalement assistée pour le cas où le transfert d'embryon n'aboutirait pas à la grossesse désirée. Cette disposition vise à empêcher autant que possible la production d'embryons surnuméraires.
Se fondant sur cette base constitutionnelle, la loi du 18 décembre 1998 sur la procréation médicalement assistée est conçue de manière à ce qu'une fécondation in vitro produise le minimum possible d'embryons surnuméraires. Ainsi, dans le cadre d'un traitement par procréation médicalement assistée, il est uniquement autorisé de conserver des ovules imprégnés (ovules fécondés avant la fusion des noyaux) et d'en développer au maximum trois par cycle jusqu'au stade d'embryon. Il arrive néanmoins exceptionnellement que des embryons surnuméraires apparaissent; c'est notamment le cas lorsque l'embryon ne se développe pas normalement ou lorsque la femme à féconder tombe malade et que, pour cette raison, l'embryon ne peut pas être transplanté sur la femme. Selon le droit en vigueur, cet embryon surnuméraire est condamné à mourir. Au demeurant, les embryons surnuméraires produits avant l'entrée en vigueur de la loi sur la procréation médicalement assistée (1er janvier 2001) peuvent encore être conservés trois ans au plus (jusqu'au 31 décembre 2003); passé ce délai, ils doivent être détruits.
La recherche pourrait utiliser, en général ou dans le but de produire des cellules souches, des embryons produits spécifiquement à des fins scientifiques par fécondation in vitro ou par clonage. En Suisse, la production d'embryons à des fins de recherche est strictement interdite.
Par contre, jusqu'à présent, la législation n'a pas réglementé de manière claire et exhaustive l'utilisation d'embryons surnuméraires à des fins de recherche. En effet, tant la Constitution que la loi sur la procréation médicalement assistée laissent ouvertes la question de savoir si les embryons surnuméraires peuvent être utilisés par la recherche, notamment dans le but de produire des cellules souches embryonnaires. Le projet de loi autorise l'utilisation d'embryons surnuméraires à des fins de recherche à des conditions très précises et très strictes. Il vise à empêcher une utilisation abusive des embryons surnuméraires et des cellules souches embryonnaires et à protéger la dignité humaine.
Sont mentionnées ci-dessous les principales conditions applicables à la recherche sur les embryons surnuméraires, à la production de cellules souches embryonnaires et à la recherche sur les cellules souches embryonnaires :

- Utilisation interdite d'embryons surnuméraires et de cellules souches embryonnaires : il est interdit de produire des cellules souches à partir d'embryons produits à des fins de recherche ou d'utiliser de telles cellules souches. Il est également interdit d'importer ou d'exporter des embryons surnuméraires ou de laisser se développer au-delà du 14e jour de son développement un embryon surnuméraire disponible à des fins de recherche.
- Gratuité : Les embryons surnuméraires ou les cellules souches embryonnaires ne peuvent être ni cédés ni acquis contre rémunération.
- Utilisation autorisée : Les embryons surnuméraires ou les cellules souches embryonnaires ne peuvent être utilisés que dans un but de recherche; toute utilisation à des fins commerciales est proscrite. De ce fait, l'utilisation d'embryons surnuméraires ou de cellules souches embryonnaires n'est autorisée que dans le cadre de projets de recherche bien précis. Cette règle ne s'applique pas à la production de cellules souches embryonnaires, qui est autorisée également dans l'optique d'une recherche future, tant que le besoin de mener cette recherche en Suisse est établi.
- Consentement et information : Un embryon surnuméraire ne peut être utilisé à des fins de recherche que si le couple concerné, dûment informé, y a librement consenti.
- Indépendance : La recherche sur les embryons surnuméraires ou la production de cellules souches embryonnaires, d'une part, et le traitement par procréation médicalement assistée du couple concerné, d'autre part, doivent être indépendants l'un de l'autre.
- Obligation d'obtenir l'autorisation ou l'avis favorable : La recherche sur les embryons surnuméraires et la production de cellules souches embryonnaires ne sont permises que sur autorisation de

l'Office fédéral de la santé publique. La recherche sur des cellules souches embryonnaires déjà existantes suppose un avis favorable de la commission d'éthique compétente.
- Principe de subsidiarité : La recherche sur les embryons surnuméraires et les cellules souches embryonnaires n'est autorisée que dans la mesure où des connaissances d'égale valeur ne peuvent pas être obtenues par un autre moyen.
- Buts de la recherche : La recherche sur les embryons surnuméraires et les cellules souches embryonnaires doit servir les objectifs définis dans la loi; les objectifs doivent présenter un intérêt de premier ordre pour ladite recherche.
- Qualité scientifique et aspect éthique : Un projet de recherche pour lequel des embryons surnuméraires ou des cellules souches embryonnaires sont utilisés doit répondre aux critères de qualité scientifique et être acceptable au plan éthique.
- Résultats des recherches : Un résumé des résultats obtenus doit être rendu public après l'achèvement ou l'interruption de tout projet de recherche pour lequel des embryons surnuméraires ou des cellules souches embryonnaires sont utilisés.
- Importation de cellules souches embryonnaires : Les cellules souches embryonnaires ne peuvent être importées que sous certaines conditions. En particulier, elles ne peuvent provenir d'un embryon produit à des fins de recherche; en d'autres termes, elles doivent provenir d'un embryon surnuméraire. Par ailleurs, le couple concerné doit consentir à l'utilisation de son embryon par la recherche et ne saurait être rémunéré en contrepartie.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale relative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires (Loi relative à la recherche sur les cellules souches, LRCS)

12-03-2003	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
18-09-2003	CN	Divergences.
04-12-2003	CE	Adhésion.
19-12-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (35:1)
19-12-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (103:57)

Projet 2
Loi fédérale sur la procréation médicalement assistée (loi sur la procréation médicalement assistée, LPMA). Modification (Projet de la CSEC - N)

18-09-2003	CN	Décision conforme au projet de la commission.
01-10-2003	CE	Adhésion.
01-10-2003	CN	La clause d'urgence est adoptée.
02-10-2003	CE	La clause d'urgence est adoptée.
03-10-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (125:58)
03-10-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Au **Conseil des Etats**, le président de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC), Peter Bieri (C, ZG) a souligné qu'aux yeux de la commission, l'utilité des projets de recherche sur les embryons surnuméraires n'avait pas encore été clairement établie. C'est pourquoi la commission a proposé de limiter le projet de loi du Conseil fédéral à la production de cellules souches embryonnaires et à la recherche sur ces cellules. L'utilisation d'embryons surnuméraires à une autre fin que celle de la production de cellules souches embryonnaires est donc interdite. De plus, le Conseil des Etats a estimé que la base constitutionnelle actuelle était trop étroite pour réglementer la recherche sur les embryons d'une manière générale. Le champ d'application figurant à l'article premier a été limité en conséquence et le titre du texte - initialement « loi relative à la recherche sur les embryons » - a été reformulé comme suit : « loi relative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires ». Il en découle que les cellules souches destinées à la recherche ne peuvent être produites qu'à partir d'embryons surnuméraires. Il s'agit d'embryons résultant de procédés utilisés pour l'insémination artificielle, qui, faute de pouvoir être réutilisés, « n'ont aucune chance et sont condamnés à mourir » selon les termes du président de la CSEC. De plus, en vertu du nouveau champ d'application ainsi réduit, les cellules ne peuvent être prélevées de l'embryon que jusqu'au septième jour de leur développement, et non jusqu'au quatorzième jour comme l'avait initialement proposé le Conseil fédéral. Enfin, le Conseil des Etats a interdit que les cellules souches embryonnaires et les lignées de cellules soient brevetées.

La production de cellules souches embryonnaires requiert l'autorisation de l'Office fédéral de la santé publique, qui ne l'accorde que si un projet concret de recherche a été défini. La proposition de Hans Fünfschilling (RL, BL) visant à également autoriser les cellules souches embryonnaires quand aucun projet concret n'est présenté, a été rejetée par 26 voix contre 9. Le conseil était d'accord sur l'interdiction de pratiquer toute forme de commerce. Seules peuvent être indemnisées, selon la commission, les dépenses pour la conservation, la remise d'embryons et de cellules souches ainsi que la production et le traitement de cellules souches embryonnaires. Eugen David (C, SG) voulait également interdire ces indemnités mais a échoué par 26 voix contre 9.
Une controverse a surgi autour de la question de savoir si les quelque 1000 embryons produits avant l'entrée en vigueur de la loi sur la procréation médicalement assistée, et qui sont congelés, peuvent être encore utilisées pour la recherche au lieu d'être détruits comme le prescrit ladite loi. Christine Beerli (RL, BE), a prié le Conseil des Etats de ne pas « détruire quelque chose qui pourrait éventuellement encore nous servir ». Elle a donc proposé une prorogation de 5 ans. Le conseil a cependant estimé qu'il était plus raisonnable et prudent de ne pas modifier cette disposition. Selon les informations de l'Office fédéral de la santé publique, de 50 à 100 cellules surnuméraires continueraient d'être encore produites, ce qui serait suffisant pour la recherche. La proposition Beerli a été rejetée par 22 voix contre 12.
Au vote sur l'ensemble, le Conseil a accepté le texte ainsi modifié par 23 voix sans opposition.
Au **Conseil national**, le rapporteur germanophone de la commission Johannes Randegger (RL, BS) a expliqué que la CSEC-N, chargée de l'examen préalable, avait suivi dans les grandes lignes les décisions du Conseil des Etats et qu'elle souhaitait, elle aussi, limiter le projet à la recherche sur les cellules souches embryonnaires. Une minorité de la commission représentée par Maya Graf (G, BL) a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet, arguant que la Constitution fédérale interdit à l'art. 119, al. 2, let. a, la recherche sur les embryons et qu'il n'y a aucune urgence ; selon elle, il ne faut pas céder à la pression d'une décision hâtive du Fonds national, mais il s'agit de régler la question dans la loi fédérale qu'il est prévu d'élaborer à propos de la recherche sur l'être humain. Maya Graf s'est également exprimée clairement contre une instrumentalisation de la vie humaine et du patrimoine humain. Au nom d'une partie du groupe socialiste, Simonetta Sommaruga (S, BE) a déclaré que cette loi était précipitée, bâclée et dépourvue de base constitutionnelle ; elle a par ailleurs évoqué l'existence d'une alternative avec les cellules souches adultes. À l'opposé, le rapporteur du groupe radical Felix Gutzwiller (RL, ZH) a jugé qu'il n'existait aucun obstacle constitutionnel à l'adoption de cette loi, estimant que le projet concernait un secteur de la recherche très prometteur et particulièrement compétitif au niveau international ; il a ajouté qu'il ne s'agissait pas uniquement de définir ce qui peut être fait du point de vue éthique, mais aussi d'autoriser ce qui pourra plus tard assurer « le salut de l'homme ». L'entrée en matière a finalement été votée par 91 voix contre 45. Rosmarie Dormann (C, LU) a proposé le renvoi du projet au Conseil fédéral, réclamant un rapport d'expertise juridique sur la constitutionnalité de la recherche sur les embryons et la production de cellules souches embryonnaires, ainsi qu'un rapport sur le nombre d'embryons surnuméraires recensés depuis 2001 et sur les raisons de leur existence. Le Conseil national a rejeté cette proposition de renvoi par 69 voix contre 62. Une autre proposition de renvoi déposée par Heiner Studer (E, AG) et visant à charger le Conseil fédéral d'interdire la recherche sur les embryons a été rejetée par 92 voix contre 22.
Une longue discussion a porté sur la question de savoir si, pour chaque expérience prévue avec des cellules souches embryonnaires humaines, il était nécessaire de s'assurer au préalable qu'il n'existait aucune autre méthode de recherches permettant d'obtenir des connaissances « d'égale valeur ». Selon le Conseil des Etats et une minorité de la commission du Conseil national représentée par Rosmarie Dormann (C, LU), ce n'est qu'en l'absence de toute autre méthode que l'autorisation pourrait être accordée. Pour Felix Gutzwiller (RL, ZH) en revanche, une telle disposition limiterait considérablement la liberté des chercheurs et la recherche fondamentale. Le rapporteur francophone de la commission, Jacques Neirynck (C, VD), a pour sa part fait valoir que cette clause était pratiquement inapplicable, aucun chercheur n'étant capable de dire à l'avance ce qu'il va trouver et comment il va le trouver. Le Conseil national s'est rallié à l'avis du Conseil des Etats par 78 voix contre 72, se prononçant en faveur du principe de subsidiarité. Sur proposition de la majorité de la commission, le Conseil a décidé par 60 voix contre 57 qu'il serait interdit de développer un parthénote – c'est-à-dire un organisme issu d'un ovule non fécondé – et de l'utiliser pour produire des cellules souches. Par ailleurs, une petite majorité de la commission avait proposé que soient exclues du brevet non seulement les cellules souches non modifiées et les lignées de cellules souches, comme prévu par le Conseil des Etats, mais aussi les cellules souches modifiées et les lignées de cellules souches. Maya Graf (G, BL) a rappelé que les Verts étaient contre l'idée d'un brevet concernant la vie

humaine, et a donc défendu cette interdiction de principe. Le groupe socialiste, représenté par Anita Fetz (S, BS), a lui aussi soutenu la majorité de la commission. À l'opposé, Felix Gutzwiller (RL, ZH) a souligné qu'il serait illogique et malvenu d'autoriser la recherche tout en interdisant son exploitation commerciale. Le Conseil a suivi la minorité de la commission et a décidé par 81 voix contre 73 que les cellules souches modifiées et les lignées de cellules souches pourraient être brevetées.
S'agissant de la conservation des quelque 1000 embryons congelés avant l'entrée en vigueur de la loi sur la procréation médicalement assistée, la majorité de la commission a proposé une prorogation du délai : ces embryons pourront être conservés à des fins de procréation jusque fin 2005, puis dans un but scientifique jusque fin 2008 à condition que le couple concerné ait donné son consentement. Pour la majorité de la commission, dont Johannes Randegger (RL, BS), ces embryons produits sous l'ancien droit constituent un bien particulièrement précieux, d'autant qu'à l'avenir les embryons surnuméraires seront rares. Par contre, Ruth Genner (G, ZH) a rappelé que la loi sur la procréation médicalement assistée interdisait la recherche sur les embryons et donc aussi la division d'une partie des cellules pour produire des cellules souches ; elle a estimé que la recherche « consommant des embryons » constituait une violation flagrante d'un tabou, la vie humaine et le corps humain étant ainsi réduits à l'état de produit consommable et commercialisable. Toutefois, la proposition Genner de non-entrée en matière sur la modification de la loi sur la procréation médicalement assistée a été rejetée par 94 voix contre 46. Le Conseil a ensuite suivi la majorité de la commission et décidé part 90 voix contre 38 de prolonger la conservation des embryons. La loi a par ailleurs été déclarée urgente afin que ses nouvelles dispositions puissent aussitôt entrer en vigueur.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié par 28 voix contre 0 à la décision du Conseil national concernant la modification de la loi sur la procréation médicalement assistée (prorogation du délai) et a également approuvé la clause d'urgence.
Au cours de la procédure d'élimination des divergences sur la loi relative à la recherche sur les cellules souches, le Conseil des Etats s'est rallié sans discussion à toutes les décisions du Conseil national. Il s'est également exprimé en faveur de l'interdiction de la création de parthénotes, bien que, selon son rapporteur Peter Bieri (C,ZG), la commission ait estimé que cette interdiction devait être rediscutée dans le cadre de la législation relative à la recherche sur l'être humain.

Le projet a été accepté en votation populaire le 28 novembre 2004 par 66,4 % des votants.

02.475 Initiative parlementaire (Cornu Jean-Claude). Interdiction légale de l'absinthe

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-CE) : 10.02.04 (FF 2004 1333)
Avis du Conseil fédéral : 12.03.04 (FF 2004 1343)

Situation initiale

En 1908, suite à un tragique fait divers, le peuple suisse s'est prononcé pour l'interdiction de commercialiser l'absinthe, ainsi que des imitations d'absinthe. Lors de la dernière révision totale de la Constitution fédérale, il a été décidé de tracer cette disposition. En effet, de nos jours il est préférable de réglementer un tel produit que de l'interdire et de lui donner le rayonnement d'un «produit défendu». Il est certainement plus risqué pour la population d'être exposée à des produits clandestins non contrôlés que de pouvoir acheter dans le commerce un produit respectant l'ensemble des exigences fixées dans la législation alimentaire. Du point de vue de la prévention de l'alcoolisme, il semble également plus souhaitable de pouvoir mener des actions portant sur l'ensemble des boissons alcoolisées que de différencier entre des produits légaux et d'autres qui seraient illégaux.
L'interdiction de l'absinthe a été prononcée essentiellement pour des questions de santé publique, liées à la haute teneur en thuyone des produits concernés. Dans l'intervalle, des expertises scientifiques reconnues ont permis de fixer des valeurs maximales à ne pas dépasser, afin de ne pas être exposé aux dangers spécifiques de cette substance. Si l'interdiction de l'absinthe est levée, cette valeur maximale de thuyone devra être appliquée de la même manière que pour les autres boissons spiritueuses anisées et dans ce cas, l'application du droit alimentaire en vigueur permettra de prendre les mesures qui s'imposent en cas de non conformité.
La demande de levée de l'interdiction de l'absinthe a été principalement demandée par l'Association Région Val-de-Travers. En effet, les habitants de cette région souhaiteraient pouvoir replanter de la grande absinthe et développer un produit susceptible d'obtenir une AOC (Appellation d'origine

protége) ou IGP (Indication géographique protégée), ce qui offrirait la possibilité de redynamiser l'économie de cette région et d'offrir une diversification aux agriculteurs de la vallée.
Le Conseiller aux Etats Jean-Claude Cornu (RL, FR) avait déposé le 13 décembre 2002 une initiative parlementaire demandant la levée de l'interdiction de l'absinthe, telle que définie aux articles 2, 11 et 47 de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAl).

Délibérations

24-09-2003 CE Décidé de donner suite à l'initiative.

Projet 1
Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAl)
17-03-2004 CE Décision conforme au projet de la commission.
14-06-2004 CN Adhésion.
18-06-2004 CE La loi est adoptée en votation finale. (40:0)
18-06-2004 CN La loi est adoptée en votation finale. (166:13)

Projet 2
Loi fédérale sur l'alcool (Lalc)
17-03-2004 CE Décision conforme au projet de la commission.
14-06-2004 CN Adhésion.
18-06-2004 CE La loi est adoptée en votation finale. (38:0)
18-06-2004 CN La loi est adoptée en votation finale. (176:7)

Sur proposition de sa commission, le **Conseil des Etats** a donné tacitement suite à l'initiative de Jean-Claude Cornu (RL, FR). Au cours de la deuxième phase, la commission a proposé au conseil de lever l'interdiction de l'absinthe figurant dans la loi sur les denrées alimentaires et dans la loi sur l'alcool, afin de mettre l'absinthe sur le même plan que les autres spiritueux. Désormais, l'absinthe sera uniquement soumise à une réglementation limitant sa teneur en thuyone (10 mg/kg au maximum). Le Conseil des Etats a approuvé les deux modifications de loi à l'unanimité et sans discussion aucune.
Au **Conseil national**, la commission compétente a proposé de se rallier à l'avis du Conseil des Etats et de traiter l'absinthe comme les autres spiritueux. Markus Wäfler (E, ZH) s'y est opposé : soulignant que l'absinthe était toujours aussi nocive, il a estimé qu'il fallait continuer à l'interdire pour protéger les jeunes. Malgré cette opposition, le conseil a suivi sans discussion sa commission et le Conseil des Etats, acceptant de modifier les deux lois précitées par 142 voix contre 13 et 126 voix contre 11.

04.070 Protection et utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Ratification du protocole

Message du 10 novembre 2004 concernant la ratification du Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (FF 2004 6405)

Situation initiale

Le Protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE/ONU) sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux a été adopté lors de la troisième Conférence ministérielle sur l'environnement et la santé, organisée par le Bureau régional pour l'Europe de l'Organisation mondiale de la santé (OMS/EURO) à Londres du 16 au 18 juin 1999. Il a été signé par 36 pays, dont la Suisse, et ratifié à ce jour par treize pays. Il entrera en vigueur 90 jours après le dépôt du seizième instrument de ratification.
Le Protocole concerne la région paneuropéenne de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation mondiale de la santé. Il est le premier accord international destiné à promouvoir la protection de la santé et du bien-être de l'être humain en améliorant la gestion de l'eau et en luttant contre les maladies liées à l'eau. C'est un instrument original, car il ne fixe pas de normes techniques mais propose un concept d'organisation et de coopération renforcée entre les différentes autorités concernées par la gestion de l'eau, aussi bien à l'échelon national et local que dans un contexte transfrontière.

Un des éléments essentiels du Protocole est la fixation et la publication par chaque Partie, dans les deux ans qui suivent la date de ratification du Protocole, d'objectifs à atteindre. Ces objectifs doivent permettrent une gestion de l'eau protégeant la santé humaine ainsi que les écosystèmes selon les principes du développement durable. En vue de la réalisation de ces objectifs, chaque Partie devra fournir un rapport récapitulant les données qu'elle aura recueillies et évaluées. Les résultats de ces activités de collecte et d'évaluation des données devront être périodiquement publiés. Indépendamment de cette obligation, le Protocole insiste sur l'importance et la nécessité de l'information et de la participation du public.
Chaque Partie s'engage également à mettre en place, dans les trois ans qui suivent sa ratification, un système de surveillance et d'alerte rapide de façon à pouvoir prévenir et gérer efficacement les épisodes ou incidents de maladies liées à l'eau.
La Suisse, qui collabore déjà au sein de plusieurs Commissions internationales de protection des eaux transfrontières, de fleuves et de lacs européens, ainsi que dans le cadre de conventions régionales, a participé activement à l'élaboration de ce Protocole. Sa position géographique centrale, qui fait d'elle le «château d'eau de l'Europe», la prédestine en effet à faire partie des pays promoteurs de ce Protocole. Elle la rend par ailleurs responsable de fournir une eau de qualité à ses voisins. La Suisse dispose de la plupart des bases légales exigées pour la mise en oeuvre des obligations découlant de la ratification du Protocole. Cependant, des adaptations législatives seront nécessaires au niveau fédéral pour traiter l'ensemble des aspects relatifs à la santé dans les domaines de l'eau potable et de l'eau de baignade. La ratification du Protocole impliquera des tâches additionnelles, notamment l'établissement d'une politique de gestion de l'eau potable à long terme. Cela implique que la Confédération mène un projet lié à la mise en place du Protocole.
Enfin, la ratification par la Suisse donnerait un signal politique favorable dans la région CEE/ONU, qui connaît actuellement de graves problèmes d'infections liées à la contamination de l'eau. Par ailleurs, elle s'inscrit dans la ligne de la politique internationale de l'environnement du Conseil fédéral, dont l'une des priorités est la création de règles internationales sur la protection de l'eau.

Délibérations

13.03.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:0)
23.06.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (157:31)

Au **Conseil des Etats**, le rapporteur de la commission Carlo Schmid-Sutter (C, AI) a déclaré que le Protocole signé par la Suisse est entré en vigueur en 2005. La commission n'émet aucune réserve quant au contenu du Protocole, qui permet de promouvoir la santé en améliorant la gestion de l'eau et de lutter contre les maladies liées à l'eau en Europe, d'autant que la Suisse a déjà répondu à la plupart des exigences du Protocole, que celui-ci a été approuvé par pratiquement tous les cantons, et qu'il ne contient aucune norme directement applicable. Pour ces raisons, la commission recommande sans opposition d'approuver l'arrêté fédéral correspondant, ce que le Conseil des Etats a fait sans en débattre, par 31 voix contre 0, et 2 abstentions.
Au **Conseil national**, le rapporteur germanophone de la commission Doris Stump (S, AG) a fait part des mesures supplémentaires rendues nécessaires par la ratification du Protocole : mise en place d'une disposition légale sur les eaux de baignade au niveau fédéral, inscription dans la loi sur les denrées alimentaires d'une disposition sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons concernant la qualité de l'eau potable, et création d'une banque de données nationale sur la qualité de l'eau potable. La commission a recommandé d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral et de l'approuver. Une minorité de la commission, emmenée par Josef Kunz (V, LU), a proposé de ne pas entrer en matière sur l'objet, en faisant valoir que la mise en application du Protocole poserait problème dans la mesure où il ne contenait pas de normes claires en matière de gestion de l'eau et de lutte contre les maladies liées à l'eau. De plus, alors même que la Suisse avait satisfait à toutes ses obligations en la matière, le Protocole ne serait pour elle qu'une source de complications et de dépenses supplémentaires. Bref, à ses yeux, le Protocole est trop vague pour qu'on accepte de le ratifier les yeux fermés. S'opposant à ce point de vue, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a défendu pour sa part le Protocole, qui, si effectivement il ne fixe pas d'exigences techniques, prévoit surtout une coordination formelle et une coopération renforcée entre les différentes autorités. Le Conseil national a approuvé l'entrée en matière par 107 voix contre 42, et il s'est prononcé en faveur de la ratification du Protocole par 111 voix contre 42, sans en débattre.

04.071 Arrêté fédéral sur le contrôle des transplants. Prorogation

Message du 10 novembre 2004 concernant la loi fédérale sur la prorogation de l'arrêté fédéral sur le contrôle des transplants (FF 2004 6285)

Situation initiale

L'arrêté fédéral du 22 mars 1996 sur le contrôle des transplants est applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la transplantation, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005.
Initialement, l'arrêté fédéral réglementait, outre les transplants, la manipulation du sang et des produits sanguins; il devait rester applicable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi sur les produits thérapeutiques. Etant donné que la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques, entrée en vigueur le 1er janvier 2002, réglemente entre autres la manipulation du sang et des produits sanguins, le champ d'application de l'arrêté fédéral se limite au contrôle des transplants. Cette loi modifie en outre l'horizon temporel de l'arrêté fédéral, applicable jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la transplantation, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005.
Le Parlement a commencé à examiner, en juillet 2003, le projet de loi sur la transplantation, adopté par le Conseil fédéral le 12 septembre 2001. La loi elle-même a été adoptée par les deux Chambres le 8 octobre 2004. Devant l'impossibilité d'élaborer les ordonnances d'exécution requises d'ici la fin de l'année 2005, de procéder aux consultations nécessaires et de préparer l'exécution, la nouvelle loi ne pourra entrer en vigueur qu'après le 1er janvier 2006. La durée de validité de l'arrêté fédéral sur le contrôle des transplants doit donc être prolongée, sans que son contenu ne soit modifié, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la transplantation, mais pendant une durée de cinq ans au plus – soit jusqu'à fin 2010. Conformément à la nouvelle Constitution, il faut à cet effet édicter une loi fédérale. Si l'arrêté fédéral n'était pas prolongé, la Confédération serait privée des compétences nécessaires en matière de surveillance et d'autorisation se rapportant à la sécurité et à la protection des donneurs et des receveurs lors de transplantations. Il s'ensuivrait alors, à partir du 1er janvier 2006 et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur la transplantation, une situation de vide juridique qui pourrait mettre en danger toutes les personnes concernées.

Délibérations

16.03.2005	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
30.05.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
17.06.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (186:0)

Aucune voix ne s'est élevée au **Conseil des Etats** pour contester la nécessité de proroger l'arrêté fédéral. Ce qui toutefois importe, aux yeux du conseil, c'est que la loi sur les transplantations, votée par le Parlement en automne 2004, entre en vigueur le plus rapidement possible. Aussi a-t-il décidé de proroger la durée de validité de l'arrêté jusqu'à la fin de 2007 seulement, et non, comme l'avait proposé le Conseil fédéral, jusqu'à la fin de 2010. Le Conseil des Etats a adopté le texte sans débat, par 28 voix contre 1.
Se ralliant à ces arguments, le **Conseil national**, sur proposition de sa commission, a suivi le Conseil des Etats en votant la prorogation de l'arrêté par 120 voix contre 0.

04.084 Professions médicales universitaires. Loi fédérale

Message du 3 décembre 2004 concernant la loi fédérale sur les professions médicales universitaires (Loi sur les professions médicales, LPMéd) (FF 2005 157)

Situation initiale

La nouvelle loi fédérale sur les professions médicales universitaires (LPMéd) remplace la loi fédérale du 19 décembre 1877 concernant l'exercice des professions de médecin, de pharmacien et de vétérinaire dans la Confédération suisse. Sont soumis à la LPMéd les médecins, dentistes, pharmaciens, vétérinaires et, désormais aussi, les chiropraticiens.
Poursuivant les objectifs fixés en 1877, la LPMéd vise à garantir des soins médicaux de grande qualité tout en se fondant sur la définition globale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Elle attache une importance toute particulière à une pratique professionnelle (à titre indépendant) centrée sur les exigences de la santé individuelle et collective et la protection de la santé. La LPMéd est axée sur les qualifications nécessaires à la pratique professionnelle. Ces dernières doivent, en effet, être

assez vastes pour permettre au corps médical d'anticiper et de faire face aux rapides mutations survenant dans la recherche et l'enseignement ainsi qu'aux nouvelles donnes socio-démographiques. Outre les connaissances, aptitudes et capacités techniques, la formation abordera tout particulièrement les aspects psychosociaux et éthiques. La gestion économique des prestations médicales sera également inscrite dans les cursus. Les formations universitaire, postgrade et continue constituent ainsi des moyens décisifs pour appréhender les changements de manière adéquate et pour atteindre les objectifs visés par la politique sanitaire et en pérenniser les résultats.
Dans le domaine de la formation, l'on constate que, face à la lenteur du processus législatif, les universités ont déjà appliqué les prescriptions en termes de contenus, d'objectifs d'apprentissage et de formes d'enseignement ou sont en passe de les appliquer, p. ex. pour les titres de bachelor et de master. De plus, la plupart des établissements d'enseignement supérieur ont déjà élaboré des concepts pour remplacer les examens propédeutiques, jusqu'ici fédéraux, par des évaluations intrauniversitaires et par un système de crédits d'études fondé sur le système européen de transfert de crédits (ECTS) et recommandé par la Conférence universitaire suisse.
La LPMéd entérinera par conséquent le statu quo tout en instaurant les bases nécessaires pour vérifier si les objectifs sont atteints. Une fois que la loi sera entrée en vigueur, cette vérification se fera, sur le plan individuel, par le biais d'un examen fédéral portant sur les aptitudes professionnelles et, sur le plan institutionnel, par l'accréditation des filières d'études universitaires et postgrades.
Dans la mesure où elle doit en premier lieu assurer le bon fonctionnement de la santé publique, la LPMéd réglemente de manière exhaustive l'exercice de la profession à titre indépendant. Elle prévoit également les devoirs professionnels, p. ex. le devoir de formation continue. En cas de non-respect, les mesures disciplinaires prévues par la LPMéd s'appliquent. L'autorisation pour l'exercice à titre indépendant relève toujours des cantons, qui peuvent émettre des restrictions et des charges spécifiques pour assurer des soins médicaux fiables. Le registre des détenteurs de plan national, facilitera la procédure d'autorisation et la surveillance de l'activité professionnelle pour les cantons. Cet instrument d'information sera accessible au public, à l'exception des données sensibles.
La Commission fédérale des professions médicales sera chargée de développer et d'appliquer la stratégie pour les formations universitaires et postgrades, dans le cadre des objectifs fixés par la politique sanitaire. C'est elle qui tiendra le registre et qui exercera la surveillance des examens fédéraux. En outre, elle statuera sur la reconnaissance de diplômes et de titres postgrades étrangers.
La présente loi correspond aux principes qui régissent la nouvelle gestion publique, dans la mesure où elle fixe les buts mais non les moyens pour les atteindre. De ce fait, les organes exécutifs (universités, organisations professionnelles, etc.) voient leur marge de manoeuvre s'élargir sensiblement. En contrepartie, la loi détermine des mécanismes de pilotage assortis de compétences adaptées aux différents niveaux et permettant d'assurer la qualité de manière globale et systémique.
D'une manière générale, la loi crée les conditions optimales pour aborder les hautes exigences scientifiques de demain, assurer des soins médicaux de grande qualité, garantir la libre circulation des personnes exerçant une profession médicale universitaire, aux niveaux tant national qu'international, et consolider la place prépondérante de la médecine suisse sur le plan mondial.

Délibérations

16.06.2005	CN	Débat d'entrée en matière et examen de détail jusqu'à l'article 35.
04.10.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
08.03.2006	CE	Divergences.
06.06.2006	CN	Divergences.
12.06.2006	CE	Divergences.
19.06.2006	CN	Adhésion.
23.06.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (189:0)
23.06.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Au **Conseil national**, aucun député n'a contesté le caractère nécessaire de la nouvelle loi, et donc l'entrée en matière sur le projet. À l'art. 2, une minorité de la commission représentée par Claude Ruey (RL, VD) a demandé au conseil de rejeter la disposition introduite par la majorité de la commission selon laquelle les cantons ne pourraient pas désigner d'autres professions que celles définies dans la loi comme étant des professions médicales universitaires. Selon Claude Ruey, cette restriction empêcherait toute innovation au niveau cantonal. Le rapporteur de la commission, Franco Cavalli (S, TI), a rappelé que les professions médicales étaient les seules dont la réglementation des examens finaux est assurée par la seule Confédération ; il a ensuite expliqué que si chaque canton avait sa propre définition des professions médicales, ces dernières risqueraient de perdre de leur

crédit. Ruth Humbel Näf (C, AG) et le groupe PDC ont aussi souhaité que la désignation des professions médicales reste du ressort du Conseil fédéral. Au nom du groupe socialiste, Stéphane Rossini (S, VS) a également plaidé en faveur de la proposition de la majorité de la commission qu'il estime correspondre à l'esprit de la loi. Le Conseil national s'est rallié à cet avis par 73 voix contre 70 et a rejeté la proposition de la minorité Ruey. Au chapitre « Formation postgrade », le conseil a approuvé à l'unanimité une proposition de Felix Gutzwiller (RL, ZH) visant à ce que la médecine palliative, c'est-à-dire l'accompagnement des patients en fin de vie, fasse elle aussi partie de la formation postgrade du corps médical. Par ailleurs, les députés ont estimé d'un commun accord que les médecins et les autres professions médicales universitaires devaient disposer d'une assurance responsabilité civile professionnelle. Toutefois, par 100 voix contre 60, le Conseil national a décidé que la souscription de cette assurance ne devait pas constituer l'une des conditions requises pour l'octroi de l'autorisation de pratiquer ; il a ainsi approuvé la proposition de Ruth Humbel Näf (C, AG), qui craignait de voir les assurances décider de l'octroi des autorisations. La souscription d'une assurance responsabilité civile professionnelle a donc été introduite dans la loi à l'article sur les devoirs professionnels. Le conseil a par ailleurs accepté, par 107 voix contre 59, une proposition de la commission visant à ajouter à la liste des devoirs professionnels du corps médical l'obligation de garantir les droits du patient. Le Conseil fédéral et la commission souhaitaient en outre préciser que le corps médical devait s'abstenir « de toute publicité qui n'est pas objective et qui ne répond pas à l'intérêt général » et que la publicité faite ne devait « ni induire en erreur ni importuner ». Une minorité de la commission emmenée par Pierre Triponez (RL, BE) a proposé de biffer cette disposition qu'elle jugeait superflue, difficile à interpréter et source d'incertitudes. Dans le camp opposé, Christine Goll (S, ZH) a souligné que cette disposition ne visait pas interdire toute forme de publicité mais uniquement la publicité susceptible d'induire en erreur ou d'importuner. Pour sa part, Ruth Humbel Näf (C, AG) a précisé que l'objectif premier de la publicité était d'augmenter la consommation ; or, dans le domaine des assurances-sociales, il s'agit au contraire de réduire la consommation. Par 88 voix contre 82, le conseil a finalement approuvé la proposition de la minorité Triponez visant à biffer la disposition sur la publicité. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 160 voix contre 1.

Le **Conseil des Etats** a défendu la formulation du Conseil fédéral, plus claire à ses yeux, quant à la teneur allemande de l'art. 1, où il est question de la formation universitaire, de la formation postgrade et de la formation continue, allant ainsi à l'encontre du Conseil national. À l'art. 2, ce dernier avait ajouté, sur la proposition de sa commission et après de longues délibérations, un alinéa prévoyant que les cantons ne pourraient pas désigner d'autres professions que celles définies dans la LPMéd comme étant des professions médicales universitaires. Le Conseil des Etats l'a biffé sans opposition. S'agissant des objectifs de la formation, la Chambre haute a approuvé la modification apportée par le Conseil national qui vise à faire respecter, dans le cadre du traitement, le droit à l'autodétermination des patients, mais elle a refusé d'y associer leurs proches, jugeant que cette disposition allait trop loin. Sur la question de l'assurance responsabilité civile professionnelle, le Conseil des Etats s'est rallié à l'avis du Conseil national, confirmant ainsi, par 22 voix contre 10, que la conclusion d'une assurance responsabilité civile professionnelle ferait partie des devoirs professionnels, et non des conditions requises pour l'octroi de l'autorisation. En revanche, une divergence est apparue au sujet de l'autorisation octroyée aux personnes titulaires d'un diplôme ou d'un titre postgrade délivré par un État avec lequel la Suisse n'a pas conclu de traité de reconnaissance réciproque. À l'instar du Conseil national, une majorité de la commission du Conseil des Etats entendait donner au Conseil fédéral la compétence de permettre à ces personnes d'exercer leur profession à titre indépendant dans une région où il est prouvé que l'offre de soins médicaux est insuffisante. Or une minorité s'y est opposée : Christiane Brunner (S, GE) a qualifié cette disposition de discrimination à l'égard des régions périphériques et des médecins. Cette minorité de la commission a réussi à imposer son point de vue puisque le Conseil des Etats a rejeté, par 19 voix contre 13, la possibilité d'octroyer une telle autorisation. Par ailleurs, contrairement au Conseil national, la chambre des cantons n'a pas voulu biffer la disposition relative à la publicité ; c'est sans opposition qu'elle a décidé de reprendre la version proposée par le Conseil fédéral, selon laquelle les personnes exerçant une profession médicale universitaire à titre indépendant doivent s'abstenir de toute publicité qui n'est pas objective et qui ne répond pas à l'intérêt général, leur publicité ne devant en outre ni induire en erreur ni importuner. Une minorité de la commission, emmenée par Anita Fetz (S, BS), souhaitait que les organisations de patients concernées soient aussi représentées au sein de la Commission des professions médicales qui va être instituée. Cette proposition a cependant été rejetée par 20 voix contre 10. Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil des Etats a adopté la nouvelle mouture du projet par 30 voix contre 1, sans abstention.

Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** s'est tout d'abord penché sur l'alinéa de l'art. 2 selon lequel les cantons ne peuvent pas désigner d'autres professions que celles définies dans la loi, qu'il avait lui-même ajouté et que le Conseil des Etats avait biffé par la suite. La majorité de la commission a proposé de le maintenir, et le conseil s'est en effet prononcé par 73 voix contre 72 – grâce à la voix prépondérante de son président – pour son maintien ainsi que pour une réglementation uniforme à l'échelle de la Suisse dans ce domaine. S'agissant de la publicité faite par les personnes exerçant une profession médicale universitaire, la majorité de la commission a proposé de s'en tenir à la décision de biffer la formulation restrictive retenue par le Conseil fédéral et soutenue par le Conseil des Etats. Le conseil a suivi cette proposition, qu'il a adoptée à une courte majorité, par 77 voix contre 76.
Le **Conseil des Etats** a maintenu sans discussion sa décision de biffer l'alinéa de l'art. 2 ajouté par le Conseil national. Au nom de la commission, Erika Forster-Vannini (RL, SG) a souligné qu'en matière de désignation de nouvelles professions médicales, il ne pouvait s'agir d'entamer la liberté des cantons et des universités. S'agissant de la disposition relative à la publicité, le conseil a également décidé sans discussion de suivre la proposition de sa commission visant à maintenir le projet du Conseil fédéral.
Sur proposition de sa commission, le **Conseil national** s'est rallié par la suite au Conseil des Etats sur ces deux points.

04.476 Initiative parlementaire (Gutzwiller Felix). Protection de la population et de l'économie contre le tabagisme passif

Rapport de la Commission de la sécurité sociale de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 01.06.07 (FF 2007 5853)
Avis du Conseil fédéral : 22.08.07 (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, le conseiller national 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 (fumoirs) reste néanmoins posssible 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.

Délibérations

28.04.2005	CSSS-CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
30.08.2005	CSSS-CE	Adhésion.
04.10.2007	CN	Décision divergente du projet de la Commission.

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'État 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, que la minorité de la commission a approuvées par 95 voix contre 77 et selon lesquelles 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. La commission voulait ainsi conserver aux restaurateurs la possibilité de créer des espaces fumeurs (fumoirs), dans lesquels le service ne serait pas assuré. De plus, 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.

06.057 Loi sur les épidémies. Modification

Message du 9 juin 2006 sur la modification de la loi sur les épidémies (Approvisionnement de la population en produits thérapeuthiques) (FF 2006 5333)

Situation initiale

La propagation de la grippe aviaire depuis l'automne 2005 et les risques de pandémie qu'elle entraîne ont fortement accéléré les travaux réalisés jusqu'alors par l'administration fédérale en matière de prévention des pandémies. C'est ainsi que le plan en cas de pandémie a été remanié en étroite collaboration avec les cantons et que les modalités de l'approvisionnement de la population en médicaments ont été clarifiées.
Eu égard à l'approvisionnement suffisant de la population en produits thérapeutiques et plus particulièrement en vaccins en cas de pandémie, il s'avère que la Confédération ne dispose pas des compétences légales nécessaires. Même au vu des possibilités qu'offre la loi sur l'approvisionnement du pays, ses moyens d'action sont limités et elle ne peut mettre en oeuvre des stratégies d'approvisionnement prometteuses et reconnues au plan international. Dans ce contexte, le présent projet vise à donner à la Confédération la marge de manoeuvre nécessaire grâce à une modification de la loi sur les épidémies.
En cas de menace de pandémie ou de pandémie, l'approvisionnement en produits thérapeutiques et son financement peuvent s'appuyer sur la compétence d'urgence de la Confédération selon l'art. 10 de la loi sur les épidémies. Par contre, il manque les bases légales adéquates afin que la Confédération puisse financer l'approvisionnement en vaccins et autres produits thérapeutiques permettant de lutter contre les maladies transmissibles déjà avant que la pandémie ne menace ou n'éclate. Fait également défaut une base légale permettant à la Confédération d'encourager la production de produits thérapeutiques en Suisse par des aides financières (allouées p.ex. à l'infrastructure ou à la recherche).
La proposition de modification de l'art. 6 de la loi sur les épidémies vise à garantir l'approvisionnement de la population également en d'autres produits thérapeutiques que les produits immunobiologiques. Sont notamment visés, outre les vaccins, les médicaments antiviraux et les dispositifs médicaux (par ex. les masques de protection). Il est également spécifié qu'il convient d'appliquer en premier lieu les mesures prévues par la loi sur l'approvisionnement du pays avant de prendre toute autre mesure en matière d'approvisionnement.

Un nouvel art. 32a précise, d'une part, que la Confédération prend à sa charge les coûts d'approvisionnement selon l'art. 6. Il régit, d'autre part, la prise en charge des coûts en cas de remise des produits thérapeutiques. Font également partie du présent projet deux autres nouveaux articles. L'art. 32b permet à la Confédération d'accorder, à titre de mesure subsidiaire et sous certaines conditions, des aides financières à la production de produits thérapeutiques permettant de lutter contre les maladies transmissibles. D'autre part, l'art. 32c permet dans certains cas, de réparer le dommage, sur la base de conventions conclues avec les producteurs de produits thérapeutiques. Tant les aides financières que l'indemnisation ne peuvent être octroyées que lorsque l'approvisionnement suffisant de la population en cas de circonstances exceptionnelles ne peut être garanti d'une autre manière.
Afin que les négociations en cours avec divers producteurs de vaccins puissent aboutir à temps et qu'un approvisionnement suffisant de la population suisse puisse être garanti dans la mesure du possible, les modifications proposées de la loi sur les épidémies doivent être mises en vigueur le plus rapidement possible. Dès lors, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales de déclarer le projet urgent.

Délibérations

18.09.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2006	CE	Adhésion
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (187:0)
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (44:0)

Le **Conseil national** a adopté sans débat la modification de loi proposée, par 152 voix contre 0. Déclaré urgent, le projet vise à accorder au Conseil fédéral des compétences supplémentaires en termes de mesures préventives, notamment pour permettre un approvisionnement suffisant de la population en médicaments en cas de pandémie.
Au **Conseil des Etats** non plus, il ne s'est trouvé aucun opposant à la modification de la loi sur les épidémies. Favorable lui aussi à la clause d'urgence, le conseil a suivi la décision du Conseil national et a adopté le projet lors du vote sur l'ensemble, par 35 voix contre 0.

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 respecitives, 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.

Délibérations

19.09.2007 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

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 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.

Assurance-maladie

00.079 Loi sur l'assurance-maladie. Révision partielle (Financement des hôpitaux)

Message du 18 septembre 2000 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (FF 2001 693)

Situation initiale

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) répond à un triple objectif : combler les lacunes du catalogue des prestations, renforcer la solidarité entre les assurés et maîtriser les coûts. Le premier objectif – combler les lacunes du catalogue des prestations – est désormais en grande partie atteint. Le deuxième objectif par contre, qui consiste dans le renforcement de la solidarité, n'a pu être atteint que partiellement. En ce qui concerne les soins hospitaliers, la loi partait en effet du principe que l'assurance-maladie ne devait prendre en charge qu'une partie des coûts, les cantons devant aussi participer au financement du fait de leur compétence en matière de fourniture de soins. Or l'entrée en vigueur de la nouvelle loi n'a pas mis un frein à la baisse continue des contributions des cantons, ce qui a diminué la portée de cette mesure destinée à rendre le système plus social. L'objectif de la maîtrise des coûts lui non plus n'a pas pu être atteint dans la mesure souhaitée par le Conseil fédéral. En 1999, les coûts de l'assurance obligatoire des soins ont augmenté en effet encore de 4,1 %. Depuis l'entrée en vigueur de la loi, les cantons et les assureurs-maladie n'étaient pas d'accord sur l'interprétation de l'art. 41, al. 3, LAMal, concernant la prise en charge des coûts des traitements hospitaliers effectués hors du canton sur indication médicale. Dans deux arrêts de principe, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a décidé en décembre 1997 que l'obligation de contribution des cantons lors d'un séjour en hôpital à l'extérieur du canton existe, indépendamment de la nature de la division d'un établissement hospitalier public ou subventionné par les pouvoirs publics. Le tribunal a en même temps décidé que cette obligation de compensation ne pouvait pas s'appliquer lorsqu'il s'agissait d'un hôpital non subventionné. Le TFA n'a par contre pas répondu à la question de savoir si les cantons doivent également apporter une contribution lorsque des patients au bénéfice d'assurances complémentaires sont soignés à l'intérieur du canton. L'existence d'une telle obligation de contribution peut être déduite de la systématique de la loi, qui est basée sur une distinction claire entre d'un côté une assurance de base obligatoire financée par tous les assurés et de l'autre une assurance complémentaire facultative. L'initiative populaire «pour le libre choix du médecin et de l'établissement hospitalier», déposée en juin 1997, demande que cette obligation de contribution à laquelle sont soumis l'assurance obligatoire des soins ainsi que les cantons s'étende cependant à tous les hôpitaux et pas uniquement aux hôpitaux publics ou bénéficiant de subventions des pouvoirs publics. Cette révision partielle doit permettre de résoudre de manière durable les problèmes d'interprétation qui ont surgi après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie. Les principes inscrits dans la loi doivent être appliqués de manière conséquente sans remettre le système en question. Il s'agit en particulier de ne pas proposer un système de financement moniste – autrement dit un système dans lequel la totalité des ressources proviennent des assureurs qui les versent aux fournisseurs de prestations. Les conditions-cadres ainsi que le consensus politique nécessaires pour le passage à un système moniste faisant défaut, le Conseil fédéral estime qu'un système de rémunération basé sur une unique source de financement n'est réalisable qu'à long terme. Les mesures prévues dans cette révision partielle contribuent toutefois à ce qu'il soit possible, un jour, d'imaginer l'introduction d'un système moniste. Pour le Conseil fédéral, il n'est pas question de faire une révision partielle visant à réintroduire une réglementation allant dans le sens de l'ancienne loi fédérale sur l'assurance-maladie et accidents. Tout réalignement, ne serait-ce que partiel, du système actuel sur les mécanismes de l'ancienne assurance-maladie est foncièrement contraire aux objectifs d'une assurance-maladie sociale. Vouloir, sur la base de considérations purement financières, constituer deux catégories ou davantage d'assurés dans l'assurance obligatoire des soins, c'est provoquer inévitablement une rupture du système de solidarité dans l'assurance-maladie et des augmentations de coûts incontrôlables, parce que n'obéissant pas aux mécanismes du marché. La part des cantons au financement des hôpitaux est en baisse depuis le début des années 90 (investissements compris); elle a ainsi passé de 35,5 % en 1991 à 29,7 % en 1998. Si, en 1998, la participation des collectivités publiques au financement des hôpitaux avait été aussi élevée qu'en 1991, elles auraient dû assumer des charges supplémentaires de quelque 1,4 milliard de francs. La présente révision partielle doit mettre fin au lent retrait des pouvoirs publics du financement des hôpitaux. L'objectif est d'empêcher que ne se poursuive le

mouvement de transfert continu de la charge financière sur l'assurance-maladie et le report qui lui est lié sur les primes par tête. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose de passer à un système prévoyant un partage du financement par moitié, centré non pas sur le transfert des coûts sur les autres partenaires impliqués, mais sur la maîtrise des coûts globaux. Le principe de la couverture des charges d'exploitation imputables, repris implicitement de l'ancienne loi sur l'assurance-maladie et accidents est contraire à un système axé sur la maîtrise des coûts. Le plus souvent, les déficits d'exploitation des hôpitaux publics sont couverts en totalité par l'Etat. Ce type de conditions-cadres n'incite guère à raisonner en termes d'économie d'entreprise. La présente révision partielle doit permettre de ne plus appliquer du tout le principe de la couverture des coûts et de le remplacer par celui du financement des prestations. Ce passage du financement des institutions au financement des prestations est en principe déjà établi dans la réglementation de la LAMal. A l'avenir, le financement des prestations devra servir de référence aux hôpitaux et aux assureurs-maladie en matière de tarification et de mode de facturation. Du fait de l'évolution de la médecine, des prestations qui étaient auparavant fournies dans un cadre hospitalier – les interventions chirurgicales en particulier – sont fournies en partie aujourd'hui dans un cadre semi-hospitalier ou ambulatoire. De là des recoupements sont apparus, qui évoluent en permanence. Pour clarifier les choses dans ce domaine, la présente révision propose que toutes les prestations fournies en hôpital – qu'elles soient hospitalières ou semi-hospitalières – qui nécessitent une infrastructure hospitalière soient soumises à un même régime de financement. En même temps le domaine semi-hospitalier sera soumis à l'obligation de planification, comme cela est le cas pour le domaine hospitalier. Le domaine hospitalier dispose de plusieurs instruments de maîtrise des coûts (compétence accordée aux cantons d'introduire un budget global, une planification des hôpitaux et des établissements médicosociaux) et la planification hospitalière porte déjà ses premiers fruits. Dans le domaine ambulatoire par contre, les assureurs maladie sont contraints de fait de conclure une nouvelle convention tarifaire avec tous les fournisseurs de prestations admis selon la loi. Ils 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 admis. En se basant sur une motion transmise par le Parlement dans le cadre des délibérations sur la 1ère révision partielle de la LAMal, le Conseil fédéral a mis en consultation une proposition relative à la suppression de l'obligation de contracter. Cette proposition prévoyait un modèle visant à limiter au domaine ambulatoire la suppression de l'obligation de contracter. Selon le modèle proposé, les assurés ne devaient désormais avoir le choix que parmi les fournisseurs de prestations du domaine ambulatoire ayant conclu une convention tarifaire avec leur assureur et pouvant donc exercer son activité pour ce dernier. Les prises de position ont montré que de nombreux milieux concernés étaient en principe favorables à un renforcement de la notion de concurrence dans la LAMal et qu'ils approuvaient de ce fait la proposition de supprimer l'obligation de contracter, mais qu'ils étaient par contre sceptiques envers le modèle proposé ou même qu'ils le jugeaient inadapté et impossible à mettre en pratique. Les prises de position ne permettaient toutefois pas de conclure qu'il existerait un autre modèle qui serait mieux reçu. C'est pourquoi le Conseil fédéral renonce à proposer de manière générale dans le cadre de cette révision partielle le modèle de contrat ouvert à la concurrence dans le domaine ambulatoire. Il propose une suppression de l'obligation de conclure une convention tarifaire uniquement dans le cas des fournisseurs de prestations qui ont atteint l'âge de 65 ans révolus.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)

04-10-2001	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
29-11-2001	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral (art. 35 et Dispositions transitoires, al. 7).
09-12-2002	CN	Le conseil décide d'entrer en matière
13-12-2002	CN	Le projet de loi est rejeté au vote sur l'ensemble.
20-03-2003	CE	Divergences.
18-06-2003	CN	Divergences.
16-09-2003	CE	Divergences.
04-12-2003	CE	Divergences.
08-12-2003	CN	Divergences.
16-12-2003	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17-12-2003	CN	La proposition de la Conférence de conciliation est rejetée; l'objet est ainsi liquidé.

Projet 2
Arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie

04-10-2001	CE	Décision conforme au projet de la commission.
13-12-2002	CN	Le conseil décide de ne pas entrer en matière.
20-03-2003	CE	Divergences.
18-06-2003	CN	Le conseil décide de ne pas entrer en matière.

Dans son introduction, Christine Beerli (RL, BE), porte-parole de la commission, a expliqué au **Conseil des Etats** que la Suisse possédait un système de santé d'une qualité exceptionnelle; notre pays accorde à juste titre une grande place à la santé et au bien-être dans la société. Ce qui mérite cependant réflexion, selon elle, c'est que nous voulons tout et si possible le meilleur sans toutefois devoir en payer le prix. C'est un raisonnement qui ne tient pas. Aux yeux de la commission, la révision partielle de la LAMal repose sur trois piliers : en matière de financement des hôpitaux et d'investissements, les cantons et les caisses-maladie devront se partager les frais à parts égales, la charge des primes sera limitée à 8 % du revenu et l'obligation de contracter sera supprimée.
Dans le chapitre du financement des hôpitaux, le débat porte sur les subventions versées par les cantons pour couvrir les frais d'hospitalisation de patients au bénéfice non seulement d'une assurance de base, mais aussi d'une assurance complémentaire. Il est nécessaire d'agir dans ce secteur à la suite de jugements prononcés par Tribunal fédéral des assurances obligeant à prévoir des prestations de base également pour les détenteurs d'assurances complémentaires. Une autre nouveauté est le passage du financement de l'institution à celui de la prestation : les hôpitaux ne bénéficieront plus de subventions, mais toucheront des forfaits en fonction des prestations fournies. La commission a proposé en outre de passer à moyen terme à un financement moniste des prestations hospitalières. Le Conseil fédéral a été chargé de soumettre d'ici cinq ans un projet de révision dans ce sens. Les caisses-maladie seront tenues dès lors de subvenir aux frais hospitaliers; la subvention cantonale est versée aux caisses-maladie directement, ou aux assurés par le biais du système de réduction des primes. Une proposition de renvoi de Rolf Büttiker (RL, SO), chargeant le Conseil fédéral de passer directement à un système moniste, a été rejetée par le Conseil par 31 voix contre 4. Le nouveau système de financement des hôpitaux imposera aux cantons une charge financière de près d'un milliard de francs. Contre l'avis de Christine Beerli, présidente de la commission et de la conseillère fédérale Ruth Dreifuss, le Conseil des Etats a voté, par 33 voix contre 4, en faveur d'une solution transitoire proposée par Hans-Ruedi Stadler (C, UR). La solution permet aux cantons d'assumer leurs engagements par tranches d'un quart pendant quatre années suivant l'entrée en vigueur de la loi.
Aucune objection n'a été soulevée par le deuxième point de la révision : conformément à un objectif social, la charge que représentent les primes doit correspondre à 8 % du revenu du ménage au maximum. Christine Beerli aimerait présenter cette proposition de la commission comme contre-proposition indirecte à l'initiative populaire lancée par le PS « la santé à un prix abordable ». Le supplément de dépense imposé aux caisses fédérales pour la réduction des primes s'élève à 300 millions de francs par an.
Quant au troisième point fort de la révision, l'obligation de contracter, le Conseil en a voté la suppression par 33 voix contre 3. Les caisses-maladie ne sont plus tenues de conclure un accord ou un contrat avec chaque fournisseur de prestations. Cette mesure est censée atténuer la densité des médecins, ce qui devrait exercer un effet positif sur les coûts de la santé. Au cours de la session suivante, le Conseil a fixé les détails de cette décision. Il avait déjà décidé auparavant que les assureurs devraient respecter les normes fixées par les cantons pour couvrir les besoins. Une clause transitoire garantit de plus aux malades chroniques la poursuite de leur traitement auprès du médecin de leur choix. Sur proposition de la commission, le Conseil des Etats a décidé que les médecins et les caisses maladie devraient négocier eux-mêmes les critères que les médecins devaient remplir pour conclure un contrat avec la caisse. De plus, les médecins dont la proposition n'aurait pas abouti pouvaient s'en référer à une commission d'arbitrage tripartite (deux représentants du corps médical, deux des caisses-maladie et un du canton, qui assume la présidence). Cette mesure empêcherait les assureurs d'abuser de leur pouvoir, a dit Christine Beerli. Françoise Saudan (RL, GE) opposée à cette solution, a dit préférer la solution plus modérée du Conseil fédéral sur l'obligation de contracter car, selon elle, les propositions de la commission font trop pencher la balance du côté des caisses-maladie. Michèle Berger (RL, NE) craint que ces règles ne conduisent à une exclusion progressive des médecins qui s'occupent de cas difficiles et compliqués, avec pour résultat l'instauration d'une médecine à deux vitesses. De plus, les propositions de la commission laisseraient plusieurs questions

sans réponse et seraient en partie contradictoires. Malgré ces réserves, le Conseil des Etats a adopté les mesures de suppression de l'obligation de contracter par 37 voix contre 3 et 36 contre 3 voix.
A l'issue d'un examen par article prolongé, le **Conseil national** a rejeté la révision, lors du vote sur l'ensemble, par 93 voix contre 89. Le groupe socialiste et le groupe des Verts ont voté pour à l'unanimité, tandis que le groupe des radicaux et celui de l'UDC l'ont rejetée, eux aussi presque à l'unanimité. Le groupe du PDC a voté pour dans sa majorité. La raison principale motivant le non du groupe radical a été la décision de faire passer de 150 à 300 millions la contribution fédérale destinée à la réduction des primes ainsi que l'indexation future de ces contributions fédérales sur l'évolution des coûts de l'assurance obligatoire des soins. S'agissant de l'augmentation de ladite contribution, le Conseil national a suivi le Conseil des Etats, par 97 voix contre 89. Le groupe de l'UDC a rejeté le projet en estimant qu'il ne prévoyait rien contre la croissance des coûts dans le secteur de la santé et qu'il n'allait pas dans le sens d'un renforcement de la concurrence.
Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national avait préalablement rejeté, par 91 voix contre 76, la suppression de l'obligation de contracter. Le conseil s'était ainsi aligné sur la position de sa commission, laquelle avait proposé de se limiter au domaine de l'assurance de base dans un premier temps. Les caisses et les fournisseurs de prestations disposeraient en l'occurrence d'un délai de négociation des conditions courant jusqu'à fin 2004. Par 87 voix contre 83, le conseil a également refusé de faire passer le montant de la franchise minimale de 230 à 400 francs. Conformément à la proposition correspondante de la commission, le Conseil national a décidé que la Confédération serait désormais chargée de la planification liée à la médecine de pointe. Par 75 voix contre 73, il a également décidé qu'entre plusieurs médicaments à effet et principe actif identique, les pharmaciens devraient obligatoirement délivrer à chaque fois le moins onéreux.
En ce qui concerne la question du financement des hôpitaux, le Conseil national a partagé la position du Conseil des Etats. Par 106 voix contre 55, il a refusé que la contribution aux coûts des cantons ne soit versée qu'aux seuls hôpitaux publics ou à ceux financés sur fonds publics. Le Conseil national s'est également aligné sur le Conseil des Etats en ce qui concerne le principe visant à ce que la charge représentée par les primes ne dépasse pas un certain pourcentage du revenu des assurés. La Chambre basse a toutefois estimé qu'il convenait de graduer le montant des primes en fonction de la situation familiale et du revenu disponible.
La poursuite de l'examen du projet a donné lieu à un second examen par article au **Conseil des Etats**, qui a tenu compte des discussions ayant eu lieu au National, même si ce dernier a finalement rejeté le projet amendé lors du vote sur l'ensemble. Le rapporteur de la commission, Bruno Frick (C, SZ) a présenté le projet maintes fois remanié par la commission comme étant globalement l'équivalent d'une nouvelle version améliorée de la révision partielle de la LAMal. Dans ce cadre, certaines dispositions insatisfaisantes ayant conduit au rejet par le Conseil national auraient fait l'objet d'améliorations.
S'agissant de la suppression de l'obligation de contracter, le conseil a maintenu ses décisions, mais en les complétant par des bornes strictes à la liberté contractuelle. Selon ces dernières, les cantons peuvent définir le nombre de médecins requis ; les caisses concluent ensuite des contrats avec un nombre au moins équivalent de médecins par spécialité. En outre, les fournisseurs de prestations qui étaient admis début 2003 au moment de l'entrée en vigueur de la loi ont droit en tout état de cause à un contrat de quatre ans.
S'agissant du financement des hôpitaux, le conseil a maintenu sa position, selon laquelle le cofinancement pour moitié par les caisses-maladie et les cantons devrait à l'avenir se faire par le biais d'un unique guichet de paiement. Une minorité de la commission souhaitait que ce financement moniste entre dans les faits dès 2007 et non au terme d'une période de 10 ans. La proposition correspondante a toutefois été rejetée, par 22 voix contre 8.
En ce qui concerne la mise en place de la réduction des primes, le Conseil des Etats a repris à son compte la version du Conseil national. Contrairement à la décision initialement prise de la limiter à huit pour cent du revenu au maximum, la charge que représentent les primes devrait se situer, en fonction du revenu, entre 4 et 12 % du revenu d'un célibataire disposant de revenus moins importants, et entre 2 et 10 % du revenu d'une famille avec enfants. Le rapporteur de la commission, Bruno Frick (C, SZ), a estimé qu'il s'agissait d'un contre-projet pertinent à l'initiative sur la santé du PS. Le principe d'un allègement supplémentaire des primes concernant les enfants a été contesté. Par 18 voix contre 17, le conseil s'est aligné sur sa commission et a décidé que seule une demi-prime devait être payée pour le deuxième enfant et qu'elle disparaissait entièrement à partir du troisième. La proposition de Christiane Brunner (S, GE) visant à faire financer cet allègement par les caisses et non par l'Etat via la réduction des primes a été rejetée, par 21 voix contre 11.

S'agissant du montant des contributions fédérales, le Conseil des Etats a corrigé sa décision initiale. La commission a proposé un apport complémentaire de 200 millions de francs, et non plus de 300 millions. Christine Beerli (RL, BE) a proposé et réussi à faire passer, par 17 voix contre 14, une augmentation de 150 millions. Le Conseil a par ailleurs décidé, par 22 voix contre 8, d'indexer les contributions fédérales annuelles sur l'évolution des coûts de l'assurance-maladie obligatoire tout en tenant compte de la situation financière de la Confédération et des cantons. Eugen David (C, SG) a prévenu qu'en l'absence d'indexation, les cantons devraient finalement prendre en charge les coûts supplémentaires nécessaires au financement de la réduction des primes, qui est désormais fondée en droit.
En ce qui concerne la franchise, le Conseil des Etats a opté pour un durcissement. Seules les personnes étant assurées dans le cadre d'un réseau de soins meilleur marché (HMO ou équivalent) continueront de payer une franchise de 10 %. Pour tous les autres assurés, la franchise sera augmentée pour passer à 20 %. La proposition de Michel Béguelin (S, VD) de biffer ces dispositions a été rejetée par 27 voix contre 4.
Par 21 voix contre 8, le conseil a décidé de promouvoir les génériques en imposant, entre plusieurs médicaments à effet et principe actif identique, de prescrire et de délivrer le moins onéreux d'entre eux. S'agissant de la médecine de pointe, la Confédération a contraint les cantons d'accepter une planification commune, ou plus exactement d'accepter la planification établie par la Confédération si les cantons ne s'acquittent pas de cette tâche conformément aux délais prescrits.
Le Conseil des Etats a finalement décidé d'intégrer dans le projet le financement des hôpitaux, alors qu'il était initialement prévu de ne traiter cette question que dans le cadre de la troisième révision de la LAMal. D'après le droit en vigueur, les caisses doivent prendre en charge tous les frais médicaux et pharmaceutiques résultant d'une maladie. Sur proposition de la commission, le Conseil des Etats a décidé que les caisses ne devraient plus désormais prendre en charge qu'un pourcentage de ces frais, dont le montant devra être défini par le Conseil fédéral. Aujourd'hui, les assureurs-maladie ne paient plus comme autrefois un forfait d'après le nombre d'actes médicaux en cas de soins dans un établissement médico-social, mais prennent en charge les coûts effectifs conformément à l'Ordonnance sur le calcul des coûts et le classement des prestations par les hôpitaux et les établissements médico-sociaux dans l'assurance-maladie (OCP), en vigueur depuis le 1er janvier 2003. Les assureurs-maladie redoutent que ladite ordonnance n'entraîne pour eux un manque à gagner se chiffrant à environ 1 milliard de francs. Erika Forster (RL, SG) a cherché à exclure les traitements à long terme du champ d'application du texte proposé, mais sa proposition a été rejetée par 26 voix contre 11. Ernst Leuenberger (S, SO) a indiqué que le Conseil fédéral avait mis en place un groupe de travail chargé d'étudier cette question dans l'optique de la prochaine révision de la LAMal avant de qualifier la proposition de la commission de médiocre pis-aller. A sa question de savoir qui payerait ce surcoût évalué à un milliard de francs sinon les caisses-maladie, il n'a pas obtenu de réponse. Sa proposition visant à maintenir le système de financement actuel a été rejeté par 31 voix contre 5.
Au cours d'un nouvel examen du texte, le **Conseil national** a approuvé, par 153 voix contre 18, l'assouplissement de l'obligation de contracter, assortie des conditions-cadre formulées par le Conseil des Etats. Il a mis un nouvel accent sur la promotion des réseaux de médecins assumant la responsabilité de leur budget. Les assureurs seraient tenus de conclure des contrats avec les médecins affiliés à ces réseaux. Quant aux patients souffrant de maladies chroniques et les personnes âgées, ils peuvent garder leur médecin : sur proposition d'une minorité de la commission, le Conseil national a repris - par 87 voix contre 82 - une proposition de dérogation dans ce sens prévue par le Conseil des Etats. Se ralliant ainsi à ce dernier, le conseil a placé les caisses dans l'obligation d'offrir ce type de réseau, étant entendu que le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations pour les régions isolées. Il importe toutefois que les assurés qui ne s'affilient pas à un réseau ne soient pas pénalisés par une franchise passant de 10 à 20 %. Par 134 voix contre 23, le Conseil national s'est en effet distancé du Conseil des Etats en votant le maintien à 10 % de la franchise pour tous les assurés ; il entendait également éviter des problèmes d'exécution. Le Conseil national a refusé d'entrer en matière sur la proposition de moduler la franchise en fonction du revenu, en rejetant une proposition dans ce sens par 97 voix contre 58. De même, il a rejeté, par 96 voix contre 60, la proposition consistant à faire passer du Conseil fédéral au Parlement la compétence de fixer la franchise.
S'agissant de la question du financement des hôpitaux, le Conseil national s'est rallié à la proposition du Conseil des Etats (financement à 50% par les cantons et 50% par les assureurs).
Une autre disposition incontestée quant à son principe : le nouveau système de la réduction des primes prévoyant une différenciation cadrant avec l'objectif social. Sur proposition d'Yves Guisan (RL,

VD), le Conseil a complété (par 108 voix contre 33) la version du Conseil des Etats d'une clause selon laquelle les cantons doivent fixer un revenu maximum permettant de faire valoir la réduction de primes. Concernant la dispense de la prime pour enfant, le Conseil national a décidé, par 84 voix contre 65, de reprendre la proposition du Conseil des Etats. Dans la question du financement de ladite réduction des primes, ou plus précisément de l'augmentation des subventions fédérales après l'entrée en vigueur de la révision de la loi, plusieurs propositions étaient avancées, situant un chiffre entre 150 millions de francs (minorité bourgeoise I) et 500 millions (minorité gauche-écologiste II). Selon Franco Cavalli (S, TI), l'objectif social tel qu'il avait été défini et les réductions de primes pour enfants ne sauraient être mis en œuvre que moyennant l'octroi de ce montant élevé. C'est finalement la proposition de la majorité de la commission, avançant le chiffre de 200 millions, qui l'a emporté par 76 voix contre 67 contre la proposition d'un montant plus modeste, puis par 90 voix contre 52 contre une proposition plus élevée émise par la minorité II.
Sur proposition de la commission, le Conseil national a décidé – s'opposant ainsi au Conseil des Etats – de n'examiner la question du financement des prestations de soins qu'au cours de la révision suivante de la LAMal. Revenant sur une décision antérieure, le Conseil national a rejeté, cette fois-ci par 100 voix contre 56, la proposition visant à ce que ne soient prescrites que des préparations et non des marques de médicaments et, à effet égal, le médicament le moins onéreux. La promotion des médicaments génériques, prévue par le Conseil des Etats dans un autre article, est restée sans opposition.
Trois autres propositions, émises par la gauche, ont été nettement rejetées : l'une visait à créer une assurance-« hôtellerie » pour le choix des chambres simples ou doubles dans les hôpitaux, une autre prévoyait un pool de frais élevés qu'auraient alimenté les caisses, les cantons et la Confédération pour couvrir les traitements onéreux, et la 3e voulait interdire les caisses bon marché.
Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a accepté le projet tel qu'il avait été examiné par 86 voix contre 48. Le rapporteur du Groupe socialiste, Franco Cavalli (S, TI) a déclaré que son groupe refuserait la révision car, selon lui, aucune mesure d'atténuation du coût n'a été votée et le volume des subventions fédérales voté pour la réduction de primes était insuffisant. Face à lui, Felix Gutzwiller (RL, ZH), s'est dit satisfait et a déclaré, au nom de son groupe, que les décisions prises étaient acceptables car elles contribuaient à la qualité des soins et à la baisse des coûts.
Au **Conseil des Etats**, il s'agissait désormais de procéder aux « derniers ajustements », pour reprendre l'expression utilisée par le rapporteur de la commission Bruno Frick (C, SZ), quand bien même certaines divergences de fond continueraient de subsister jusqu'à la conférence de conciliation. La question du financement des soins est restée controversée, car ni le Conseil national ni le Conseil fédéral n'ont souhaité qu'elle soit traitée dans le cadre de cette révision partielle. La majorité de la commission a proposé que le Conseil des Etats maintienne sa décision quant au principe, mais en adoptant une formulation légèrement différente, selon laquelle les assureurs maladie n'auraient plus qu'à s'acquitter d' « une contribution aux soins de base ». Malgré un débat particulièrement long, le flou a continué d'entourer cette question, notamment en ce qui concerne les conséquences et le rôle de Spitex. Le conseil a adopté ensuite, par 18 voix contre 11, une motion d'ordre de Marianne Slongo (C, NW) et renvoyé cet aspect du dossier à la commission pour examen approfondi. Contrairement à l'avis du Conseil national, le Conseil des Etats a maintenu son rejet, par 31 voix contre 6, du financement par l'assurance-maladie du séjour en maison de naissance. En ce qui concerne la quote-part, la commission a proposé, à la majorité, de maintenir la disposition visant à ce que les assurés n'ayant pas adhéré à un réseau de médecins s'acquittent d'une quote-part de 20 pour cent au lieu de 10. Cette proposition de la commission a été adoptée par 24 voix contre 10. C'est en vain que Jean Studer (S, NE) a indiqué que de tels réseaux étaient inexistants dans un grand nombre de régions et que la proposition visant à doubler la quote-part ne contribuerait pas, bien au contraire, à promouvoir lesdits réseaux. Le rapporteur Bruno Frick (C, SZ) a néanmoins laissé entendre que la commission pourrait accepter, lors de la conférence de conciliation, une solution qui habiliterait le Conseil fédéral à augmenter la quote-part actuelle. Par 22 voix contre 19, le Conseil des Etats a supprimé, sur proposition d'une minorité de la commission, la réglementation qu'il avait lui-même proposée et qui avait été adoptée par le Conseil national, aux termes de laquelle les primes seraient réduites de moitié pour le deuxième enfant, et entièrement supprimées à partir du troisième. Christine Beerli (RL, BE) a réagi en déclarant que généraliser aveuglément la réduction des primes équivaudrait à un saupoudrage indistinct, dans la mesure où en bénéficieraient également les familles qui n'auraient pas droit à la réduction prévue par la loi. Par ailleurs, le Conseil national avait décidé que les contributions annuelles de la Confédération aux cantons destinées à la réduction des primes ne devaient pas seulement dépendre de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie : le Conseil des Etats s'est rallié à ces vues en décidant par 34 voix contre 4 que le Conseil fédéral devait aussi prendre en

considération la situation financière de la Confédération et des cantons avant d'arrêter les chiffres. En ce qui concerne le financement de la réduction des primes, ou plus précisément l'augmentation des contributions de la Confédération après l'entrée en vigueur de la révision de la loi, le Conseil des Etats s'est rallié à la décision du Conseil national d'augmenter ces contributions de 200 millions de francs. A cet égard, et par 33 voix contre 6, le conseil a rejeté une proposition de Christiane Brunner (S, GE) visant à une augmentation de 350 millions. D'ici à l'entrée en vigueur de la LAMal révisée, le Conseil des Etats a approuvé un arrêté fédéral prévoyant, pour les années 2004 à 2007, une contribution fédérale d'un montant total de 9,6 milliards de francs destinés à la réduction des primes (03.042). Une minorité a fait valoir que le taux de croissance annuel envisagé (1,5%) ne correspondait pas à l'évolution des coûts du secteur de la santé : mais sa proposition visant à augmenter les contributions de 6% par an a néanmoins été rejetée par 30 voix contre 6.
A la session d'hiver 2003, le Conseil des Etats a terminé l'examen des divergences. S'agissant du financement des hôpitaux, le Conseil des Etats s'est aligné sur le Conseil national, renonçant pour l'heure à modifier la loi. En ce qui concerne les dispositions transitoires, le conseil a décidé que les tarifs horaires et journaliers fixés par le Conseil fédéral au 1er janvier 2003 ne pourront être dépassés avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation. Par voie de motion, il a en outre chargé le Conseil fédéral de lui soumettre avant fin 2004 une proposition sur le réaménagement du financement des soins. Le Conseil des Etats a encore décidé qu'il ne saurait y avoir inégalité de traitement entre cliniques privées et hôpitaux publics dans le cadre de la planification hospitalière des cantons. La majorité de la commission voulait limiter cette disposition à deux ans. Par 20 voix contre 16, Peter Briner (RL, SH) a cependant réussi à imposer sa proposition étendant l'application de ce principe jusqu'à l'introduction d'un système de financement moniste.
Un nouveau débat au **Conseil national** n'a pas permis d'éliminer toutes les divergences. Le conseil a ainsi maintenu sans discussion la prise en charge par l'assurance de base du séjour dans les maisons de naissances. A cet égard, le rapporteur de la commission, Jost Gross (S, TG), a souligné que les maisons de naissances étaient des institutions utiles qui ne contribuaient pas à l'augmentation des coûts. C'est également sans discussion que le Conseil national a rejeté la proposition du Conseil des Etats d'augmenter la quote-part de 10 à 20 % pour les assurés qui n'opteraient pas pour un réseau de soins. Par 92 voix contre 90, le Conseil national a également maintenu sa position concernant les réductions des primes pour enfants : réduction de moitié des primes d'assurance pour le deuxième enfant et prise en charge par l'Etat de la totalité de la prime dès le troisième enfant, indépendamment de la situation financière des parents. La proposition d'Yves Guisan (RL, VD) de n'octroyer de réductions qu'aux familles à faible revenu a été écartée par 90 voix contre 88. Le Conseil national a en outre maintenu par 128 voix contre 42 sa décision portant sur l'adaptation des contributions annuelles de la Confédération aux cantons destinées à la réduction des primes. Ces contributions dépendront de l'évolution des coûts dans l'assurance-maladie, mais, contre l'avis du Conseil des Etats, le Conseil national n'a pas voulu tenir compte de la situation financière de la Confédération et des cantons. Le rapporteur de la commission, Jost Gross (S, TG), a relevé à ce propos qu'il était contradictoire de fixer un but social à la révision de la LAMal tout en refusant de libérer les fonds nécessaires à sa concrétisation. S'agissant des dispositions transitoires (pas d'inégalité de traitement pour les cliniques privées et pas d'augmentation, pour l'heure, des tarifs de soins), le Conseil national s'est rallié au Conseil des Etats par 99 voix contre 78.
Conformément aux textes, une **conférence de conciliation** a alors été convoquée pour éliminer les divergences restantes. Le **Conseil des Etats** a adopté la proposition de la Conférence de conciliation, présentée par le rapporteur de la commission, Bruno Frick (C, SZ). Concernant la quote-part, la Conférence avait décidé de la maintenir a priori à 10 %, tout en donnant compétence au Conseil fédéral de la fixer à 20 % pour les assurés qui n'opteraient pas pour l'une des « formes particulières d'assurance ». La Conférence avait rejeté par 12 voix contre 10 la réduction des primes pour enfants souhaitée par le Conseil national, mais elle s'était alignée sur ce dernier pour la question de l'inclusion des maisons de naissance dans le catalogue des prestations ainsi que pour la non prise en compte de la situation financière de la Confédération et des cantons dans la fixation des contributions destinées à la réduction des primes. Par 15 voix contre 7, la Conférence avait aussi décidé que les contributions fédérales seraient indexées sur les coûts de la santé.
Au **Conseil national**, Yves Guisan (RL, VD) a proposé de rejeter les propositions de la Conférence de conciliation, et donc le projet tout entier. Selon lui, il s'agit d'une mauvaise loi, comportant plus d'inconvénients que d'avantages et conduisant, avec des mesures comme l'assouplissement de l'obligation de contracter, au développement d'une médecine à deux vitesses. Un rejet permettrait de faire l'économie d'un référendum et de repartir tout de suite sur des bases plus saines. La proposition a été soutenue par le groupe écologiste et le groupe socialiste. Franziska Teuscher (G, BE) a

constaté que, aux yeux des écologistes, les objectifs sociaux de la révision n'étaient pas atteints. Stéphane Rossini (S, VS) a fait remarquer que les bonnes intentions ne servaient strictement à rien sans moyens financiers. Pour le rapporteur socialiste, l'accès à des soins de qualité pour tous est en outre mis en péril par la limitation du libre choix du médecin. Enfin, cette révision qui privilégie les cliniques privées et s'en remet naïvement au marché ne permet pas de maîtriser les coûts. Au nom du groupe démocrate-chrétien, Thérèse Meyer (C, FR) a expliqué que le groupe PDC ne pouvait approuver les propositions de la Conférence de conciliation parce que la réduction des primes pour enfants, pourtant confirmée quatre fois par le Conseil national, avait été supprimée et que la charge financière pesant sur les familles demeurait donc inchangée. Le groupe RL et le groupe UDC ont pour leur part déclaré soutenir la révision sans grand enthousiasme. Le conseil a finalement adopté par 71 voix contre 66 et 35 abstentions la proposition Guisan, rejetant ainsi purement et simplement le projet.

04.031 Loi fédérale sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Stratégie globale, compensation des risques, tarifs des soins, financement des hôpitaux

Message du 26 mai 2004 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Stratégie et thèmes urgents) (FF 2004 4019)

Situation initiale

L'introduction, le 1er janvier 1996, de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) a passablement modifié le paysage de la politique sociale et assurancielle. Elle a, d'une part, considérablement amélioré la situation des assurés au regard de la protection contre le risque de la maladie et elle a, d'autre part, introduit des instruments de maîtrise des coûts. La LAMal a pour objectifs de garantir la solidarité entre les assurés et l'accès à des soins de qualité. Des études effectuées à ce sujet permettent de considérer ces objectifs comme atteints. En revanche, l'objectif de la maîtrise des coûts demeure celui dont les résultats sont les moins satisfaisants.
Fort de cette constatation, le Conseil fédéral a jugé, dès les premières réformes de la LAMal, qu'il était essentiel de consolider le système là où les résultats se sont révélés positifs et de l'optimiser dans le domaine de la maîtrise des coûts, puisque les instruments n'ont pas déployé tous les effets escomptés. Le Conseil fédéral a estimé que le problème des coûts dans l'assurance-maladie s'explique avant tout par le fait que le contrôle de la quantité des prestations, dans les cas individuels, est insuffisant. Raison pour laquelle les solutions qu'il a proposées se sont essentiellement portées sur des corrections visant à agir sur le volume. Après le rejet de la 2e révision de la LAMal, le Conseil fédéral a décidé de relancer le processus de révision de la loi et a poursuivi une stratégie reposant sur deux axes, soit la consolidation et l'optimisation du système.
Le Conseil fédéral propose ainsi de présenter les points qui n'ont pas été contestés lors de la 2e révision de la LAMal, complétés de certains éléments provenant de travaux préparatoires relatifs à la 3e révision. Ces réformes s'inscrivent dans une stratégie uniforme mais ne sont pas présentées dans un message unique : la réforme procèdera en deux temps et par deux paquets législatifs distincts à l'intérieur desquels les révisions seront présentées «individuellement» dans des messages partiels. Le premier paquet législatif se compose de quatre messages.
En premier lieu, le présent message. Il règle les aspects thématiques suivants :
- la prolongation de la compensation des risques : ce système arrive à échéance à la fin de l'année 2005, il est donc impératif d'adopter la prolongation le plus rapidement possible;
- la reconduction et le gel des tarifs des soins : les tarifs doivent être gelés avant que la réalisation des directives relatives à la transparence n'entraîne une prise en charge de la totalité des coûts par les assureurs et, de ce fait, une augmentation des primes;
- la loi fédérale urgente sur le financement des hôpitaux doit être prolongée jusqu'à l'entrée en vigueur du modèle de financement dual fixe, la loi actuelle n'étant valable que jusqu'au 31 décembre 2004;
- les prescriptions relatives au rapport de gestion et à la présentation des comptes des assureurs;
- l'introduction d'une carte d'assuré.

Suivent ensuite les autres messages qui traitent des points suivants :
- La liberté de contracter (FF 2004 4055) : elle doit remplacer le gel des admissions des fournisseurs de prestations qui arrive à échéance en juillet 2005 et doit donc être discutée dans le cadre du premier paquet législatif.
- La réduction de primes (FF 2004 4089) : est l'élément correcteur social central de la prime par tête; pour des raisons de politique sociale, sa modification devrait donc être soumise et adoptée

rapidement, notamment dans l'optique des améliorations pour les ménages avec enfants discutées dans le cadre de la 2e révision de la LAMal.

– Les règles de la participation aux coûts (FF 2004 4121) ont une incidence importante sur le calcul des primes et devront donc être adoptées au plus tard au milieu de l'année en cours afin que les assureurs puissent calculer à temps les primes pour l'année prochaine. Même si l'entrée en vigueur, au 1er janvier 2005, de nouveaux paramètres pour la participation aux coûts semble peu réaliste, il faut néanmoins clarifier cette question au plus vite.

Enfin, le second paquet législatif sera soumis, en principe, au Parlement avant la session d'automne 2004. Il portera sur les systèmes de managed care ainsi que sur le financement hospitalier.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Stratégie globale, compensation des risques)

21-09-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
30-09-2004	CN	Divergences.
04-10-2004	CE	Divergences.
06-10-2004	CN	Adhésion.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (162:16)

Projet 2
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

21-09-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral, sous réserve de la clause d'urgence.
30-09-2004	CN	Adhésion, sous réserve de la clause d'urgence.
06-10-2004	CE	La clause d'urgence est adoptée.
06-10-2004	CN	La clause d'urgence est adoptée.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (180:5)

Projet 3
Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Tarifs des soins)

21-09-2004	CE	Décision conforme au projet de la commission, sous réserve de la clause d'urgence.
30-09-2004	CN	Adhésion, sous réserve de la clause d'urgence.
06-10-2004	CE	La clause d'urgence est adoptée.
06-10-2004	CN	La clause d'urgence est adoptée.
08-10-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
08-10-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (115:71)

Le **Conseil des Etats** s'est déclaré en faveur de la stratégie du Conseil fédéral consistant à progresser par étapes dans la nouvelle révision de la LAMal et à subdiviser le projet en plusieurs textes plutôt que de rassembler les différents points de la réforme en un seul nouveau « paquet ». En se déterminant sur cette première partie de la révision, le conseil s'est cantonné, sans grand enthousiasme, à approuver la prolongation de certains mécanismes déjà en place. Ainsi, la compensation des risques entre assureurs a été simplement prolongée de cinq ans alors que la nécessité d'une action du législateur n'était contestée par personne. Forte de cette constatation, Simonetta Sommaruga (S, BE) a déploré que le système actuel incitât les caisses maladie à concentrer leurs efforts sur la chasse aux bons risques plutôt que de réfléchir à des mesures de gestion des coûts ; sa proposition visant à remédier à cet état de fait en limitant la prorogation à deux ans seulement, dans l'espoir qu'une amélioration puisse être mise au point rapidement, a cependant été rejetée par 31 voix contre 7. Toujours dans le projet 1, le conseil a conféré au Conseil fédéral, sans opposition, la compétence d'introduire une carte d'assuré. Une autre décision a consisté à fixer la procédure dans les cas où les fournisseurs de prestations ne remplissaient pas les exigences relatives au caractère économique et à la garantie de la qualité des prestations (art. 59 LAMal) : en l'occurrence, le Conseil a repris une proposition du Conseil fédéral initialement destinée au projet 04.032, dont l'examen était programmé pour intervenir plus tard. En complément au projet du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a décidé de prolonger de trois ans le gel de « l'admission des

fournisseurs de prestations à pratiquer à la charge de l'assurance-maladie des soins » (art. 55a LAMal) . En effet, il estimait que ce gel devrait être maintenu jusqu'à ce que la question encore controversée de l'obligation de contracter soit réglée ; or, à ses yeux, le moment de lever cette obligation n'est pas encore opportun. En votant le projet 2, le Conseil des Etats a prolongé de deux ans la loi sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton (RS 832.14), qui devait arriver à échéance à la fin de l'année 2004. La question des tarifs pour les soins de longue durée, qui font l'objet de la disposition transitoire de la LAMal, a été traitée par le Conseil des Etats dans un projet 3. À cet égard, il s'est rallié sans opposition à la proposition du Conseil fédéral prévoyant que les tarifs pour soins de longue durée, pour soins ambulatoires ou prodigués dans un home seront gelés jusqu'à la fin de 2006 au plus tard, jusqu'à ce qu'une nouvelle loi fédérale règle la question délicate de la répartition des coûts dans ce secteur.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a pas été contestée s'agissant des projets 1 et 2, contrairement au projet 3 (tarifs des soins) qui a fait l'objet d'une proposition de non-entrée en matière de la part d'une minorité de la commission soutenue par le Groupe socialiste et le Groupe des Verts, au motif que le gel des tarifs entraînerait une détérioration de la situation pour les assurés et leurs proches et ferait baisser la qualité dans le secteur des soins. Le Conseil national a néanmoins décidé, par 98 voix contre 61, d'entrer également en matière sur ce projet. Concernant la compensation des risques, le Conseil national a suivi le Conseil des Etats en en prolongeant la validité de cinq ans. C'est ensuite de justesse, par 85 voix contre 82, qu'a été rejetée une proposition de la majorité de la commission qui demandait au Conseil fédéral de présenter avant la fin de 2006 une proposition de compensation des risques plus efficace, en faisant valoir que le système actuel ne tenait compte que de l'âge et du sexe, et non de l'état de santé des personnes. Ainsi, Jost Gross (S, TG) a déploré que le système portait atteinte au principe de solidarité dans la mesure où les personnes malades migraient de caisse en caisse et que leurs primes tendaient à être plus élevées en moyenne. Mais une minorité de la commission, représentée par Roland Borer (V, SO) et soutenue par les groupes UDC et PRD, a néanmoins eu gain de cause en faisant valoir que l'inclusion dans la loi d'un mandat de ce genre était « contre nature » et que l'espoir de voir émerger un système meilleur restait incertain. Malgré ce rejet, le conseiller fédéral Pascal Couchepin s'est déclaré disposé à examiner d'autres options en matière de compensation des risques avant l'échéance du délai ainsi prolongé. Quant à l'introduction d'une carte d'assuré, le Conseil national est resté moins précis que le Conseil des Etats : par 99 voix contre 61, il a approuvé une proposition d'une minorité de la commission – représentée par Hansjörg Hassler (V, GR) – en laissant au Conseil fédéral le soin de fixer l'étendue des données personnelles que la carte devra contenir moyennant le consentement de la personne assurée. Une proposition de Franziska Teuscher (G, BE), visant à purement et simplement abandonner la carte, a été rejetée par 140 voix contre 18. Dans le dossier du blocage des nouvelles admissions de praticiens, le conseil a, par 100 voix contre 60, suivi une minorité de la commission, représentée par Franco Cavalli (S, TI), en décidant - à l'instar du Conseil des Etats - de prolonger la période en question de 3 ans, s'opposant ainsi à la majorité, qui entendait prolonger la validité de la mesure concernée jusqu'à ce que la liberté de contracter entre les caisses et les médecins ait été traduite dans les faits. Une autre proposition, visant à mettre fin purement et simplement à cette mesure de blocage, a, quant à elle, été refusée par 131 voix contre 31. Dans le vote sur l'ensemble, le projet 1 a été approuvé par le Conseil national par 106 voix contre 3. Le Conseil national a également approuvé, par 152 voix contre 18, la prorogation de la loi qui règle l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton, après avoir rejeté, par 104 voix contre 72, une proposition de la minorité de la commission (appuyée par les groupes UDC et PRD) qui exigeait des cantons qu'ils fournissent une contribution financière, non seulement aux établissements publics et subventionnés par les pouvoirs publics, mais aussi aux hôpitaux privés. Concernant le projet 3, le Conseil national a également suivi le Conseil des Etats par 105 voix contre 67, décidant de geler les tarifs-cadres pour les homes et pour le Spitex pendant deux ans, sous réserve de l'adaptation au renchérissement. Une minorité de gauche – représentée par Stéphane Rossini (S, VS) - avait tenté auparavant de prévoir au moins pour les cas de « soins lourds » une adaptation au taux intégral du renchérissement intervenu depuis 1998 : cette proposition a été rejetée par 107 voix contre 67.

Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a accepté, concernant la carte d'assuré, une formulation de compromis à laquelle s'est rallié le **Conseil national**.

Les deux Chambres ont ensuite voté la clause d'urgence pour les projets 2 et 3.

04.033 Loi fédérale sur l'assurance-maladie. Révision partielle. Réduction des primes

Message du 26 mai 2004 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (réduction des primes) et à l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie (FF 2004 4089)

Situation initiale

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10) a entraîné une modification du subventionnement des primes d'assurance-maladie. Le système assurant un abaissement de primes généralisé pour tous les assurés a été remplacé par des réductions de primes individualisées, concédées à des assurés de condition économique modeste. Il s'agissait par là d'introduire un correctif social à la prime par tête, qui ne tient pas compte de la capacité financière des assurés.
Le législateur a confié aux cantons la compétence de mettre en oeuvre la réduction individuelle des primes. Les études menées sur l'exécution de la réduction des primes dans les cantons mettent en évidence le caractère disparate des solutions adoptées, insistent sur la difficulté à juger de l'équivalence des modèles choisis, et concluent à l'efficacité insuffisante de plusieurs régimes au regard du droit fédéral. Il apparaît dès lors indispensable de repenser le système et d'ancrer dans la LAMal une norme minimale contraignante pour les cantons, de manière à obtenir une certaine uniformité au plan suisse et à garantir au mieux la solidarité entre personnes aux revenus différents.
Des discussions à ce sujet ont déjà eu lieu lors des débats sur la 2e révision de la LAMal. Les Chambres fédérales avaient opté pour un modèle se caractérisant par une définition plus précise du cercle des ayants droit à la réduction des primes et par l'introduction d'un but social, matérialisé par un allégement échelonné des primes différent pour les familles et les autres bénéficiaires. Même si ses modalités d'application restaient à clarifier, le nouveau modèle avait rencontré une large adhésion lors des débats parlementaires. Le Conseil national avait toutefois rejeté le projet de révision lors du vote final intervenu lors de la session d'hiver 2003.
Cette situation amène le Conseil fédéral à proposer au Parlement le présent projet de modification de la LAMal, qui – vu le consensus régnant à l'époque quant au principe de l'objectif social – reprend pour l'essentiel la version élaborée dans le cadre de la 2e révision de la LAMal. Dans la mesure où la réalisation du but social proposé implique une augmentation des crédits publics affectés à la réduction des primes, le Conseil fédéral présente parallèlement un projet d'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie, qui remplacera celui en vigueur.
Le Conseil fédéral saisit en outre la présente occasion de révision pour proposer d'introduire dans la loi une base légale formelle réglant le non-paiement des primes et des participations aux coûts ainsi que ses conséquences. Vu l'ampleur qu'a pris le problème dans la pratique ces dernières années, il apparaît en effet indispensable de combler rapidement la lacune en la matière. Sur ce point également, la solution proposée correspond à celle élaborée dans le cadre de la 2e révision de la LAMal, solution qui n'avait d'ailleurs pas porté à controverse.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Réduction des primes)

15-12-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03-03-2005	CN	Divergences.
08-03-2005	CE	Maintenir.
10-03-2005	CN	Adhésion.
18-03-2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)
18-03-2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (161:5)

Projet 2
Arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie

15-12-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
03-03-2005	CN	L'entrée en matière est rejetée.
08-03-2005	CE	Maintenir (lors du vote sur le frein aux dépenses, la majorité qualifiée est acquise).
10-03-2005	CN	Adhésion (vote sur le frein aux dépenses : adopté).

Au **Conseil des Etats**, la présidente de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS), Christiane Brunner (S, GE), a commencé par rappeler la genèse du projet, dont l'objectif est de faire baisser les primes d'assurance-maladie, puis a commenté la proposition mise au point par la commission.
Elle a souligné que le projet du Conseil fédéral – dont le point de départ n'est autre que l'« objectif social » débattu dans le cadre de la 2e révision de la LAMal - a été sérieusement combattu par les cantons ; ceux-ci ont opposé à ce texte un modèle préconisant l'exonération totale des primes pour enfants et l'exonération pour moitié des primes pour jeunes adultes; or cette idée n'a pas réussi, elle non plus, à rallier une majorité de voix. La commission du Conseil des Etats a donc mis au point son propre compromis, prévoyant d'obliger les cantons à réduire d'au moins 50 % les primes versées par les familles à revenu modeste et moyen pour tout enfant de moins de 18 ans et pour tout jeune adulte en formation jusqu'à 25 ans; les cantons seraient libres de fixer les limites de revenu applicables (à titre indicatif, la commission a tablé, dans ses calculs, sur un plafond de revenu se situant à 114'000 francs). Cette formule entraînerait des dépenses supplémentaires au titre de la réduction des primes de quelque 317 millions de francs par an pour la Confédération et les cantons. Le texte prévoit que la Confédération prendrait en charge les deux tiers de ces frais. Enfin, toujours selon la CSSS, si 787'000 enfants et jeunes adultes ont bénéficié jusqu'ici d'une réduction de primes, le nouveau système profiterait, quant à lui, à quelque 1,4 million d'enfants et jeunes adultes.
Le Conseil des Etats a réagi avec enthousiasme à ce projet : pour Erika Forster (RL, SG), par exemple, ce compromis permet de « sortir de l'impasse ». Mais il a aussi été relevé que si le modèle est censé soulager les familles, il ne permettra toujours pas de juguler la hausse constante des dépenses de santé. La Chambre haute a néanmoins voté le texte par 37 voix à 0. Quant au nouvel arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie, le Conseil des Etats a également suivi à l'unanimité sa commission en augmentant les crédits destinés à l'abaissement des primes pour 2006 de 100 millions de francs, et pour les années 2007 à 2009 de 200 millions par an.
Saisi d'une proposition de Josef Zisyadis (-, VD) le **Conseil national** devait d'abord se prononcer sur l'entrée en matière : à l'appui de son refus d'entrer en matière, Zisyadis a sévèrement critiqué le modèle proposé et a préconisé la suppression pure et simple des primes pour les enfants et les adolescents. Le Conseil national a néanmoins décidé d'entrer en matière, par 141 voix contre 3. Il a rejeté également – par 137 voix contre 14 – une proposition des Verts visant à supprimer la prime pour les enfants et à fixer celle qui s'applique aux jeunes adultes de 18 à 25 ans à un maximum de 50 % de la prime pour adulte, s'alignant ainsi sur le Conseil des Etats; dans son développement à l'appui de ce rejet, le rapporteur de langue allemande de la commission, Felix Gutzwiller (RL, ZH), a indiqué que l'objectif social explicite était abandonné et que c'était aux cantons de déterminer de leur propre chef jusqu'à quelle limite de revenu les familles verraient leurs primes diminuer. Quant au financement de cette réduction supplémentaire des primes, la commission a opposé à la formule décidée par le Conseil des Etats une autre voie : les subsides fédéraux aux cantons pour 2006 seraient à augmenter de 80 millions de francs (pour atteindre 2,5 milliards de francs) puis à ajuster chaque année à l'augmentation du coût des prestations couvertes par l'assurance de base. Une minorité de la commission, emmenée par Thérèse Meyer (C, FR), a opté pour la version du Conseil des Etats; finalement, le Conseil national a suivi, par 102 voix contre 51, la majorité de la commission, refusant donc d'entrer en matière sur l'arrêté fédéral – distinct du projet 1 portant modification de la LAMal – sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie. Ensuite, le projet 1, assorti du complément sur le financement, a été adopté au vote sur l'ensemble par 124 voix contre 24.
Dans la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** s'en est tenu, sans opposition, à sa position concernant l'arrêté de financement. Rapporteur de la commission, Erika Forster-Vannini (RL, SG) a expliqué que, en comparaison du projet voté par le Conseil national, le modèle du Conseil des Etats entraînerait une augmentation des subsides fédéraux pour 2006 et 2007. Mais elle a également précisé que l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) créerait en tout état de cause, au plus tôt en 2008, une nouvelle donne.
Le **Conseil national** s'est ensuite rallié, sans discussion, au modèle du Conseil des Etats, suivant en cela la proposition de sa commission.

04.034 Loi fédérale 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).

Délibérations

21-09-2004 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

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. À 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). À 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.

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 ss), 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 efficience. 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 comparés 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 consulter les 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.

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

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. À 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 idoine, 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 les Verts, le Conseil national a maintenu, par 102 voix contre 69, la proposition du Conseil des Etats relative aux hôpitaux conventionnés. À 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 États** 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 choisissaient 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 États 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 États 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 États 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 États. 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 États 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 États 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.

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.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (Managed Care)
05-12-2006 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Projet 2
(Projet de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats)
13-06-2007 CE Décision modifiant le projet de la Commission.

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. Eugen David (C, SG), au contraire, souhaitait laisser aux réseaux de médecins la possibilité de décider eux-mêmes d'une éventuelle réduction de la quote-part. Selon lui, une réduction de la quote-part ne se justifie que si les prestations sont efficaces et de bonne qualité : c'est uniquement dans ce cas que la concurrence souhaitée peut exister entre les réseaux, et que le système peut avoir de réels effets. Anita Fetz (S, BS), qui avait décrit les propositions de la commission comme globalement « bénignes », a soutenu la proposition de la minorité. Cette dernière insufflerait la dynamique dont le système de santé suisse a besoin. 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 quote-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 règlementation 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 règlementation du prix des médicaments par 33 voix contre 0.

05.025 Loi fédérale 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 minimes, 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.

Délibérations

19.09.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
21.06.2007	CN	Divergences.
25.09.2007	CE	Divergences

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 proposition 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 États** 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 États n'a pas souhaité obliger les cantons à prendre en charge les coûts résiduels. En ce qui concerne les prestations complémentaires, le Conseil des États 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 États 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 États, 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 États a décidé, par 25 voix contre 5, de maintenir un délai de carence d'un an, contredisant ainsi le Conseil national. Le Conseil des États 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 États 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.

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.
À cette fin, l'initiative demande l'adoption d'un nouvel article constitutionnel 117*a* 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.

Délibérations

25.09.2006	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
14.12.2006	CN	Prolongation de délai jusqu'au 28 janvier 2008

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 États, 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 États. M. Guisan 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 PDC, PRD 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 États. Le conseil a cependant suivi la minorité de la commission et adopté le contre-projet par 109 voix contre 74.

05.089 Pour une caisse-maladie unique et sociale. Initiative populaire

Message du 9 décembre 2005 concernant l'initiative populaire « Pour une caisse-maladie unique et sociale » (FF 2006 725)

Situation initiale

L'initiative populaire «Pour une caisse maladie unique et sociale» a été lancée par le Mouvement Populaire des Familles (MPF), actif en Suisse romande, et par des milieux de gauche et des milieux écologistes du reste de la Suisse. Elle est centrée sur deux exigences :

- l'institution par la Confédération d'une caisse unique pour l'assurance obligatoire des soins en lieu et place des 85 caisses-maladie qui la pratiquent aujourd'hui;
- la fixation des primes en fonction de la capacité économique des assurés.

A cette fin, l'initiative demande une modification de l'actuel art. 117 de la Constitution (al. 3) et l'ajout d'une disposition transitoire correspondante (art. 197, ch. 2). Par leur revendication, les auteurs de l'initiative visent un complet changement de cap de l'assurance obligatoire des soins.

De l'avis du Conseil fédéral, un tel changement de cap ne s'impose pas. Le Conseil fédéral pense au contraire qu'un système composé d'une pluralité d'assureurs dans l'assurance-maladie sociale présente d'évidents avantages par rapport à une situation de monopole avec une seule caisse-maladie. La pratique de l'assurance-maladie par plusieurs assureurs-maladie a une longue tradition dans notre pays, et elle a également fait ses preuves sous le régime de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10). Avec un libre passage intégral, la population suisse dispose d'une liberté de choix sans restriction de son assureur. Les assurés peuvent décider s'ils souhaitent continuer à s'assurer pour l'assurance obligatoire des soins (AOS) auprès de la caisse qui les couvrait jusque là ou changer d'assureur. Le système actuel comporte des éléments de concurrence non négligeables qui incitent à prendre des mesures de maîtrise des coûts. Le Conseil fédéral souhaite favoriser les éléments de concurrence afin de rendre l'assurance-maladie sociale plus efficiente.

Une caisse unique avec une gestion tripartite, composée des autorités, des fournisseurs de prestations et d'une représentation des intérêts des assurés demeurera, du point de vue des différents intérêts, sous une forte influence politique divergente. Le Conseil fédéral redoute que la diversité des intérêts représentés au niveau de la gestion ne conduise à d'intenses discussions qui diminueront les efforts visant à maîtriser les coûts ou à améliorer le rapport coûts/prestations dans l'assurance-maladie. La réglementation transitoire laisse ouvertes de nombreuses questions qui ne pourront sans doute pas être résolues dans le délai légal de trois ans. Font notamment défaut des indications de solution pour la reprise des actifs et passifs des caisses-maladie existantes par la caisse unique.

De l'avis du Conseil fédéral, il n'est pas non plus opportun d'envisager un changement du système de financement de l'assurance obligatoire des soins tel que l'imaginent les auteurs de l'initiative. L'introduction de primes en fonction de la capacité économique des assurés, et donc la suppression de la prime individuelle indépendante du revenu et de la fortune, reviendrait à créer un nouvel impôt sur le revenu et sur la fortune. Un projet comparable sur ce point, l'«initiative-santé», a été massivement rejeté par le peuple suisse en mai 2003. La nette séparation actuelle entre, d'une part, le financement actuariel qui intègre, la solidarité entre les sexes, entre personnes jeunes et personnes âgées et entre malades et personnes en bonne santé et, d'autre part, les correctifs de politique sociale au moyen de la réduction des primes serait abolie. Le financement actuel suscite un grand intérêt dans toute l'Europe, notamment dans les pays connaissant un financement de l'assurance-maladie en fonction du revenu, et est considéré comme un exemple dans le cadre des réformes de l'assurance-maladie sociale. Les insuffisances que peut encore présenter le système actuel sont analysées et corrigées au fur et à mesure qu'elles sont mises au jour. La dernière révision en date a été réalisée en faveur des ménages de condition modeste ou moyenne avec enfants. Cette modification entrera en vigueur le 1er janvier 2006. Le modèle de financement appliqué a pleinement fait ses preuves et démontré ses rapides facultés d'adaptation. Il offre surtout de nombreuses possibilités d'inciter les assurés et les fournisseurs de prestations à adopter des comportements visant à économiser des coûts. Le législateur et par suite les assureurs-maladie ont fait usage des formes particulières d'assurance (franchises à option, choix limité des fournisseurs de prestations et bonus).

L'initiative laisse la question ouverte de savoir dans quelle mesure les moyens financiers des pouvoirs publics doivent être accordés. De toute manière, une réduction suivant le critère de la capacité économique des assurés pour des primes qui sont déjà fixées selon ce principe n'a plus aucun sens. Même si l'on ne sait pas encore comment l'initiative serait mise en oeuvre concrètement, le Conseil fédéral est convaincu qu'elle n'offre aucune solution au problème de coûts qui continue de se poser dans l'assurance-maladie. La solution viendra bien davantage d'une révision ciblée des prestations payées, associée à une poursuite de la baisse des prix. L'approche ainsi adoptée, qui se traduit par

une série de mesures ciblées dont plusieurs produisent déjà des effets, devra être élargie et approfondie par des démarches marquantes dans les années qui viennent. Le Conseil fédéral considère qu'il faut poursuivre les objectifs fixés lors de l'introduction de la LAMal en s'attachant d'abord à consolider le système. Dans le cadre de cette consolidation, les mesures prises pour maîtriser les coûts doivent être optimisées par un renforcement des incitations économiques et une élimination des incitations dommageables. Les corrections nécessaires doivent être apportées dans le cadre de la réforme que le Conseil fédéral a lancée en 2004 et qui a déjà été en partie adoptée.
Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative populaire «Pour une caisse maladie unique et sociale» sans lui opposer de contre-projet.

Délibérations

08.05.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
15.06.2006	CE	Adhésion.
23.06.2006	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (122:67)
23.06.2006	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (34:6)

Au **Conseil national**, le rapporteur de la commission Toni Bortoluzzi (V, ZH) a estimé que l'initiative déposée ne permettra pas de résoudre les problèmes actuellement posés par le système de santé. Loin de renforcer la position des assurés, l'instauration d'une caisse unique devrait, selon lui, entraver considérablement l'évolution du système de santé vers un système concurrentiel. Quant à la proposition concernant le calcul des primes en fonction de la capacité économique des assurés, il a rappelé qu'une proposition similaire avait déjà été clairement rejetée par le peuple il y a de cela 3 ans. De son côté, Claude Ruey (RL, VD) s'est dit également convaincu, tout comme le groupe radical-libéral auquel il appartient, que la caisse-maladie unique est un leurre et qu'en aucun cas, elle ne permettra de résoudre les difficultés auxquelles est confronté le système de santé. Selon lui, instaurer un tel monopole dans le cadre des caisses-maladie contribuerait au contraire à aggraver la situation, à restreindre la liberté de choix des assurés et à augmenter les dépenses. Ruth Humbel (C, AG), porte-parole du groupe PDC, a, quant à elle, estimé que le système de primes proposé alourdirait encore la charge grevant les revenus modestes et ceux de la classe moyenne. Elle a ajouté qu'une caisse de santé unique accentuerait les dépenses et conduirait à instaurer une médecine d'État. À l'opposé, Christine Goll (S, ZH), porte-parole de la minorité de la commission, s'est prononcée en faveur de l'initiative. Elle considère en effet que les expériences faites depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-maladie montrent que la concurrence censée être inhérente au système actuel - et qui a été tant vantée par les partisans de ce système - n'existe pas : en investissant des millions de francs dans la publicité pour attirer les clients représentant un « bon risque », les caisses ont en fait contribué à faire exploser les coûts de la santé. Pour Christine Goll, l'application de l'initiative serait simple, étant donné qu'il existe déjà des modèles fonctionnant parfaitement dans le cadre des assurances sociales, comme c'est le cas pour l'AVS, l'assurance chômage ou l'assurance-accidents de la SUVA et que les primes devraient être calculées en fonction du revenu imposable et de la fortune des assurés. De même, Jacqueline Fehr (S, ZH) a apporté son soutien et celui du Parti socialiste à l'initiative, estimant que le système de santé proposé serait avantageux tant pour les revenus modestes que pour les familles. Elle a, elle aussi, souligné que la concurrence en matière d'assurance de base conduit souvent à des comportements aberrants de la part des caisses d'assurance. Au cours du long débat engagé sur les propositions de l'initiative, les groupes parlementaires bourgeois ont rejeté cette initiative, craignant qu'un changement de système conduise à faire des économies sur le dos des assurés. En effet, dans un système tel que celui proposé par l'initiative, si l'État devait être contraint de réduire la voilure en matière de dépenses, il coupera nécessairement dans les prestations de la caisse-maladie unique. Le groupe des Verts et le groupe socialiste ont en revanche apporté leur soutien à l'initiative; selon eux, créer une caisse de santé unique gérée paritairement par les cantons, les prestataires des services et les assurés en lieu et place des 90 caisses existantes, et supprimer le système des primes par tête revient à prendre un tournant nécessaire en matière de santé publique. La Chambre a finalement rejeté l'initiative par 109 voix contre 61.
Au **Conseil des Etats**, les positions adoptées ont été les mêmes qu'au Conseil national. La porte-parole de la commission chargé de l'examen de l'initiative, Erika Forster-Vannini (RL, SG) a recommandé de rejeter l'initiative au motif que cette dernière ne constituait pas une réponse appropriée aux préoccupations actuelles. Urs Schwaller (C, FR) lui a emboîté le pas, considérant lui aussi que la solution proposée est inadéquate car elle ne permet pas de maîtriser la croissance des dépenses de santé. Pour sa part, Trix Heberlein (RL, ZH) a ajouté que cette initiative populaire

conduirait immanquablement à une étatisation du système de santé. Enfin, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a souligné que la création d'une caisse de santé unique risquait fort de générer des coûts supplémentaires sans pour autant apporter une réelle amélioration au niveau de l'efficacité du système. Il a estimé également que la suppression de la prime par tête reviendrait à instaurer de nouveaux impôts sur le revenu et sur la fortune. L'initiative a toutefois été soutenue par un parti, le Parti socialiste. Gisèle Ory (S, NE) a ainsi affirmé que la création d'une caisse unique aurait plusieurs avantages : non seulement elle permettrait de mettre fin à la pseudo-concurrence que se livrent les 90 caisses-maladie présentes sur le marché suisse, mais elle contribuerait également à clarifier quelque peu le système et à réduire les frais administratifs. En outre, la suppression des primes par tête, devenues socialement trop lourdes à porter, allégerait la charge financière supportée par les familles et par les personnes âgées et garantirait la mise en place d'une assurance santé plus équitable. Anita Fetz (S, BS) a, pour sa part, critiqué l'attribution de sept millions de francs au fonds Politique de l'assureur maladie Santésuisse, dénonçant notamment le fait que ce financement est prélevé sur les primes versées par les assurés. Le président de Santésuisse, Christoffel Brändli (V, GR) a par la suite confirmé qu'une partie de ce fonds est destinée à financer la campagne contre l'initiative en vue des votations. Le Conseil des Etats a finalement décidé de recommander le rejet de l'initiative par 31 voix contre 7.

L'initiative populaire a été rejetée le 11 mars 2007 par 71,2 % des votants.

06.427 Initiative parlementaire CSSS-CE. Renouvellement de la loi fédérale urgente du 8 octobre 2004 (gel des tarifs des soins)

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS-CE) : 29.05.06 (FF 20067159)
Avis du Conseil fédéral : 30.08.06 (FF 2006 7167)

Situation initiale

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal), entrée en vigueur le 1er janvier 1996, a élargi la prise en charge des soins. Depuis lors, l'assurance obligatoire des soins (AOS) prend notamment en charge les coûts des soins dispensés au domicile des patients ou dans un établissement médico-social (EMS). Etant donné l'absence de transparence en ce qui concerne les coûts des EMS et afin d'enrayer la spirale des coûts apparue en 1996 dans le domaine des soins à domicile (Spitex) et dans celui des EMS, des tarifs-cadre ont été instaurés à partir du 1er janvier 1998 pour les prestations de soins. Ces tarifs-cadre devaient s'appliquer tant que les fournisseurs de prestations n'auraient pas satisfait aux exigences de transparence en matière de calcul des coûts et de classement des prestations.
Si l'on considère l'évolution de la démographie, de la médecine et de la société en général, il faut s'attendre à ce que la demande de soins et les coûts qu'ils induisent augmentent. Se fondant sur la motion déposée le 4 décembre 2003 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, le Conseil fédéral s'est donc déclaré prêt à soumettre au Parlement, d'ici à fin 2004, un projet de révision du financement des soins.
Jusqu'à l'entrée en vigueur de ce nouveau régime, il y avait lieu de trouver une réglementation transitoire qui ait un effet modérateur sur l'évolution des coûts. Le message du 26 mai 2004 relatif à la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (04.031 Stratégie et thèmes urgents) (FF 2004 4019) contenait en conséquence une proposition de disposition transitoire prévoyant le gel des tarifs des soins jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau régime de financement. Adoptée et déclarée urgente par le Parlement le 8 octobre 2004 (RO 2004 4375), cette disposition a effet jusqu'au 31 décembre 2006.
Le projet de loi fédérale sur le nouveau régime de financement des soins a été soumis au Parlement par le message du 16 février 2005 (FF 2005 1911). Cette loi permettra une nouvelle réglementation du financement des prestations de soins par l'AOS. La révision du financement des soins ne pouvant s'effectuer au 1er janvier 2007 comme prévu, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats propose de prolonger le gel des tarifs des soins jusqu'à la mise en application de la nouvelle réglementation et de proroger la loi fédérale urgente jusqu'au 31 décembre 2008. Ainsi, le nouveau régime devra prendre immédiatement le relais de la réglementation actuellement en vigueur.

Délibérations

24.04.2006 CSSS-CE La commission décide d'élaborer une initiative.

05.05.2006	CSSS-CN	Adhésion.
19.09.2006	CE	Décision conforme au projet de la commission.
14.12.2006	CN	Divergences.
19.12.2006	CE	Adhésion.
20.12.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (27:0)
20.12.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (135:0)

Le **Conseil des Etats** s'est aligné sans discussion sur la proposition de sa commission et a prolongé le gel des tarifs des soins jusqu'à fin 2008. Par 23 voix contre 0, et 8 abstentions, il a accepté la nouvelle disposition transitoire concernant la loi sur l'assurance-maladie.
Au **Conseil national**, la prolongation en tant que telle n'a pas été contestée; par contre, une discussion a eu lieu au sein de la commission et du conseil au sujet d'une adaptation annuelle des tarifs. La majorité de la commission a proposé que les tarifs soient adaptés au renchérissement à partir du 1er janvier 2007, puis annuellement. Une minorité de la commission I, emmenée par Christine Goll (S, ZH), voulait aller plus loin : elle a demandé que les tarifs soient adaptés chaque année à l'évolution des coûts dans le domaine de l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie. Selon l'auteur de la proposition, le gel des tarifs des soins va provoquer un démantèlement des prestations via le financement des soins, ou bien une charge plus lourde pour les ménages privés. Une minorité II, emmenée par Felix Gutzwiller (RL, ZH), ne voulait inscrire aucune adaptation des tarifs dans cette solution transitoire et s'est donc ralliée au Conseil des Etats et au Conseil fédéral.
La proposition de la majorité de la commission l'a finalement emporté sur la proposition de la minorité I par 104 voix contre 58 et sur la proposition de la minorité II par 90 voix contre 82. Au vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté le projet par 166 voix contre 0.
Au **Conseil des Etats**, la commission compétente a proposé en majorité de se rallier au Conseil national. La présidente de la commission Erika Forster-Vannini (RL, SG) craignait un vide contractuel dans le financement des soins si les conseils n'arrivaient pas à se mettre d'accord. La présidente de la commission a souligné que l'adaptation au renchérissement dans le domaine de la LAMal ne devrait créer aucun précédent. Ainsi, le Conseil des Etats a adopté sans opposition la version du Conseil national.

06.474 Initiative parlementaire (CSSS-CE). Prorogation de la loi fédérale sur l'adaptation des participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton.

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS-CE) : 13.11.06 (FF 2006 9177)
Avis du Conseil fédéral : 29.11.06 (FF 2006 9185)

Situation initiale

Avec 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 adopté une solution transitoire qui permet aux cantons de mettre en oeuvre par étapes les arrêts du TFA relatifs à l'obligation de participer aux frais d'hospitalisation en division privée ou semi-privée d'un hôpital public ou subventionné par les pouvoirs publics sur le territoire du canton. La durée de validité de cette loi était limitée au 31 décembre 2004.
Après le rejet par les Chambres, en décembre 2003, du projet de 2e révision de la LAMal, le Conseil fédéral leur a soumis le 15 septembre 2004 son projet de nouveau régime de financement hospitalier (04.061, FF 2004 5207), tout en proposant de proroger jusqu'au 31 décembre 2006 la loi sur l'adaptation des participations cantonales en prévision d'une entrée en vigueur de la révision de la LAMal au 1er janvier 2007. Les Chambres ont approuvé cette proposition. Etant donné qu'il ne reste plus assez de temps d'ici là pour éliminer les divergences entre les deux Chambres sur le projet de nouveau régime de financement hospitalier et permettre ainsi au Conseil fédéral de le mettre en vigueur, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats propose de proroger une nouvelle fois la loi, pour une année encore, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2007.

Délibérations

16.10.2006	CSSS-CE	La commission décide d'élaborer une initiative.
02.11.2006	CSSS-CN	Adhésion.
05.12.2006	CE	Décision conforme au projet de la commission.
14.12.2006	CN	Adhésion.

20.12.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (27:0)
20.12.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:1)

Le **Conseil des Etats** a suivi l'avis de sa commission et, par 37 voix contre 0, a prorogé la solution transitoire concernant les participations cantonales aux coûts des traitements hospitaliers dispensés dans le canton. Pour Urs Schwaller (C, FR) et Christoffel Brändli (V, GR), il était important que ce régime transitoire ne soit prorogé que d'une année afin de pouvoir faire pression pour l'adoption rapide d'un projet sur le financement hospitalier. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a souhaité que l'exercice ne soit pas renouvelé même dans le cas où le financement hospitalier ne serait pas encore sur pied d'ici la fin 2007.
Par 144 voix contre 0, le **Conseil national** s'est rallié sans discussion au Conseil des Etats et a accepté la prorogation d'une année du régime de financement hospitalier.

Denrées / Alimentation

02.439 Initiative parlementaire (Ehrler Melchior). Denrées alimentaires. Modifier l'étiquetage afin de tenir compte des caractéristiques propres aux productions locales

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 17.02.03
Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN) : 14.09.04 (FF 2004 6633)
Avis du Conseil fédéral : 24.11.04 (FF 2004 6645)

Situation initiale

Le conseiller national Melchior Ehrler (C, AG) a déposé le 21 juin 2002 une initiative parlementaire (02.439 Denrées alimentaires. Modifier l'étiquetage afin de tenir compte des caractéristiques propres aux productions locales) pour que les denrées alimentaires locales qui, en raison des prescriptions légales, satisfont à des exigences plus élevées que les produits d'importation comparables (p. ex. production respectueuse de l'environnement, système de garde des animaux adapté à l'espèce ou sécurité alimentaire) puissent être étiquetées de manière appropriée. L'initiative se fonde sur le fait que la législation suisse sur la production des denrées alimentaires est souvent beaucoup plus stricte que celle d'autres Etats. Ceci peut susciter un besoin d'information parmi les consommateurs et consommatrices et – si cette information n'est pas garantie – représenter un désavantage concurrentiel pour les produits indigènes. Il est incontesté que les exigences légales élevées posées à la production alimentaire en Suisse contribuent à la bonne image de ces produits, mais ces conditions-cadres influent aussi sur la compétitivité de la production suisse, qu'il convient de renforcer en vue de l'ouverture progressive du marché. Ainsi, l'initiative vise également à compenser au moins en partie ces désavantages comparatifs en matière de prix.

Délibérations

11-12-2003	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
14-03-2005	CN	Décision conforme au projet de la commission.
07-03-2006	CE	Adhésion.
24-03-2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (140:50)
24-03-2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (41:2)

Le **Conseil national**, dans un premier temps, a décidé de donner suite à l'initiative par 117 voix contre 51. Suite à cette décision, la commission a présenté une proposition de modification de la loi fédérale sur l'agriculture (art. 16a), visant à faire figurer sur les produits agricoles et les produits transformés issus de ces derniers les caractéristiques ou les modes de production prescrits par la loi. C'est une manière de favoriser les produits locaux qui, en matière de protection de l'environnement ou des animaux, satisfont à des exigences plus élevées que les produits d'importation comparables. Tous les groupes ont soutenu la proposition. Hildegard Fässler-Osterwalder (S, SG) a souligné qu'aux yeux du groupe socialiste, la protection du consommateur contre d'éventuelles tromperies constituait ici un aspect déterminant. Même si le groupe socialiste a toujours été d'avis que rien ne valait les mesures de marketing pour favoriser les produits locaux, il a lui aussi soutenu la proposition. Le Conseil national a approuvé la modification de la loi par 143 voix contre 0.

Le **Conseil des Etats** a lui aussi salué la possibilité présentée par la commission d'indiquer clairement au consommateur les exigences élevées auxquelles sont soumis les produits agricoles locaux. Simonetta Sommaruga (S, BE) a fait remarquer que la question de la déclaration des produits était déjà réglementée dans l'ordonnance sur les denrées alimentaires, en ajoutant que cela risquait d'entraîner des différends entre l'Office fédéral de la santé publique et l'Office fédéral de l'agriculture s'agissant des compétences d'exécution. Le Conseil des Etats s'est rallié à la proposition du Conseil national par 23 voix contre 0, et 8 abstentions.

04.054 Pour des aliments produits sans manipulations génétiques. Initiative populaire

Message du 18 août 2004 concernant l'initiative populaire « Pour des aliments produits sans manipulations génétiques ». (FF 2004 4629)

Situation initiale

L'initiative demande une disposition transitoire à l'art. 120 de la Constitution (Cst.) qui prescrive, pour une durée de cinq ans, une agriculture « qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés ». Elle interdit en particulier l'importation et la mise en circulation de plantes, de parties de plantes et de semences génétiquement modifiées qui peuvent se reproduire et qui sont destinées à être utilisées dans l'environnement à des fins agricoles, horticoles ou forestières. L'interdiction est également valable pour les animaux génétiquement modifiés destinés à la production d'aliments et d'autres produits agricoles. En revanche, elle ne s'étend pas à l'utilisation de denrées alimentaires génétiquement modifiées importées telles le maïs et le soja.
Le texte de l'initiative ne dit pas si, dans une agriculture qui n'utilise pas d'organismes génétiquement modifiés, les aliments pour animaux, les engrais, les produits phytosanitaires et les médicaments vétérinaires tombent aussi sous le coup de cette interdiction. Le Conseil fédéral part du principe que ce n'est pas le cas. Les dispositions de la loi sur le génie génétique, qui a pour but de protéger l'homme et l'environnement des abus en matière de génie génétique, ne vont pas assez loin pour les auteurs de l'initiative. Le Conseil fédéral leur répond que la loi prescrit une procédure d'autorisation pour l'importation et la mise en circulation d'organismes génétiquement modifiés, procédure qui découle du principe de précaution et qui a aussi pour but de protéger la production agricole qui n'utilise pas de tels organismes. Selon cette loi, il est notamment interdit d'utiliser dans l'agriculture des animaux vertébrés génétiquement modifiés.
Même si la recherche et la production dans le domaine du génie génétique ne sont pas directement concernées par le moratoire, la Suisse perdrait de son intérêt et de son attrait comme site de production et de recherche du fait de cette interdiction temporaire. De plus, des perspectives incertaines pourraient inciter les chercheurs à émigrer, privant ainsi la Suisse de leur savoir.
Si la Suisse devait accepter cette interdiction d'importation qui n'est pas fondée scientifiquement, elle pourrait rencontrer des difficultés dans ses relations commerciales et faire l'objet de plaintes pour violation de traités internationaux. Le Conseil fédéral est d'avis que l'art. 120 de la Constitution et la loi sur le génie génétique suffisent pour protéger les citoyens et préserver l'environnement, tout en tenant compte de la liberté économique aux niveaux suisse et international. Le Conseil fédéral propose par conséquent aux Chambres fédérales de rejeter l'initiative populaire «pour des aliments produits sans manipulations génétiques» sans contre-projet.

Délibérations

15.03.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
14.06.2005	CN	Adhésion.
17.06.2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (35:10)
17.06.2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (93:92)

A l'instar du Conseil fédéral, la commission chargée de l'examen préalable du **Conseil des Ėtats** a proposé de rejeter l'initiative. Rapporteur de la commission, Christiane Langenberger (RL, VD) a indiqué que la loi actuelle loi sur le génie génétique était suffisamment sévère pour qu'il soit possible d'affirmer que les objectifs visés par l'initiative étaient déjà atteints. De plus, comme les essais sur le terrain sont soumis à de nombreuses conditions, la recherche est déjà soumise de facto à un moratoire. Le conseiller fédéral Joseph Deiss a, quant à lui, exprimé la crainte que la mise en place du moratoire demandé ne se traduise pour la Suisse en tant que site de recherche par une perte d'attractivité.

Simonetta Sommaruga (S, BE) a balayé ces arguments en faisant valoir que non seulement l'initiative n'entraverait en rien la recherche, mais qu'elle offrirait surtout une chance à l'agriculture suisse, qui pourrait ainsi se démarquer face à la concurrence en s'affirmant comme « sans OGM » - le moratoire constituerait donc un véritable atout sur le plan économique. Estimant néanmoins que l'initiative était à la fois inutile et économiquement préjudiciable, et se ralliant ainsi à l'avis et de sa commission et du Conseil fédéral, le conseil a rejeté le texte par 32 voix contre 7.
Au **Conseil national**, une majorité de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture a proposé de recommander l'acceptation de l'initiative. Il s'agit, selon elle, d'empêcher que des cultures non génétiquement modifiées soient contaminées par des organismes génétiquement modifié (OGM), comme devait l'expliquer le rapporteur de langue allemande Hans Widmer (S, LU). Il faut donc mettre en place les conditions permettant une véritable « co-existence » des cultures génétiquement modifiées et des cultures non modifiées, conformément à la loi sur le génie génétique. Or, cette mise en place par voie d'ordonnance ne peut se faire immédiatement, d'où l'intérêt du moratoire. La commission a reçu le soutien des groupes socialiste et Vert, ainsi que de certains membres des groupes PDC et UDC, enfin d'une majorité du groupe PEV-UDF. Parmi les partisans de l'initiative, les exploitants agricoles – comme Hansjörg Hassler (V, GR) - ont fait valoir qu'un label « sans OGM » pouvait constituer une chance pour l'agriculture suisse, et que le moratoire proposé était l'occasion de répondre aux questions encore en suspens concernant le recours au génie génétique dans l'agriculture. Plusieurs partisans de l'initiative ont également invoqué les risques susceptibles de s'attacher aux OGM. Inversement, le groupe radical-libéral et la plupart des membres des groupes PDC et UDC se sont nettement opposés à l'initiative, qui à leurs yeux serait perçue comme un signal négatif adressé aux chercheurs; ils ont estimé en outre que l'initiative était inutile, et, dernier argument, qu'il fallait laisser leur liberté de choix aux agriculteurs comme aux consommateurs et donc éviter de se fermer d'avance une porte possible.
Le conseil a rejeté par 96 voix contre 83 une proposition de renvoi par laquelle Johannes Randegger (RL, BS) demandait au Conseil fédéral de mettre au point un contre-projet indirect à l'initiative. Pour sa part, Maya Graf (G, BL) a estimé qu'un nouvel article de loi était en l'occurrence inutile, et qu'il suffisait de prévoir un moratoire afin d'élucider la question de la co-existence entre cultures OGM et cultures classiques. Au terme d'un débat de plusieurs heures, le Conseil national a finalement suivi le Conseil des États, rejetant l'initiative par 91 voix contre 88. Il est à noter que la votation finale, à l'issue de la session, a été encore plus serrée puisque l'initiative n'a été rejetée que par 93 voix contre 92, grâce à la voix prépondérante de la présidente Thérèse Meyer (C, FR).

L'initiative populaire a été acceptée en votation populaire le 27 novembre 2005 par 55,7 % des votants.

Politique en matière de drogue

95.085 Trafic illicite de stupéfiants. Convention

Message du 29 novembre 1995 concernant la Convention internationale de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes (FF 1996 I, 557)
Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-CN) : 21.03.1996 (Bulletin officiel 1996, p. 543) et du 21.09.1999 (Bulletin officiel 1999, p. 1719).
Rapports de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-CE) : 17.09.1996 (Bulletin officiel 1996, p. 623) et 15.11.1999 (Bulletin officiel Session de printemps 2000, Annexes p. 5).

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet à l'approbation du Parlement la Convention internationale de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, comme prévu lors de l'adhésion à la Convention de 1971 sur les substances psychotropes et au Protocole de 1972 portant amendement de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants. La plus récente des quatre conventions internationales sur les stupéfiants vise à combattre le commerce illicite par diverses sanctions et mesures ainsi qu'à différents niveaux. Elle lutte également contre la culture, l'acquisition et la détention de stupéfiants en tant qu'actes préparatoires à la consommation. Elle va donc plus loin que la Convention unique de 1961, même avec le Protocole de 1972, et que la Convention sur les psychotropes de 1971. L'approbation et la ratification de la Convention, à laquelle 112 Etats avaient adhéré à la fin de septembre 1995, sont la suite logique de la signature donnée par la Suisse en

novembre 1989. Le Parlement aura l'occasion d'examiner le projet de ratification en même temps que les initiatives populaires « Jeunesse sans drogue » et « Pour une politique raisonnable en matière de drogue » lors du débat général sur la drogue au début de l'année 1996 et de décider alors de son approbation. Le Conseil fédéral ne ratifiera la Convention qu'après que le peuple aura voté sur l'initiative « Droleg » et s'il l'a rejetée.
La mise en application de la Convention n'exige aucune modification de textes législatifs. En effet, les précurseurs, au sens étroit et au sens large, sont déjà soumis à la loi fédérale sur les stupéfiants et le Code pénal suisse satisfait aux exigences de la Convention. La marge de manœuvre nécessaire au regard des articles 19a et 19b de la loi fédérale sur les stupéfiants et pour la mise en œuvre de la politique future en matière de drogue est garantie par des réserves et par le pouvoir d'appréciation donné par la Convention au législateur national.

Délibérations

21-03-1996 CN Suspension.
17-09-1996 CE Adhésion.

Projet 1
Arrêté fédéral concernant la Convention internationale de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotrope
21-09-1999 CN Délai.
07-03-2000 CE Adhésion.
06-12-2004 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

Le **Conseil national** s'est rallié tacitement à la proposition de la commission chargée de l'examen préalable, visant à surseoir à l'examen de la Convention jusqu'à ce que le peuple se soit prononcé sur l'initiative Droleg. Celle-ci ayant été rejetée en votation populaire, la commission a proposé de reporter à nouveau l'examen de la Convention, pour ne le reprendre qu'une fois achevée la révision à venir de la loi sur les stupéfiants : il n'est pas impossible, en effet, que le texte révisé soit en contradiction sur certains points avec ladite Convention. Le conseil a approuvé sans opposition la proposition de la commission, que ses membres avaient soutenue à l'unanimité.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié à cet égard à la décision du Conseil national.
Suite à l'échec de la révision de la loi sur les stupéfiants à la session d'été de 2004, le **Conseil national** a réinscrit le projet d'arrêté fédéral à l'ordre du jour. Liliane Maury Pasquier (S, GE), porte-parole de la commission, a rappelé que la ratification de la convention de 1988 étant une condition impérative de l'accord d'association de la Suisse à Schengen, le projet d'arrêté devenait surtout relativement urgent. La convention a déjà été ratifiée par 167 Etats, dont tous les Etats membres de l'UE; de nombreux pays ont cependant émis des réserves concernant différents articles. Le Conseil fédéral et la majorité de la commission avaient formulé une réserve concernant notamment l'article 3, alinéa 2 de la convention. Cet article prévoit de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes préparatoires à la consommation personnelle de stupéfiants. Si la législation suisse le prévoit également, la loi sur les stupéfiants précise que dans les cas bénins, il est possible de suspendre la procédure ou de renoncer à infliger une peine. La réserve émise a dès lors pour but de maintenir cette marge de manœuvre. Une minorité de la commission, emmenée par Jean Henri Dunant (V, BS), a demandé pour sa part de renoncer à cette réserve car elle voyait dans cette démarche qualifiée d'irresponsable « un pas supplémentaire vers une Suisse eldorado de la drogue ». Par 90 voix contre 70, le conseil a suivi la majorité de la commission avant d'adopter l'arrêté fédéral, par 101 voix contre 54.

01.024 Loi sur les stupéfiants. Révision

Message du 9 mars 2001 concernant la révision de la loi sur les stupéfiants (FF 2001 3537)

Situation initiale

A l'origine, la loi fédérale sur les stupéfiants (LStup) se limitait au contrôle des stupéfiants. Sa révision en 1975 a permis d'introduire pour la première fois des mesures médico-sociales et des mesures d'assistance. Le législateur espérait ainsi lutter de manière plus efficace et mieux ciblée contre les problèmes liés à la drogue, toujours plus aigus. Depuis lors, la problématique des dépendances a profondément évolué en Suisse.

Par exemple, le nombre de toxicodépendants et de consommateurs occasionnels de stupéfiants et de psychotropes a nettement augmenté depuis le milieu des années quatre-vingt. Selon les données disponibles, il a fallu attendre le milieu des années nonante pour que la consommation de drogues dures se stabilise (consommation d'héroïne en légère baisse, consommation de cocaïne en légère hausse seulement). Comme dans la plupart des autres pays européens, la consommation de cannabis poursuit sa croissance. On notera enfin la propagation rapide de drogues dites lifestyle ou de synthèse, avant tout dans certains milieux de jeunes (p. ex. scène techno).

Suite à l'émergence du sida, les personnes dépendantes consommant des drogues par voie intraveineuse ont été confrontées à un risque sanitaire supplémentaire, nécessitant des mesures de prévention ciblées.

A la fin des années quatre-vingts et au début des années nonante, les scènes ouvertes qui se développent dans plusieurs villes suisses donnent lieu à un très vif débat souvent passionné, tant au niveau public qu'au niveau politique. Ce débat a permis de sensibiliser de larges couches de la population au problème de la drogue. La présence des scènes ouvertes a contraint les édiles municipaux et cantonaux à chercher des solutions adéquates afin de soulager la population touchée.

Face à cette situation, les cantons et les communes ont réagi de manière pragmatique en intervenant de manière ciblée (échange de seringues, fermeture des scènes ouvertes, développement des programmes d'aide aux personnes dépendantes, etc.). En 1991, le Conseil fédéral renforce son engagement dans ce domaine en adoptant un train de mesures en matière de drogue et en mettant l'accent sur la recherche (p. ex. essai scientifique de traitement avec prescription d'héroïne).

Sur cette base, une stratégie nationale a été définie : le modèle dit «des quatre piliers» de la politique suisse en matière de drogue. Ce modèle a été largement accepté par les milieux politiques, les professionnels, les cantons et les communes. Cet accueil favorable a également été confirmé à trois reprises lors de scrutins populaires.

Ce nouveau modèle a été développé et mis en œuvre presque exclusivement dans le cadre établi par la LStup en vigueur, ce qui n'est pas un hasard. D'une part, la pression des faits a été telle que certaines collectivités particulièrement touchées ont été contraintes de trouver des solutions pratiques sans pouvoir attendre l'aboutissement d'une procédure législative. D'autre part, la conception du modèle national a sans cesse été remise sur le métier afin de trouver un consensus et de garantir l'intégration de tous les services compétents. Enfin, mis à part quelques exceptions, la loi en vigueur s'est avérée suffisamment large pour permettre la mise en œuvre de mesures innovatrices et à même de répondre à l'évolution de la situation.

La révision proposée aujourd'hui constitue donc pour l'essentiel une adaptation de la loi à la situation qui prévaut actuellement. Il s'agit en premier lieu de consolider les mesures dont l'efficacité est éprouvée, de combler les lacunes éventuelles et de créer une base légale pour ancrer les nouvelles possibilités d'intervention instituées après la révision de 1975. La révision de la LStup poursuit essentiellement les objectifs suivants :

- adaptation de la loi à la situation prévalant en Suisse (p. ex. ancrage légal du modèle des quatre piliers et du traitement avec prescription d'héroïne).
- intégration dans la loi des objectifs prioritaires en matière de toxicodépendance (nouvel article définissant les buts de la loi) :
- dépénalisation de la consommation de cannabis,
- renforcement de la protection de la jeunesse,
- renforcement ciblé de la répression dans certains domaines,
- réglementation adéquate de la culture, de la fabrication et du commerce de cannabis,
- uniformisation de l'exécution du droit.

Dans la plupart des domaines visés, les dispositions légales proposées changeront moins la pratique qu'elles ne la confirmeront; elles seront aussi utiles aux professionnels chargés d'appliquer les nombreuses mesures qui s'imposent en la matière. La question du cannabis fait ici exception. Etant donné la situation insatisfaisante qui prévaut actuellement, il est nécessaire d'envisager une réorientation qui ne semble pouvoir être opérée que par une modification de la loi. On estime à quelque 500 000 le nombre de consommateurs réguliers ou occasionnels de cannabis en Suisse. La loi actuelle réprimant la consommation de cannabis, il n'est plus guère possible de l'appliquer avec des moyens raisonnables. Par ailleurs, une consommation modérée de cannabis ne met pas la santé plus en danger que la consommation d'autres substances légalement admises. La dépénalisation de la consommation de stupéfiants de type cannabique et de ses actes préparatoires s'imposent donc logiquement. Le législateur entend ici à la fois tenir compte de la réalité sociale et décharger du même coup la police et le système judiciaire. En parallèle, des mesures de prévention ciblées doivent permettre de prévenir une éventuelle banalisation de la consommation du cannabis et assurer une

intervention précoce lorsque les jeunes connaissent des problèmes. Les faiblesses de la loi actuelle apparaissent au grand jour dès qu'il s'agit de lutter contre la culture du chanvre servant à la production de stupéfiants et contre la production et la vente de produits à base de cannabis. Dans ce domaine, l'application de la loi est très hétérogène et fort onéreuse; il en résulte un marché gris très difficile à contrôler, qui s'est ramifié au-delà de nos frontières. D'ailleurs, la nécessité de réviser les dispositions applicables en la matière n'est pour ainsi dire pas contestée. Telle qu'elle est proposée, la révision de la LStup donne au Conseil fédéral la compétence de fixer des priorités claires en matière de poursuite pénale, compte tenu du cadre posé par la loi. Concrètement, le Conseil fédéral pourra définir par voie d'ordonnance, dans les limites du cadre légal, les conditions dans lesquelles on renoncera à une poursuite pénale. En conséquence, un certain nombre de points de vente sera toléré, de même que la culture du chanvre destiné à la production de stupéfiants et à la fabrication de produits à base de cannabis, pour autant que les conditions fixées par le Conseil fédéral soient remplies. Simultanément, des critères univoques permettront de faire la distinction entre chanvre industriel et chanvre destiné à la production de stupéfiants et de lutter ainsi plus facilement contre l'exportation de produits du cannabis. La plupart des pays européens connaissent les mêmes problèmes que la Suisse et s'efforcent de les résoudre avec les mêmes échecs et les mêmes succès. Il n'y a pas de panacée au problème des dépendances. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que les mesures mises en œuvre en Suisse (échange de seringues, réduction des risques, traitement avec prescription d'héroïne, etc.) aient suscité un vif intérêt sur le plan international. Certes, la Suisse a également été critiquée. Mais nombreux sont les pays à avoir récemment accordé plus de poids aux questions sanitaires et sociales liées à la problématique des drogues; il en est même qui ont repris certains éléments de la politique suisse en matière de drogue en les adaptant à leur situation nationale ou régionale. Au cours des dernières années, la politique menée par la Suisse en matière de drogue a indiscutablement acquis un statut et a été suivie avec attention au niveau international. La révision de la LStup suscite elle aussi un intérêt marqué sur le plan international. On peut toutefois s'attendre à ce qu'elle déclenche aussi bien des critiques que des réactions positives.

Délibérations

12-12-2001	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
24-09-2003	CN	Débat d'entrée en matière.
25-09-2003	CN	L'entrée en matière est rejetée.
02-03-2004	CE	Maintenir (= entrer en matière).
14-06-2004	CN	L'entrée en matière est rejetée (l'objet est ainsi liquidé).

Au **Conseil des Etats**, le débat sur la révision de la loi sur les stupéfiants n'a pas prêté à controverse quant à l'objectif principal du projet, à savoir la consécration de la politique « des quatre piliers » du Conseil fédéral (prévention, thérapie, réduction des risques, répression), qui a été confirmée par le peuple à plusieurs reprises. Celle-ci inclut la prescription contrôlée d'héroïne aux personnes fortement dépendantes. L'arrêté fédéral sur la prescription médicale d'héroïne cessera d'être en vigueur en 2004, et il convient désormais de faire de cette mesure une partie intégrante de la loi. Par contre, la dépénalisation de la consommation de cannabis ainsi que le traitement juridique réservé à la culture, à la production et à la vente de produits à base de cannabis, deux points proposés par le Conseil fédéral et la commission, ont donné lieu à des discussions. Pour Bruno Frick (C, SZ), plusieurs éléments plaident en faveur de la dépénalisation de la consommation de cannabis et d'un commerce contrôlé concernant les petites quantités : la situation actuelle est caractérisée par un blocage inutile des moyens policiers et judiciaires, la police et les tribunaux étant en effet contraints d'intervenir contre la consommation de cannabis; or ce dernier, toujours selon lui, ne constitue pas une drogue-palier, c'est-à-dire conduisant aux drogues dures, et sa consommation n'est pas plus préoccupante que la consommation d'alcool ou de tabac. Par ailleurs, sa légalisation permet d'établir une distinction de fait entre le marché des drogues dures et celui des drogues douces. Favorable au projet de loi, Françoise Saudan (RL, GE) n'en a pas moins éprouvé un certain malaise à placer le cannabis sur le même plan que l'alcool et le tabac; les autorités genevoises partagent aussi sa grande inquiétude quant à l'éventuelle répercussion sur le tourisme transfrontalier lié à la drogue. Conduite par Jean Studer (S, NE), une minorité de la commission n'a pas souhaité dépénaliser entièrement la consommation de cannabis et s'est prononcée en faveur de l'application du principe d'opportunité : la consommation resterait passible d'une peine, mais il n'y aurait pas de poursuites pénales pour peu que certaines conditions - à préciser dans une ordonnance - soient remplies. Par 32 voix contre 8, le Conseil s'est finalement aligné sur la position de la majorité de la commission et s'est prononcé en faveur de la dépénalisation de la consommation de cannabis. S'agissant de la culture et du commerce

de produits à base de cannabis, le Conseil a approuvé le principe d'opportunité tel que proposé par le Conseil fédéral, suivi en cela par la commission. Autrement dit, une ordonnance préciserait les cas dans lesquels il conviendrait de renoncer à des poursuites judiciaires liées à la culture, à la production et à la vente en petites quantités de produits à base de cannabis, à condition toutefois que ces derniers ne présentent pas de risques pour la santé et qu'ils ne soient pas vendus à des jeunes de moins de 18 ans. Christine Beerli (RL, BE), présidente de la commission, a fait référence à la nouvelle obligation générale - prévue dans le texte - de déclarer toute culture de chanvre (à l'exception de celle destinée à la consommation personnelle). Au cas où les autorités constateraient un taux de THC permettant de classer les plantes au rang de chanvre assimilable à de la drogue – le projet d'ordonnance fixe ce taux à 0,3% -, il conviendrait alors de prouver à qui il est vendu ; selon la réponse, le principe d'opportunité pourrait alors s'appliquer. S'agissant de l'article sur la punissabilité de la consommation de drogues dures, le Conseil des Etats a refusé d'introduire également le principe d'opportunité, contrairement à la recommandation du Conseil fédéral. Cette consommation reste donc passible de sanctions, sauf si elle est pratiquée dans les espaces aménagés à cet effet (locaux pour toxicomanes) ou dans les centres de soins. Par 31 voix contre 5, le Conseil a cependant approuvé une proposition de Michèle Berger (RL, NE) visant à soustraire les personnes ayant souffert d'une overdose aux poursuites judiciaires. Le projet intégral a été adopté sans opposition (25 voix contre 0) lors du vote d'ensemble.

Au **Conseil national,** alors que la commission proposait l'entrée en matière, six propositions présentées notamment par le groupe libéral et le groupe UDC s'y sont opposées. De plus, quatre propositions de renvoi à la commission avaient été déposées par des députés PDC, PRD et PEV. La question, très disputée, de la décriminalisation de la consommation de cannabis, s'est révélée le sujet principal d'un débat d'entrée en matière très émotionnel. Anne-Catherine Ménétrey-Savary (G, VD), rapporteur de langue française de la commission, a préconisé la poursuite d'une politique pragmatique et humaine qui ne s'en remette pas seulement au policier et au juge pour la prise en charge des problèmes liés à la consommation de drogues. Pour Felix Gutzwiller (RL, ZH), rapporteur de langue allemande, une nouvelle approche s'impose dans la mesure où, avec un secteur du chanvre non réglementé et malgré la criminalisation en vigueur depuis 1975, la consommation de cannabis ne cesse de croître. La commission a proposé de suivre en grande partie le Conseil des Etats et de réguler ainsi le marché gris, actuellement libre de tout contrôle. Jean Henri Dunant (V, BS) a répliqué que le groupe UDC n'entendait ni libéraliser ni légaliser mais prônait le statu quo, le cannabis étant une drogue à l'origine de maladies psychiques et physiques. La révision rendrait la drogue accessible aux jeunes dont la personnalité n'était pas suffisamment forte. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a invité à une approche pragmatique, sans se voiler la face, du problème de la drogue, même si cette approche ne pouvait être qu'imparfaite. La prohibition a toujours échoué, a-t-il rappelé. Son seul effet a été de permettre la réalisation de bénéfices exorbitants sur le marché noir et d'encourager la criminalité. Le Conseil national a finalement décidé, par 96 voix contre 89, de ne pas entrer en matière. Parmi les opposants se trouvaient notamment des bourgeois de la Suisse romande ainsi que les groupes UDC et libéral de même que les trois-quarts des membres du groupe PDC. Le groupe socialiste, les Verts et une courte majorité du groupe radical ont voté en faveur de l'entrée en matière.

Au **Conseil des Etats**, il s'agissait de savoir si le Conseil voulait maintenir sa décision d'entrer en matière ou non. Sur proposition de la commission, le Conseil des Etats a décidé, par 28 voix contre 12, de s'en tenir à cette décision. Christiane Brunner (S, GE) présidente de la commission, a rappelé que depuis la première acceptation par le Conseil des Etats d'une décriminalisation de la consommation de cannabis en décembre 2001, le problème, loin de s'atténuer, s'était au contraire aggravé, prouvant la nécessité d'une réglementation dans le secteur de la consommation et du contrôle de la culture et du commerce du cannabis ou de produits dérivés. Christiane Brunner a fourni des informations sur le détail de la loi - à l'intention du Conseil national aussi - à la suite des discussions qui avaient eu lieu à la commission du Conseil des Etats. Elle a laissé entendre que la commission du Conseil des Etats comptait reprendre les règles proposées par la commission du Conseil national relatives à la culture et au commerce du cannabis (inscription de tous les producteurs et vendeurs dans un registre national, comptabilité à gérer par les producteurs sur les quantités de récolte et la teneur en THC, contrôle effectué par la Régie fédérale des alcools). S'agissant de la prévention, la commission du Conseil des Etats entend faire verser aux cantons la plus grande partie du produit de la taxe d'incitation prévue. En proposant de ne pas entrer en matière, Urs Schwaller (C, FR) a voulu modifier le point saillant de la loi et y privilégier non la libéralisation mais la protection des mineurs, la prévention ainsi que la mise au point d'un principe d'opportunité en faveur des « petits » consommateurs. This Jenny (V, GL) a souligné qu'il considérait également la protection des mineurs

comme essentielle. Mais il est un fait établi, devait-il poursuivre, que la situation actuelle n'était pas satisfaisante et que cette situation risquait d'être « bétonnée » si la non-entrée en matière était votée. Trix Heberlein (RL, ZH), qui a également plaidé en faveur de l'entrée en matière, a critiqué le principe d'opportunité en question (« si l'on veut bien, on peut dénoncer ») en affirmant qu'il ne constituait pas un bon exemple pour la politique et la mise en œuvre de normes législatives.
Le **Conseil national** a procédé à un nouveau débat d'entrée en matière très émotionnel. Par 13 voix contre 12, la commission chargée de l'examen préalable avait proposé de ne pas entrer en matière sur la révision de la loi sur les stupéfiants. Le Conseil a suivi sa commission par 102 voix contre 92, confirmant ainsi la décision qu'il avait prise au cours de la législature précédente, dans son ancienne composition. L'objet est ainsi liquidé. La majorité du Conseil a compté sur l'abstinence, la discipline et les sanctions pour empêcher les jeunes, notamment, de consommer des drogues. Pour une minorité du Conseil, au contraire, ce sont précisément ces méthodes et ces buts qui constituent le vrai problème. Comme lors du premier vote, l'immense majorité des groupes UDC et PDC, rejoints par une forte minorité d'élus du groupe RL, ont refusé l'entrée en matière. Pour le rapporteur francophone de la commission, Claude Ruey (RL, VD), le Conseil devait donner un signal clair et faire comprendre aux jeunes que la consommation de drogues était foncièrement mauvaise et punissable. Le rapporteur germanophone de la commission, Ruth Humbel (C, AG), s'est déclarée convaincue que la protection de la jeunesse et la prévention étaient facilitées par l'interdiction de la consommation. Une libéralisation serait interprétée comme une banalisation du cannabis et conduirait à une augmentation de sa consommation, ont encore plaidé des représentants de la majorité. Le groupe PS, les Verts et une courte majorité du groupe RL ont voté en faveur de l'entrée en matière. Felix Gutzwiller (RL, ZH) a prévenu que toute autre décision ne ferait que prolonger un statu quo intenable qui ne satisfaisait personne. La criminalisation est inutile, a surenchéri Jost Gross (S, TG), ajoutant qu'elle équivalait à une capitulation de l'État de droit à partir du moment où deux tiers des forces de police étaient mobilisées contre les jeunes consommateurs de drogues douces, tandis que les revendeurs de drogue n'étaient pas inquiétés. Pour Evi Allemann (S, BE), le cannabis ne doit être ni diabolisé ni banalisé : s'il est certain que le cannabis n'est pas bon pour la santé, il n'en est pas pour autant plus dangereux que l'alcool ou le tabac. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a également plaidé en vain pour l'entrée en matière, qui aurait selon lui simplement signifié que l'on reconnaît l'existence du problème.

16. Formation, Science, Recherche

Vue d'ensemble

97.419 Iv.pa. Zbinden. Article constitutionnel sur l'éducation (CSEC)

03.045 EPF. Mandat de prestations pour les années 2004-2007 (CSEC)

03.076 Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES) (CSEC)

06.078 Programmes de recherche de l'UE pour les années 2007 à 2013. Participation de la Suisse (CSEC)

07.012 Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008-2011 (CSEC)

97.419 Initiative parlementaire (Zbinden Hans). Article constitutionnel sur l'éducation

Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-CN) : 25.05.00
Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-CN) : 17.08.01
Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-CN) : 14.05.03
Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-CN) : 23.06.05 (FF 2005 5159)
Avis du Conseil fédéral : 17.08.05 (FF 2005 5225)

Situation initiale

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national soumet aux Chambres fédérales le projet de nouveaux articles constitutionnels sur la formation remontant à l'initiative parlementaire du conseiller national Hans Zbinden (S, AG) de 1997; il a été préparé avec la Conférence des directeurs de l'instruction publique.
Il porte sur la refonte des articles de la Constitution (art. 61a à 67 Cst) qui ont directement trait à la formation. Il fixe des objectifs applicables à l'ensemble du système éducatif suisse, définit les missions de service public dans le domaine de l'instruction publique et de la formation, et les répartit entre les cantons et la Confédération. La Commission propose de remplacer les actuels art. 62 à 67 Cst. par les art. 61a à 67 révisés.
L'initiative parlementaire visait à l'élaboration d'un article constitutionnel sur l'éducation fondant un espace suisse de la formation homogène, d'un haut niveau de qualité et qui couvre l'ensemble du territoire. La Commission soumet avec le présent projet un dispositif constitutionnel entièrement renouvelé, qui va au-delà des objectifs originels de l'initiative parlementaire. Il doit améliorer la compétitivité internationale du système de formation suisse, faciliter la mobilité intercantonale et internationale et harmoniser certains aspects des systèmes éducatifs cantonaux à l'échelle nationale.
Le projet introduit les principales innovations suivantes:
- la qualité et la perméabilité deviennent des objectifs directeurs du système éducatif suisse;
- la coordination et la coopération deviennent une obligation expresse faite à la Confédération et aux cantons dans l'ensemble de la formation;
- les paramètres fondamentaux de la formation sont soumis à des règles uniformisées au niveau national en ce qui concerne l'âge d'entrée à l'école et la durée de la scolarité obligatoire, la durée des niveaux d'enseignement, leurs objectifs de formation et les conditions de passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes;
- la Confédération et les cantons sont conjointement chargés de coordonner l'enseignement supérieur et de garantir l'assurance de la qualité en son sein;
- les règles sont uniformisées en ce qui concerne les niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, la formation continue universitaire, la reconnaissance des institutions et les principes de financement des hautes écoles;
- la Confédération est désormais habilitée à mettre en place une législation à caractère général en matière de formation continue.

S'il est impossible d'obtenir une réglementation uniforme des paramètres fondamentaux de l'instruction publique ou d'atteindre les objectifs de l'enseignement supérieur par la coordination, la

Confédération édicte les prescriptions nécessaires. En ce qui concerne le domaine des hautes écoles, la Confédération peut dans ce cas assujettir de surcroît l'aide aux hautes écoles à des principes uniformisés de financement et la lier à la répartition des tâches entre les institutions, en particulier dans les domaines particulièrement onéreux (compétence subsidiaire de la Confédération).

Délibérations

24-06-1998	CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
23-06-2000	CN	Le délai imparti pour élaborer un projet est prorogé jusqu'à la session d'automne 2001.
05-10-2001	CN	Le délai pour l'élaboration d'un texte au sens de l'initiative est prolongé jusqu'à la session d'automne 2002.
20-06-2003	CN	Le délai imparti pour présenter un projet est prorogé jusqu'à la fin de l'année 2005.
05-10-2005	CN	Décision modifiant les nouvelles propositions de la commission.
06-12-2005	CE	Divergences.
13-12-2005	CN	Adhésion.
16-12-2005	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (176:3)
16-12-2005	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (44:1)

Le projet élaboré par les commissions de la science, de l'éducation et de la culture, avec le soutien de la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a été très bien accueilli par la majorité du **Conseil national**. Les porte-paroles des groupes parlementaires ont largement soutenu un projet qui vise à unifier les 26 systèmes scolaires cantonaux. Kathy Riklin, (C, ZH) a relevé que cette révision est un pas important vers le système d'éducation du 21ème siècle, alors que pour Ruedi Noser (RL, ZH) cette réforme est nécessaire pour que la Suisse garde sa position de leader européen dans le domaine de la formation. Les Verts et une partie de la gauche ont regretté l'absence du droit à la formation, du droit à la co-décision des étudiants et d'une réglementation uniforme sur les bourses. La droite dure a rejeté un projet qu'elle considère dangereux pour le fédéralisme et l'autonomie cantonale, quant à l'extrême gauche, elle a estimé ce projet anti-démocratique.
Le Conseil a modifié le projet sur un point en acceptant une proposition de Pierre Triponez (RL, BE) demandant que la formation professionnelle soit sur un pied d'égalité avec la formation scolaire. Cette proposition a été acceptée par 106 voix contre 62.
Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a, quant à lui, salué la naissance de cet article constitutionnel, préalable indispensable au concept de « Paysage des hautes écoles 2008 » et à la gouvernance de l'enseignement supérieur. Au vote sur l'ensemble, la chambre basse a accepté le projet par 152 voix contre 8.
Le **Conseil des Etats** a également accueilli favorablement ce projet et a décidé d'entrer en matière sans opposition. Le conseil a introduit deux divergences. La première concerne l'article 61a, al. 3. Reprenant l'idée de Pierre Triponez, la Chambre haute a approuvé une nouvelle formulation présentée par sa commission. La deuxième divergence concerne l'art. 65 al. 1 auquel la commission a ajouté la notion de recherche pour compléter l'article. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 32 voix sans opposition.
Les divergences ont été éliminées sans discussion par le **Conseil national.** Pascal Couchepin, Conseiller fédéral, s'est félicité de ce compromis et de ce soutien parlementaire avant que le projet ne passe en votation populaire.

Le projet a été accepté en votation populaire le 21 mars 2006 par 85,6 % des votants. (cf. Annexe G)

03.045 EPF. Mandat de prestations pour les années 2004-2007

Message du 6 juin 2003 relatif au mandat de prestations du Conseil fédéral au domaine des EPF pour les années 2004 à 2007 (FF 2003 4763)

Situation initiale

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale le mandat de prestations confié au domaine des EPF pour les années 2004 à 2007.
Le Conseil fédéral a confié un premier mandat de prestations au Conseil des EPF le 12 mai 1999 pour les années 2000 à 2003, sur la base de l'ordonnance du domaine des EPF. Il a été évalué par une équipe d'experts internationaux en juin 2002. La révision de la loi sur les EPF a été adoptée le 21

mars 2003 par les Chambres fédérales. Elle crée de nouvelles bases légales pour la conduite par mandat de prestations et par enveloppe budgétaire. La révision prévoit en particulier que le Conseil fédéral soumet le mandat de prestations à l'approbation du Parlement. Le mandat de prestations 2004 à 2007 établit sept buts stratégiques à atteindre par le domaine durant la période de prestations.

1. Le domaine des EPF dispose d'un enseignement excellent et attractif en comparaison internationale.
2. Il consolide sa position à la pointe de la recherche internationale.
3. Il crée des conditions de travail attractives et favorise l'égalité des chances pour garantir la qualité de la formation et de la recherche.
4. Il définit et soutient des filières d'avenir.
5. Il renforce sa coopération avec les autres hautes écoles suisses.
6. Il valorise davantage le savoir qu'il produit du point de vue technologique et économique, afin de soutenir la capacité d'innovation de la Suisse.
7. Le rôle des institutions du domaine des EPF dans la société est renforcé.

Le domaine rendra compte de la réalisation de ces objectifs dans un rapport de prestations annuel.
Pour accomplir le mandat de prestations, un plafond de dépenses de 7830 millions de francs a été ouvert pour les années 2004 à 2007. Les crédits de paiements prévus s'élèvent à 1844 millions de francs en 2004, 1907 millions en 2005, 2005 millions en 2006 et 2074 millions en 2007. Le mandat contient en outre des critères pour une allocation transparente des ressources aux institutions.
Des experts internationaux procéderont à une évaluation à mi-parcours qui sera soumise au Parlement et servira de base à l'élaboration du mandat de prestations 2008 à 2011.

Délibérations

01-10-2003 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
01-12-2003 CN Adhésion

Au **Conseil des Etats,** le président de la commission, Peter Bieri (C, ZG) a rappelé l'importance de cet arrêté pour permettre aux Ecoles polytechniques fédérales (EPF) de consolider leur place à la pointe de la recherche. Il a également relevé l'importance de la coopération avec les autres hautes écoles suisses. Pour Michèle Berger-Wildhaber (RL, NE), il s'agit en effet de créer un système national de recherche. Quant à Pierre-Alain Gentil (S, JU), il a estimé que ce mandat est un document qui ouvre des débats, dont l'un est le problème lié à l'organisation interne des écoles polytechniques, et l'autre concerne la définition du rôle que doivent jouer les EPF dans le paysage universitaire suisse.
Au vote sur l'ensemble, le conseil a adopté par 29 voix sans opposition, l'arrêté fédéral relatif au mandat de prestations 2004-2007 du domaine des EPF.
Suivant sa commission, le **Conseil national** a adopté l'arrêté fédéral par 155 voix sans opposition.

03.076 Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES)

Message du 5 décembre 2003 concernant la modification de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (FF 2004 117)

Situation initiale

Se fondant sur la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES), le Conseil fédéral a accordé en 1998 une autorisation à sept hautes écoles spécialisées issues des écoles techniques supérieures (ETS), des écoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA) et des écoles supérieures d'arts appliqués (ESAA). Pendant la phase de mise en place (1996–2003), les hautes écoles spécialisées ont été soumises à différents processus d'évaluation, menés par la Confédération, concernant leurs structures de gestion et d'organisation ainsi que leurs filières. Elles ont réussi à s'imposer en tant que troisième pilier de l'enseignement supérieur aux côtés des universités cantonales et des écoles polytechniques fédérales (EPF).
La nouvelle Constitution fédérale attribue à la Confédération des compétences législatives supplémentaires dans le secteur de la formation. Concernant la formation professionnelle, le champ d'application de la loi a été étendu aux domaines de la santé, du travail social et des arts (domaines SSA). Plusieurs interventions parlementaires ont également demandé cet élargissement pour les hautes écoles spécialisées. De plus, la mise en œuvre de la Déclaration de Bologne et l'introduction de la formation à deux cycles bachelor/master ne peuvent se faire sans une modification rapide de la loi sur les hautes écoles spécialisées. La révision partielle de la loi porte principalement sur :

- l'élargissement du champ d'application aux domaines SSA, y compris l'adaptation des conditions d'admission,
- l'introduction de la formation à deux cycles (bachelor/master),
- la création des bases pour un système d'accréditation et d'assurance qualité,
- l'amélioration de la répartition des tâches entre la Confédération et les organes responsables des hautes écoles spécialisées. Le but de la révision est également de réduire la densité normative, de renforcer de manière ciblée l'autonomie des hautes écoles spécialisées et de préparer ainsi leur intégration dans le paysage des hautes écoles.

Le manque de moyens fédéraux et le frein à l'endettement sont à l'origine de différences dans l'attribution des subventions au détriment des nouveaux domaines SSA, même après leur transfert dans la sphère de compétence de la Confédération. L'égalité de traitement par rapport aux domaines de la technique, de l'économie et du design est prévue – sous réserve des moyens financiers disponibles – pour 2008. Après s'en être entretenus avec le Département fédéral de l'économie (DFE), et suite aux adaptations de l'avant-projet en termes notamment d'intégration des domaines SSA, de conditions d'admission et de subventions, les cantons se sont déclarés prêts à soutenir la révision partielle de la LHES en dépit du faible financement fédéral pour les domaines SSA3 d'ici à fin 2007. Ils s'opposent cependant à la clause contenue dans les dispositions transitoires qui autorise la Confédération à reporter au-delà de 2007, pour des raisons financières, l'harmonisation des subventions en faveur des domaines SSA.

Délibérations

10-03-2004	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
28-09-2004	CN	Divergences.
02-12-2004	CE	Divergences.
08-12-2004	CN	Divergences.
13-12-2004	CE	Divergences.
14-12-2004	CN	Divergences.
15-12-2004	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
15-12-2004	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
17-12-2004	CE	La loi est adoptée en votation finale. (40:0)
17-12-2004	CN	La loi est adoptée en votation finale. (190:0)

Le **Conseil des Etats** a suivi sa commission en décidant l'entrée en matière sans opposition. Au nom de la commission, Christiane Langenberger (RL, VD) a soulevé les points importants de cette révision, soit l'intégration des domaines de la santé, du social et des arts, l'introduction du système de Bologne et d'un système d'accréditation et de qualité permettant aux hautes écoles spécialisées (HES) d'être compétitives sur la scène nationale et internationale.

Lors de la discussion par article la Chambre haute a adopté plusieurs modifications du projet du Conseil fédéral. Ainsi, les domaines de l'agriculture et de l'économie forestière devront conserver leur statut de domaine autonome, cela pour mieux tenir compte de leur importance selon Christiane Langenberger (RL, VD). Ils seront mentionnés expressément dans la nomenclature des domaines HES.

L'introduction de la formation en deux cycles, bachelor/master, selon la réforme de Bologne, a été adoptée. Suivant sa commission, le conseil a complété la loi en autorisant les cantons à édicter des conditions supplémentaires pour accéder au niveau master. Le but avoué est de renforcer le statut du bachelor comme diplôme principal dans les HES et lui conférer le statut de qualification professionnelle.

Le conseil a assoupli les conditions d'admission, notamment pour les porteurs de maturité gymnasiale. Tenant compte de la difficulté pour les futurs étudiants de trouver une place pour effectuer le stage préalable, la commission a proposé que celui-ci puisse être effectué durant le cursus, avant l'obtention du diplôme.

Le point essentiel de cette révision, soit le passage des filières de formation santé, social et arts (SSA) n'a pas été contesté par le conseil. Le débat s'est essentiellement porté sur le financement. Alors que le Conseil fédéral prévoyait un financement à hauteur de 20 millions de francs par an jusqu'en 2007 et une mise sur pied d'égalité avec les autres HES dès 2008, le gouvernement et la Commission des finances voulaient que cette harmonisation soit reportée si la situation financière de la Confédération le nécessitait. Par 22 voix contre 19, le conseil s'est prononcé contre cette proposition estimant que celle-ci créerait une incertitude et mettrait en péril la crédibilité de Berne à l'égard des cantons. Les sénateurs, soutenu par le conseiller fédéral Joseph Deiss, n'ont pas voulu limiter le financement

obligatoire à un tiers « au maximum » en gardant la formulation de financement obligatoire à un tiers. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 37 voix sans opposition.
Le **Conseil national** n'a pas remis en cause la nécessité de la révision, mais il a introduit plusieurs divergences avec le Conseil des Etats. Ainsi, suivant la majorité de sa commission et le Conseil fédéral, la Chambre basse veut obliger les détenteurs de maturité gymnasiale à suivre un stage pratique avant l'entrée en HES. Pour la majorité, il faut qu'il y ait égalité de traitement entre les différentes maturités, les porteurs de maturité professionnelle ne pouvant pas accéder sans examen à l'université. Il faut éviter également que les HES deviennent des « universités au rabais ».
Le Conseil national n'a pas suivi la Chambre haute dans le domaine des accréditations. Il donne ainsi la possibilité au Département fédéral de l'économie de déléguer à des tiers l'examen des demandes d'accréditation des HES et de leurs filières d'études, pour assurer la qualité et le maintien des spécificités du système de formation dual suisse. La Chambre basse a également limité la participation financière de la Confédération à la moitié des frais lié aux accréditations.
A part quelques autres divergences mineures, le conseil a adopté la révision de la loi par 137 voix sans opposition, soit à l'unanimité des membres présents.
Lors de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil des Etats** a maintenu plusieurs divergences. La première concerne l'art. 5 qui règle la question de l'admission dans une HES. Alors que pour la majorité du Conseil national et pour le Conseil fédéral, il faut ancrer la spécificité de la formation duale comme porte d'entrée aux HES, le Conseil des Etats veut assouplir l'accès aux porteurs de maturité gymnasiale en leur laissant la possibilité d'acquérir leur formation pratique durant les études en HES. Gisèle Ory (S, NE), porte-parole de la minorité de la commission estime que cette ouverture va à l'encontre d'un des objectifs des HES, soit de valoriser les filières pratiques. Elle craint notamment une arrivée massive de gymnasiens, qui aurait pour effet d'élever le niveau théorique des HES et d'en écarter les jeunes moins doués théoriquement, mais qui ont de bonnes aptitudes pratiques. De plus, une inégalité de traitement serait introduite, car les porteurs de maturité professionnelle doivent suivre une année passerelle avant d'entrer à l'université. Suivant la majorité de sa commission, la Chambre haute a maintenu cette divergence par 14 voix contre 13. D'autres divergences, concernant les conditions d'admission ont été maintenues. Pour la majorité de la commission, il s'agit de ne pas accroître la densité législative, car les conditions s'appliquant aux diplômés d'une école supérieure seront réglées dans l'ordonnance. De plus, elle estime que ce n'est pas à la Confédération de formuler les objectifs pédagogiques des HES. La Chambre haute a également maintenu une divergence concernant l'accréditation. Christiane Langenberger (RL, VD), au nom de la commission a défendu l'idée qu'il faut laisser aux cantons le soin de déléguer l'évaluation des demandes d'accréditation.
Le **Conseil national** a maintenu sa position concernant l'accès aux HES pour les porteurs de maturité gymnasiale et l'accréditation des diplômes étrangers, mais s'est rallié à la Chambre basse sur tous les autres points de divergences.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié au National concernant l'accréditation des diplômes étrangers, mais a maintenu sa position concernant l'accès aux HES pour les porteurs de maturité gymnasiale.
Les deux Conseils ayant maintenu leur divergence concernant l'article 5, al. 1 let. b, une **Conférence de conciliation** a été nécessaire. Par 16 voix contre 8, elle a proposé de se rallier au projet du Conseil national. Elle a été suivie par les deux conseils.
Au vote final, la révision sur les HES a été adoptée à la quasi-unanimité par les deux Chambres.

06.078 Programmes de recherche de l'UE pour les années 2007 à 2013. Participation de la Suisse

Message du 13 septembre 2006 relatif au financement de la participation de la Suisse aux programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration de l'Union européenne pendant les années 2007 à 2013 (FF 2006 7689)

Situation initiale

L'Union européenne réalisera dans les années 2007 à 2013 un ensemble de programmes de recherche, de développement technologique et de démonstration. Le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir les crédits d'engagement permettant à la Suisse de conclure un accord sur l'association au 7e programme-cadre de la Communauté européenne pour des activités de recherche, de développement technologique et de démonstration 2007 à 2013 et au 7e programme-cadre de la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) pour des activités de recherche et de formation en matière nucléaire 2007 à 2011 abrégés en 7es Programmes-cadres de recherche.

L'accord envisagé sur les 7es Programmes-cadres de recherche doit permettre de poursuivre la participation intégrale au programme-cadre. L'accord de coopération scientifique et technologique conclu entre la Suisse et l'UE pour les 6es Programmes-cadres de recherche 2003 à 2006 et qui est effectif depuis le 1er janvier 2004 expire fin 2006. Un premier accord de coopération scientifique et technologique faisait partie de la série de sept accords bilatéraux sectoriels avec l'UE qui ont été approuvés par le Parlement en 1999 et acceptés par le peuple en 2000.
La participation intégrale au programme-cadre a des effets très bénéfiques pour la Suisse, comme l'atteste une évaluation indépendante approfondie. Le Conseil fédéral demande au Parlement l'ouverture d'un crédit d'engagement de 2545,4 millions de francs qui se répartit comme suit : 2364,4 millions de francs pour la conclusion d'un accord d'association aux 7es Programmes-cadres de recherche pour les années 2007 à 2013, 100 millions de francs comme réserve pour les variations de taux de change et de relation des PIB, 51 millions de francs pour le financement de mesures nationales d'accompagnement destinées à soutenir les chercheurs suisses, et 30 millions de francs pour les contributions de la Suisse au projet international ITER/Broader Approach.
Les mesures d'accompagnement ont pour vocation d'informer et de conseiller les participants suisses potentiels afin de maximaliser toutes les possibilités de participation et assurer un bon retour financier. Une estimation de l'actuel retour financier des 6es Programmes-cadres de recherche montre que la contribution suisse au budget des 6es Programmes-cadres de recherche est compensée par le retour de fonds de projets communautaires. Plus encore qu'en termes purement financiers, le bénéfice de notre participation se mesure aux retombées scientifiques, technologiques et économiques du transfert de connaissances et de la possibilité de travailler dans les meilleurs réseaux européens. Les acteurs scientifiques et économiques suisses sont dès lors appelés à s'engager à fond dans les comités européens qui sont ouverts aux Suisses grâce à notre participation intégrale au programme-cadre.
Le renouvellement de l'accord sur la coopération scientifique et technologique pour les 7es Programmes-cadres de recherche est déjà prévu dans l'actuel accord sur les 6es Programmes-cadres de recherche. Le nouvel accord sera vraisemblablement très similaire à l'accord actuel et n'y apportera que de légers ajustements.

Délibérations

12.12.2006 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
13.12.2006 CE Divergences.
14.12.2006 CN Adhésion.

Au **Conseil national**, si l'entrée en matière n'a pas été contestée, une minorité de la commission emmenée par Pfister Theophil (V, SG) et soutenue par le groupe UDC a cependant proposé de renvoyer le texte au Conseil fédéral en chargeant celui-ci de soumettre d'abord le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) au Parlement et d'examiner différents points liés au financement, à la qualité, à l'utilisation et à l'efficacité des programmes de recherche. La même minorité a déposé une proposition subsidiaire demandant uniquement la soumission préalable du message FRI au Parlement. Les rapporteurs de la commission ont indiqué que la Suisse se trouvait à cet égard devant une alternative : soit une participation pleine et entière, soit pas de participation du tout ; ils ont ajouté que la commission était convaincue que la Suisse se devait de saisir la chance de continuer à être présente sur le plan européen dans le domaine de la recherche. La minorité emmenée par Pfister Theophil (V, SG) a motivé sa proposition de renvoi en disant que l'utilité de ces programmes n'était pas avérée et que le message du Conseil fédéral ne contenait pas d'objectifs clairs. D'accord pour leur part sur l'importance de la participation de la Suisse aux programmes de recherche de l'UE, tous les autres groupes ont cependant soutenu le projet. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin a précisé du reste que ce serait sans importance si le message FRI était adopté ultérieurement, car ce dernier ne concernait pas la même période que le programme de recherche de l'UE ; il a ajouté que si la Suisse ne prenait pas le train en marche en votant rapidement le programme, il serait trop tard. Le Conseil a rejeté la proposition de renvoi par 121 voix contre 40, et la proposition subsidiaire, par 124 voix contre 42. Lors de la discussion par article, une minorité de la commission emmenée par Ruth Genner (G, ZH) a souhaité que le crédit soit amputé du montant de la contribution à la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Elle a fait valoir, d'une part, que les Verts ne voulaient pas continuer à promouvoir cette énergie, d'autre part, que l'argent du contribuable était utilisé pour financer le nucléaire et qu'il ne restait pratiquement rien pour les énergies alternatives. Cette proposition a cependant été balayée par 130 voix contre 26. Par ailleurs, le conseil a adopté sans débat une proposition visant à introduire un système de monitorage.

Ce système devra permettre, au moyen d'un certain nombre d'indicateurs, de mesurer le rapport coût/efficacité et les avantages pour la Suisse d'une participation aux différents programmes et projets concernés. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 122 voix contre 39.
L'entrée en matière n'a pas non plus été contestée au **Conseil des Etats**. Anita Fetz (S, BS), rapporteur de la commission, a souligné les avantages pour la Suisse d'une coopération avec l'UE en termes de recherche et d'emploi. La commission a déploré le caractère urgent de la procédure utilisée pour le projet et, à l'instar du Conseil national, le fait que le message FRI n'ait pas encore été soumis au Parlement, qui se voit contraint ainsi de débattre d'un crédit sans pouvoir connaître les répercussions de ses décisions sur la répartition dans les autres domaines couverts par le message FRI. Même si les autres orateurs du débat d'entrée en matière ont repris les critiques du rapporteur de la commission, ils n'en ont pas moins tous souligné d'abord les aspects positifs du projet. Lors de la discussion par article, contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats a décidé de biffer le poste prévu au titre du monitorage, arguant qu'une telle disposition était incongrue au niveau de la loi. S'agissant toujours des dispositions sur le monitorage, le conseil s'est également opposé au Conseil national en décidant de simplifier le texte de loi sur le plan rédactionnel. Le projet a été adopté à l'unanimité au vote sur l'ensemble.
Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a approuvé sans débat les décisions du Conseil des Etats.

07.012 Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008-2011

Message du 24 janvier 2007 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2008-2011 (FF 2007 1149)

Situation initiale

Le Conseil fédéral formule à l'intention du Parlement les objectifs et les orientations de l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (FRI) pendant les années 2008 à 2011. Il soumet aux Chambres fédérales les projets de onze arrêtés financiers d'un montant total de 20,001 milliards de francs pour cette période, ainsi que quatre projets de modifications de loi et un projet de loi.
Les plafonds de dépenses et les crédits d'engagement englobent 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, de l'innovation et du transfert de savoir vers la société et l'économie. En ce qui concerne les instruments d'encouragement internationaux, le message porte sur les crédits qui ne relèvent pas d'accords internationaux ou ne font pas l'objet d'une demande séparée. Compte tenu de l'enjeu que représentent la formation, la recherche et l'innovation (FRI) pour la Suisse, le Conseil fédéral propose de faire de ce domaine une priorité selon les disponibilités des finances fédérales. Sur la base du plan financier 2007, le volume global des crédits FRI s'accroîtra de 6 % par an en moyenne pendant la période 2008 à 2011. Si l'on inclut les crédits pour la coopération avec l'UE en matière de recherche et d'éducation, le Conseil fédéral envisage d'allouer au domaine FRI une enveloppe globale de 21,205 milliards de francs pour la période.
La politique FRI préconisée par le Conseil fédéral procède de la volonté de poursuivre et renforcer le développement d'un système de recherche et de formation compétitif sur le plan international, dont la mise en oeuvre sera assurée conjointement par la Confédération et les cantons sur la base des nouveaux articles constitutionnels acceptés par le peuple et les cantons le 21 mai 2006 («Espace suisse de formation»).
Le message fait état de l'évolution du processus de réforme commencé avec la création des hautes écoles spécialisées en 1996 et l'adoption de la loi sur l'aide aux universités en 1999, qui s'est poursuivi par la mise en oeuvre de la déclaration de Bologne en Suisse (à partir de 1999), par l'adoption de la loi fédérale sur la formation professionnelle en 2002, par l'association au Programme-cadre de recherche et de développement technologique de l'UE en 2004 et par la révision de la loi sur les HES en 2005. Le processus de réforme s'est accéléré dans l'ensemble du système FRI, que ce soit dans les domaines de la formation professionnelle, des hautes écoles, de la recherche et de l'innovation, de la coopération nationale et de la coopération internationale en matière de formation et de recherche, et doit être poursuivi conformément aux objectifs.
Le message expose les mesures transversales qui seront mises en oeuvre pendant les années 2008 à 2011 au service d'un objectif général commun dans les domaines FRI susmentionnés. Parmi ces

mesures, figurent le controlling stratégique, la promotion de l'égalité des chances, le développement durable, la prise en considération des aspects éthiques et les partenariats entre la Confédération et l'économie dans des projets concrets. Le message présente également la planification de la recherche de l'administration fédérale, bien que les crédits correspondants fassent partie des budgets annuels votés par le Parlement.

Délibérations

Projet 1
Arrêté fédéral relatif au financement de la formation professionnelle pendant les années 2008 à 2011
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.

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
19.06.2007 CE Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
19.09.2007 CN Adhésion.

Projet 3
Arrêté 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)
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2007 CN Adhésion.

Projet 4
Arrêté fédéral sur le financement des hautes écoles spécialisées pendant les années 2008 à 2011
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.

Projet 5
Arrêté fédéral relatif aux crédits alloués pendant les années 2008 à 2011 aux institutions chargées d'encourager la recherche
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2007 CN Divergences.
25.09.2007 CE Divergences.
26.09.2007 CN Divergences.
02.10.2007 CE Adhésion.

Projet 6
Arrêté fédéral sur le financement des activités nationales et internationales de la Commission pour la technologie et l'innovation (CTI) pendant les années 2008 à 2011
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.

Projet 7
Arrêté fédéral relatif aux crédits alloués en vertu de l'art. 16 de la loi sur la recherche pour les années 2008 à 2011
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Divergences.
25.09.2007 CE Divergences.
26.09.2007 CN Divergences.
02.10.2007 CE Adhésion.

Projet 8
Arrêté fédéral relatif au financement des dépenses des cantons en matière d'aides à la formation pendant les années 2008 à 2011
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

20.09.2007 CN Adhésion.

Projet 9
Arrêté fédéral relatif au financement des bourses allouées à des étudiants et artistes étrangers en Suisse pendant les années 2008 à 2011
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.

Projet 10
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
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.
25.09.2007 CE Divergences. (seulement Frein aux dépenses).
26.09.2007 CN Adhésion. (=Frein aux dépenses adopté).

Projet 11
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
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.

Projet 12
Loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF)
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (189:0)

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)
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
19.09.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (192:0)

Projet 14
Loi fédérale sur la recherche (Loi sur la recherche, LR)
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Divergences.
25.09.2007 CE Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (192:2)

Projet 15
Loi fédérale relative à la coopération internationale en matière d'éducation, de formation professionnelle, de jeunesse et de mobilité
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)
05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (193:1)

Projet 16
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
19.06.2007 CE Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007 CN Adhésion.
05.10.2007 CE La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

05.10.2007 CN La loi est adoptée en votation finale. (192:3)

Le **Conseil des Etats** a accepté les onze arrêtés et les cinq lois à l'unanimité. Les discussions ont essentiellement porté sur la progression des crédits alloués et sur la garantie qu'ils ne seront pas revus à la baisse dans le cadre de la planification financière de la Confédération. La proposition Schiesser (RL, GL) qui voulait soustraire la formation et la recherche à toute coupe des crédits durant les quatre prochaines années a été rejetée par 9 voix contre 28.
Les sénateurs ont rejeté, par 21 voix contre 4, une motion du Conseil national qui voulait porter la progression annuelle des crédits à 8 %. Le conseil a préféré s'en tenir au compromis du Conseil fédéral, qui a fixé une progression de 6 %, alors que dans le projet initial, seule une hausse de 4,5 % avait été prévue.
Une proposition d'augmenter de 200 millions de francs l'enveloppe des Hautes écoles spécialisées, (HES), a également été rejetée par 21 voix contre 16. Les Ecoles polytechniques fédérales n'ont pas eu plus de succès. Une proposition Pierre Bonhôte (S, NE) proposant de fixer le plafond de dépenses à 8504 millions de francs a été rejetée par 27 voix contre 6.
Au chapitre des bourses d'études, Madeleine Amgwerd (C, JU) a souligné que c'était aux cantons et à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) de faire des propositions concrètes. La Confédération s'en occupera si les cantons n'arrivent pas à s'entendre.
Le **Conseil national** a suivi les propositions de sa commission en adoptant pour l'essentiel le projet du Conseil fédéral. Il a toutefois introduit des divergences avec la Chambre haute en augmentant les crédits financiers de quelques domaines. Ainsi, le montant destiné aux coûts indirects de la recherche et qui profitera au Fonds national et aux institutions académiques, a été doublé. (Projet 5). Une enveloppe supplémentaire de 8 millions a été accordée au centre de toxicologie humaine. (Projet 7). La Chambre basse n'a, par contre, pas suivi sa commission en refusant par 87 voix contre 74, une rallonge de 200 millions pour les hautes écoles spécialisées.
Toutes les tentatives de la gauche, qui demandait une augmentation des crédits, et de la droite dure, qui demandait une baisse des crédits, ont échoué.
Le **Conseil des Etats** a maintenu sa position par 32 voix contre 8, en refusant d'augmenter le montant destiné aux coûts indirects de la recherche. Il a fait de même en refusant la rallonge de 8 millions pour le centre de toxicologie.
La **Chambre basse** ayant maintenu ses positions, le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié à ces propositions sans autres discussions.

17. Culture

Vue d'ensemble

02.088 Fondation Musée national suisse (CSEC)
03.043 Fondation Pro Helvetia. Financement 2004-2007 (CSEC)
03.050 Protection des biens culturels en cas de conflit armé. Convention de La Haye (CSEC)
03.054 Fondation Bibliomedia. Aide financière 2004-2007 (CSEC)
03.055 Musée suisse des transports. Aide financière 2004-2007 (CSEC)
04.429 Initiative parlementaire (Levrat Christian.). Loi fédérale sur les langues nationales
05.041 Association Memoriav. Aide financière 2006-2009 (CSEC)
06.029 Musée suisse des transports. Contribution d'investissement (CSEC)
06.097 Fondation Bibliomedia. Aides financières 2008-2011 (CSEC)
07.028 Fondation Pro Helvetia. Financement 2008-2011

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).

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.

Projet 2
Arrêté fédéral allouant un plafond de dépenses à la fondation Musée national suisse pour la période 2005 - 2008

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.

03.043 Fondation Pro Helvetia. Financement 2004-2007

Message du 28 mai 2003 concernant le financement des activités de la fondation Pro Helvetia de 2004 à 2007 (FF 2003 4395)

Situation initiale

Les considérations et demandes suivantes se basent sur la requête de la fondation, qui expose et détaille ses besoins financiers pour la prochaine législature. Cette requête fait partie du message.
Le message revient en outre sur des instructions ou des demandes adressées à la fondation dans le cadre du message de 1999, lors des débats parlementaires ou par le biais d'interventions parlementaires. Cela concerne pour l'essentiel la réorganisation de la fondation, la répartition des tâches entre les institutions qui sont actives, au plan fédéral, dans le domaine de l'encouragement à la culture, ainsi que la question des bureaux délocalisés, ou «antennes» culturelles, dans les pays du Groupe de Visegrad (République tchèque, Slovaquie, Pologne et Hongrie) et leur gestion par Pro Helvetia durant la période 2004–2007. On constate que la fondation a parfaitement mené à bien sa réorganisation interne, et qu'une solution satisfaisante a été trouvée en ce qui concerne l'exploitation

des «bureaux délocalisés » du Groupe de Visegrad, exploitation financée par Pro Helvetia en 2002–2003 à hauteur de deux millions spécialement dégagés à cet effet.
En outre, le message prend en compte le bilan détaillé de la fondation, dressé dans son rapport d'activité pour les années 2000 et 2001 et fait intervenir, puisqu'ils traitent la même matière, les travaux préliminaires à une loi sur l'encouragement de la culture qui mettra en œuvre l'art. 69, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.
Le Conseil fédéral appuie la requête fondée sur des considérations raisonnables, des motifs plausibles et des conclusions logiques, et il déclare en partager les grandes lignes. Il estime cependant qu'une adaptation est nécessaire en fonction des conditions budgétaires actuelles et propose de mettre à la disposition de Pro Helvetia 137 millions de francs au total pour la prochaine législature, ce qui représente 7 millions, soit 5,5 % de plus par rapport à 2000–2003, mais 42,5 millions de francs, soit 23,5 % de moins que budgété initialement par Pro Helvetia. Le plafond de dépenses demandé s'adapte aux mesures du programme d'allègement budgétaire 2003.
Pro Helvetia a reçu 120 millions pour remplir son mandat légal minimal pour la période de financement qui s'achève. Elle recevra un montant de la même importance (121 millions) pour 2004–2007, sans toutefois la pleine compensation du renchérissement intervenu dans les années 2000–2003. Pour la promotion de champs d'activité particulièrement importants, la fondation désigne à nouveau, dans sa requête actuelle, des domaines qu'elle souhaite promouvoir spécialement et durablement. Elle entend en particulier développer les disciplines sélectionnées, répondre aux exigences liées aux nouvelles formes de création et renforcer et développer la cohésion à l'intérieur du pays et les contacts avec le monde. Au vu de la situation des finances fédérales, des coupes sont cependant nécessaires ici aussi et on devra renoncer en particulier à soutenir les deux domaines prioritaires que sont le cinéma et les nouvelles technologies de l'information et de la communication.
Le Conseil fédéral propose de financer la réalisation des autres domaines prioritaires par un montant global de 16 millions de francs, qui se répartit comme suit :
- danse: 3,5 millions de francs
- amélioration de la compréhension entre les différentes régions linguistiques : 4,5 millions de francs
- dialogue interculturel : 8 millions de francs.

Ainsi que le souligne le message, une réserve fondamentale doit être faite en ce qui concerne l'utilisation des fonds votés par le Parlement : si la loi sur l'encouragement de la culture, basée sur l'art. 69, al. 2, Cst., et les actes législatifs qui en découlent entraînent, au niveau fédéral, une nouvelle répartition des tâches et des compétences susceptible d'influer notablement sur l'activité de Pro Helvetia et son financement pendant la législature 2004–2007, le Conseil fédéral remettra en discussion les montants accordés et proposera une autre répartition des moyens.

Délibérations

25.09.2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.12.2003	CE	Adhésion.

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. Si plusieurs orateurs ont reconnu et l'importance du mandat de la fondation Pro Helvetia et l'apport essentiel du travail accompli par cette dernière au service du maintien de l'unité du pays, certains esprits n'en ont pas moins fait remarquer que des améliorations restaient souhaitables, critiquant notamment les doublons et les rivalités au sein de la direction. Une minorité Theophil Pfister (V, SG) a proposé de fixer le crédit de programme à 121 millions de francs, faisant valoir la nécessité pour la fondation de réduire ses dépenses de fonctionnement, qui représentent 35 % du crédit de programme. En ce qui concerne les 137 millions de francs demandés, les rapporteurs de commission ont cependant fait valoir que l'augmentation du crédit par rapport à la législature précédente constituait un simple rattrapage de l'inflation. Le conseil s'est rallié à la majorité de la commission par 110 voix contre 32, et il a adopté l'arrêté fédéral par 113 voix contre 29 lors du vote sur l'ensemble.
Le **Conseil des Etats** a approuvé le projet à l'unanimité.

03.050 Protection des biens culturels en cas de conflit armé. Convention de La Haye

Message du 20 août 2003 concernant le deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (FF 2003 5555)

Situation initiale

Le Conseil fédéral soumet, en proposant de l'adopter, le deuxième Protocole du 26 mars 1999 relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Elaboré dans le cadre de l'UNESCO, ce deuxième Protocole intègre les évolutions du droit international humanitaire, du droit pénal international et du droit relatif à la protection du patrimoine culturel. Il contient les nouveautés fondamentales suivantes par rapport à la Convention de 1954 : pour la première fois, les violations contre les biens culturels font l'objet de dispositions pénales détaillées. Toutes les dispositions du deuxième Protocole s'appliquent aussi aux conflits armés non internationaux. De plus, le deuxième Protocole énumère les mesures de prévention pour la sauvegarde des biens culturels que les Etats sont tenus de prendre en temps de paix. Enfin, et surtout, il améliore la protection des biens culturels revêtant la plus haute importance pour l'humanité.
La législation suisse répond aux exigences du deuxième Protocole. La violation des dispositions de protection des biens culturels relève du Code pénal militaire et les mesures de prévention sont régies par l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. La ratification du deuxième Protocole n'aura pas de conséquences financières directes prévisibles pour la Confédération et les cantons. La Suisse pourra envisager une éventuelle contribution volontaire au Fonds pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé prévu par le deuxième Protocole seulement après l'institution de ce Fonds et en fonction des circonstances qui prévaudront alors. La Suisse, qui a joué un rôle déterminant dans l'élaboration du deuxième Protocole dans le cadre de la Conférence diplomatique, a signé ce document le 17 mai 1999. La ratification du deuxième Protocole serait en accord avec la tradition humanitaire de la Suisse.

Délibérations

15.12.2003	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
09.03.2004	CN	Adhésion.
19.03.2004	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (43:0)
19.03.2004	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (195:0)

Les deux conseils ont approuvé l'arrêté fédéral à l'unanimité.

03.054 Fondation Bibliomedia. Aide financière 2004-2007

Message du 10 septembre 2003 concernant la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia et l'arrêté fédéral sur le plafond de dépenses d'une telle aide pour la période 2004-2007 (FF 2003 5661)

Situation initiale

Depuis 1921, la Confédération soutient, par l'octroi d'une aide financière, Bibliomedia suisse – fondation pour les bibliothèques publiques (anciennement nommée Bibliothèque pour Tous, BPT). L'arrêté fédéral du 20 novembre 1998 accordait à la Bibliothèque pour Tous un plafond de dépenses de 8 millions de francs pour la période de 2000 à 2003.
Bibliomedia remplit, dans l'intérêt de la Confédération, des tâches d'importance nationale pour les bibliothèques publiques et les écoles qu'aucune autre institution n'exerce. Par ses activités, Bibliomedia concourt à garantir un réseau de bibliothèques vivantes dans toutes les régions de la Suisse et rend le travail des bibliothèques plus efficace. L'aide financière fédérale permet de renforcer de façon essentielle la coopération et la cohésion entre les bibliothèques. Elle donne également aux petites bibliothèques la possibilité d'offrir à leurs lecteurs un catalogue toujours renouvelé et des services attractifs et modernes. En mettant à la disposition de toutes les régions et de tous les groupes de la population un choix de livres et d'autres médias, Bibliomedia atténue les disparités sociales et régionales. Depuis 2000, Bibliomedia est liée à la Confédération par un contrat de prestation. En outre, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont convenu des principes communs qui déterminent le soutien accordé à Bibliomedia. Ces principes visent une répartition claire des coûts entre la Confédération, les cantons et les communes en fonction des prestations que leur fournit Bibliomedia.
Le plafond de dépenses et le contrat de prestation expirent fin 2003. Le Conseil fédéral propose d'allouer, pour la période 2004 à 2007, un plafond de dépenses d'un montant de 7 millions de francs.
La loi proposée est une solution transitoire jusqu'à l'adoption d'une base juridique définitive. Une base légale spécifique sera élaborée dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur l'encouragement de la

culture (LEC), qui mettra en oeuvre l'art. 69 Cst. Selon les prévisions, la LEC sera soumise à consultation dans le courant du printemps 2004 et devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2007. Il est donc possible que cela entraîne une modification de la loi fédérale présentée ici.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia

01.12.2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.12.2003	CE	Adhésion.
19.12.2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (145:47)
19.12.2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (39:0)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'une aide financière à la fondation Bibliomedia pour la période 2004 - 2007

01.12.2003	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral
16.12.2003	CE	Divergences.
17.12.2003	CN	Maintenir.
18.12.2003	CE	Adhésion.

Le **Conseil national** s'est rallié sans grande discussion aux arguments de sa commission. En son nom, Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI), a rappelé que Bibliomedia remplit des tâches d'importance nationale pour les bibliothèques publiques et les écoles, en particulier dans les régions décentrées du pays. Le seul point de divergences a concerné le financement. La majorité de la commission, contre l'avis du Conseil fédéral, n'a pas voulu diminuer le crédit de 8 à 7 millions de francs. Elle est convaincue que ce n'est pas le moment de faire des économies dans ce domaine. Le conseil a suivi sa commission et a approuvé la loi fédérale par 118 voix contre 20, et a adopté l'arrêté fédéral concernant le plafond des dépenses par 77 voix contre 73.
Le **Conseil des Etats**, qui a soutenu la loi par 36 voix sans opposition, n'a par contre pas suivi la Chambre basse dans le domaine du financement. Il n'a pas suivi une minorité de sa commission, et a adopté le projet du Conseil fédéral par 25 voix contre 14.
Au nom de la commission du **Conseil national**, Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI) a rappelé que couper 1 million de francs sur 8 est contradictoire par rapport à la politique de la Confédération et des cantons qui tend à combattre la faiblesse des jeunes en lecture suite aux premiers résultats de l'enquête PISA. De plus ce million de francs devra être économisé sur les deux premières années. Cela pourrait mettre en péril les petites bibliothèques dans les vallées. La Chambre basse a, à nouveau suivi la majorité de sa commission, et à maintenu sa position par 96 voix contre 67.
La commission du **Conseil des Etats** s'est finalement ralliée au Conseil national, le rapporteur de la commission, Peter Bieri (C, ZG) estimant que cet arrêté n'était pas le lieu pour avoir une discussion sur les mesures d'économie. Le conseiller fédéral Pascal Couchepin s'étant également rallié à cette décision, le conseil a finalement suivi le National par 39 voix sans opposition.

03.055 Musée suisse des transports. Aide financière 2004-2007

Message du 10 septembre 2003 concernant la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports et l'arrêté fédéral sur le plafond des dépenses correspondant pour la période 2004-2007 (FF 2003 5674)

Situation initiale

Le Musée suisse des transports (MST) a été inauguré à Lucerne en 1959. La Confédération a participé à sa création et à son exploitation durant les premières années en versant un montant substantiel. L'attrait qu'il exerce auprès du public a permis au MST de se maintenir à flot jusqu'au début des années 90 sans aide notable et régulière des pouvoirs publics. Toutefois, la détérioration du climat économique et le recul du tourisme en Suisse, mais aussi la multiplication des offres de loisirs ont provoqué une nette régression du nombre de visiteurs, et le musée s'est endetté.
Entre 1993 et 1995, la Confédération, le canton et la ville de Lucerne ont essayé de consolider durablement la situation financière du MST par l'octroi de contributions extraordinaires. Il est cependant apparu que les problèmes du MST ne pouvaient être résolus que grâce à un mode de financement à long terme s'appuyant sur de nouvelles bases. Le MST a donc adressé une requête formelle en 1997, en vue de bénéficier d'aides financières régulières. Sur cette base, les Chambres

fédérales, par arrêté fédéral du 18 décembre 1998, lui ont octroyé un plafond de dépenses de 7,5 millions de francs pour la période 1999–2003, soit 1,5 million de francs par an au maximum. La Confédération, le canton et la Ville de Lucerne ont établi avec le MST un contrat de prestations de cinq ans. Le plafond de dépenses et le contrat de prestations arrivent à expiration fin 2003.
Le Conseil fédéral propose donc par le message et le projet d'arrêté d'autoriser un plafond de dépenses de 6,4 millions de francs pour la période 2004–2007. Ce montant comprend une cotisation annuelle de 100 000 francs inscrite jusqu'alors au budget, que le message propose de faire passer dans les aides financières ordinaires.
Comme il n'existe pas actuellement de base légale formelle autorisant un soutien du MST pour les années 2004–2007, le Conseil fédéral soumet en même temps un projet de loi dans ce sens.
La loi fédérale soumise à l'approbation des Chambres, doit être conçue comme une solution transitoire jusqu'à l'adoption d'une base juridique autorisant le soutien du MST. Deux solutions possibles sont aujourd'hui en discussion: soit cette base juridique sera fournie dans le cadre de la loi fédérale sur la Fondation Musée national suisse, soit elle fera partie de la loi sur l'encouragement de la culture actuellement en préparation et qui doit mettre en œuvre l'art. 69 de la Constitution fédérale. La solution qui sera choisie doit être définie dans le cadre des délibérations concernant ces lois : le cas échéant, la loi fédérale proposée ici sera remaniée.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'octroi d'aides financières au Musée suisse des transports

01.12.2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.12.2003	CE	Adhésion.
19.12.2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (185:3)
19.12.2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

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 2004 - 2007

01.12.2003	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
16.12.2003	CE	Adhésion.

Les deux conseils ont adopté les projets sans discussion.

04.429 Initiative parlementaire (Levrat Christian.). Loi fédérale sur les langues nationales.

Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN) : 15.09.06 (FF 2006 85057)
Avis du Conseil fédéral : 28.10.06 (FF 2006 8575)

Situation initiale

Le 12 novembre 2004, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a décidé à l'unanimité de donner suite à l'initiative parlementaire 04.429 « Loi fédérale sur les langues nationales » (Christian Levrat), (S, FR). Celle-ci demandait que le projet de loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques, tel que mis en consultation le 23 octobre 2001 par le Conseil fédéral, soit présenté aux Chambres fédérales. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) s'est ralliée à cette proposition le 3 février 2005. Cette démarche faisait suite au rejet par le Conseil fédéral, le 28 avril 2004, du projet de loi fédérale sur les langues et du message afférent. La commission a fondé ses travaux non pas sur le projet d'octobre 2001, comme le demandait l'initiative précitée, mais sur sa version d'avril 2004 revue par l'administration, ce qui a permis de tenir compte de l'ensemble des travaux préparatoires et notamment des résultats de la consultation.
Pour la CSEC-N, la loi sur les langues est à la fois une nécessité et un mandat constitutionnel clair découlant de l'art. 70 Cst. Elle exprime également dans ce projet sa conviction que la Confédération et les cantons ont pour tâche conjointe de veiller à sauvegarder et à promouvoir la richesse linguistique de notre pays et à en exploiter au mieux les potentialités. Il lui faut également faire face à de nouveaux enjeux de politique linguistique tels que la question des langues minoritaires, l'importance de la politique des langues et de la compréhension pour une Suisse plurilingue, l'utilisation croissante de l'anglais dans le monde du travail et dans les loisirs ou encore la forte

présence des langues des migrants. La commission estime que ce projet doit reposer sur une philosophie fondamentale : lorsque la Confédération a une responsabilité culturelle supérieure qui lui permet d'encourager les langues, elle a le devoir de le faire.
La spécificité de la Suisse en tant que pays plurilingue repose sur le fait que plusieurs langues y sont officiellement reconnues. Le plurilinguisme est à la fois indissociable de la conscience que le peuple suisse a de lui-même et une caractéristique essentielle de notre Etat. La Constitution exprime cette réalité clairement en imposant à la Confédération et aux cantons un mandat étendu en matière de politique des langues. Le mandat constitutionnel inscrit à l'art. 70 Cst. a pour objectif de sauvegarder et de renforcer le quadrilinguisme dans le pays et de promouvoir la compréhension et les échanges entre les communautés linguistiques.
Une série d'interventions parlementaires se fondent sur ce mandat constitutionnel pour demander que soient prises des mesures spécifiques dans les domaines de la politique des langues et de la compréhension.
Dans ce projet, l'ensemble du mandat constitutionnel est pris en compte de façon appropriée. Le projet définit l'utilisation des langues officielles au sein des autorités fédérales et entre celles-ci et les citoyens (art. 70, al. 1, Cst.). L'égalité des langues officielles entre elles y est explicitement inscrite, de même que la définition du statut et de l'utilisation du romanche en tant que langue officielle partielle. Le mandat assigné par la Constitution en matière de politique de la compréhension (art. 70, al. 3, Cst.) est concrétisé dans le cadre de la politique des langues par le biais d'une série de mesures concrètes de promotion du plurilinguisme individuel et social. La loi réglemente en outre les mesures de soutien aux cantons plurilingues dans l'accomplissement des tâches particulières qui leur incombent (art. 70, al. 4, Cst.).
La loi du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne est reprise telle quelle dans la section 5 de la loi sur les langues (art. 70, al. 5, Cst.).
La stratégie sur le développement de l'enseignement des langues à l'école obligatoire adoptée le 25 mars 2004 par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a déclenché un vif débat à travers le pays sur la question de la première langue étrangère (une langue nationale ou l'anglais) ainsi que sur la position de la deuxième langue nationale dans l'enseignement obligatoire. La majorité de la commission souhaite apporter à cette question une réponse qui soit globalement favorable aux langues nationales. Elle a eu l'occasion d'exprimer cette position à travers l'engagement que le Parlement a pris en 2001 en décidant de donner suite à l'initiative parlementaire Berberat (00.425). Les articles constitutionnels sur l'éducation acceptés à 85,6 % par le peuple le 21 mai 2006 permettent à la Confédération de prendre des dispositions en cas d'échec des efforts de coordination des cantons (art. 62, al. 4, Cst.). La commission est consciente que la compétence de régler cette question appartient au premier chef aux cantons. Elle a entendu à de multiples reprises la CDIP, dont la position est exposée dans le rapport. La majorité de la CSEC-N maintient toutefois qu'il est indispensable, pour des raisons de politique générale et de politique de compréhension, de poser des jalons clairs en faveur des langues nationales.
La commission a approuvé le projet par 15 voix contre 6. Pour des raisons de politique financière et de politique de l'éducation, une minorité de la CSEC-N ne souhaite pas entrer en matière sur le projet.

Délibérations

12.11.2004	CSEC-CN	Décidé de donner suite à l'initiative.
03.02.2005	CSEC-CE	Adhésion.
21.06.2007	CN	Décision modifiant le projet de la Commission.
25.09.2007	CE	Divergences.
26.09.2007	CN	Divergences.
02.10.2007	CE	Divergences.
03.10.2007	CN	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (135:56)
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (39:0)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière a été adoptée par 113 voix contre 59, et ce, malgré l'opposition du Conseil fédéral et du groupe UDC. La défense de la cohésion nationale et des quatre langues nationales ont été les arguments avancés par les partisans. Les opposants et le conseiller fédéral Pascal Couchepin, ont plaidé en vain contre une loi jugée inutile. La Chambre basse a suivi sa commission sur la quasi-totalité du projet lors de la discussion par article. L'essentiel de la discussion s'est portée sur la priorité à accorder à l'enseignement des langues étrangères à l'école obligatoire.

Alors qu'une minorité, emmenée par le groupe radical-libéral, soutenait le compromis élaboré par la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), soit l'enseignement de deux langues étrangères au niveau de l'école obligatoire sans fixer un ordre de priorité, la majorité défendait la nécessité d'enseigner d'abord une langue nationale avant l'anglais. La proposition de la majorité a été adoptée par 112 voix contre 56. La Chambre du peuple n'a, par contre, pas suivi sa commission concernant le soutien financier que la Confédération pourrait accorder pour la traduction et la publication de travaux scientifiques sur le plurilinguisme et la politique des langues. L'art. 18 a été rejeté par 82 voix contre 79. La Chambre basse a, par contre adopté les articles visant à encourager les mesures pour améliorer les compétences linguistiques du personnel de la Confédération et une représentation équitable des différentes communautés. Les mesures visant à favoriser les échanges linguistiques ont également été adoptées. Au vote sur l'ensemble la loi a été adoptée par 87 voix contre 68.
Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été décidée sans opposition. L'ensemble des orateurs ont défendu une loi jugée importante pour la cohésion nationale, le respect des minorités linguistiques du pays et la mise en application de l'art. 70 de la Constitution adopté par le peuple en 1996. Le seul point d'achoppement a été la question de l'enseignement des langues. Anita Fetz (S, BS) a, au nom de la majorité de la commission, défendu le compromis élaboré par les cantons, soit leur laisser la liberté d'enseigner les langues étrangères dans l'ordre qu'ils souhaitent. Elle a également rappelé que selon un avis de droit, la solution adoptée par le Conseil national était contraire à la Constitution. Gisèle Ory (S, NE) et Filippo Lombardi (C, TI) ont défendu en vain la nécessité de renforcer la cohésion nationale en privilégiant l'apprentissage des langues nationales. La proposition de la majorité a été adoptée par 26 voix contre 8. Au vote sur l'ensemble, la loi a été adoptée par 29 voix sans opposition mais avec une abstention.
Lors de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a adopté le compromis élaboré par la majorité de sa commission, soit obliger les cantons et la Confédération à s'engager pour que, à la fin de la scolarité obligatoire des compétences minimum soient acquises dans deux langues étrangères, dont une langue nationale. La proposition de minorité II de maintenir le projet initial du National a été rejetée par 71 voix contre 68, alors que la proposition de minorité I d'adhérer à la décision du Conseil des Etats a été rejetée par 80 voix contre 67 et 3 abstentions. Les autres petites divergences ont été éliminées sans discussion.
Le **Conseil des Etats** s'est rallié sans discussion à cette solution de compromis légèrement modifiée par sa commission. Le **Conseil national** l'a suivi sans discussion.

05.041 Association Memoriav. Aide financière 2006-2009

Message du 18 mai 2005 relatif à la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav et à l'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav pour la période 2006-2009 (FF 2005 3115)

Situation initiale

L'association Memoriav a été fondée le 1er décembre 1995. Trois de ses sept membres fondateurs sont des institutions de la Confédération : la Bibliothèque nationale suisse, les Archives fédérales et l'Office fédéral de la communication. L'association compte entre-temps plus de 150 membres, dont la plupart sont des institutions. Depuis sa création, Memoriav bénéficie d'un soutien financier décisif de la part de la Confédération. Par arrêté du 3 juillet 2001, le Conseil fédéral a décidé de contribuer au financement de Memoriav à raison de 3 millions de francs par an pour la période allant de 2002 à 2005, ce qui représente 84 % du budget annuel de l'association.
L'objectif principal de Memoriav est d'améliorer les conditions de préservation, d'exploitation et de transmission des documents audiovisuels suisses, qui sont toujours gravement menacés. Memoriav accomplit ainsi une tâche d'importance nationale dans l'intérêt de la Confédération. Ces documents audiovisuels (films, vidéos, photos, enregistrements sonores) sont des témoins essentiels de notre passé le plus récent et font partie, à ce titre, de notre identité collective. Or beaucoup d'entre eux sont extrêmement sensibles et sont menacés de destruction rapide s'ils ne sont pas traités professionnellement. La structure de l'association, très décentralisée et basée sur un réseau, a fait ses preuves et a démontré qu'elle était bien adaptée à nos structures fédéralistes.
Pour garantir l'existence de Memoriav – donc la poursuite de l'accomplissement d'une importante tâche d'intérêt public – le Conseil fédéral propose par le présent message et par le projet annexe d'arrêté fédéral de lui allouer un plafond de dépenses de 11,7 millions de francs pour les années de 2006 à 2009. La subvention sera versée à condition que tous les membres de l'association (SSR idée suisse, Cinémathèque suisse, Phonothèque nationale, etc.) y participent de façon appropriée et que le

mandat et les prestations de Memoriav soient fixés expressément dans un contrat de prestations. Comme il n'existe de base légale suffisante ni pour la participation ni pour le soutien de la Confédération à Memoriav, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales simultanément un projet de loi correspondant. La loi fédérale proposée n'est pas limitée dans le temps. Il est cependant prévu de régler la participation et le soutien de la Confédération à Memoriav dans le cadre de la nouvelle loi sur l'encouragement de la culture (LEC), qui est en cours d'élaboration pour mettre en oeuvre l'art. 69 Cst. A l'entrée en vigueur de la LEC, la loi fédérale proposée ici pourra donc être sans doute abrogée. La loi fédérale proposée répond également à la motion CSEC-N (03.3441) du 12 septembre 2003, qui avait été acceptée par le Parlement. Cette motion chargeait le Conseil fédéral d'élaborer, dans tous les domaines de compétence concernés, les bases légales destinées à préserver, rendre accessibles et transmettre les sources audiovisuelles.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav

21.09.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.11.2005	CN	Adhésion.
16.12.2005	CE	La loi est adoptée en votation finale. (45:0)
16.12.2005	CN	La loi est adoptée en votation finale. (162:18)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à l'association Memoriav pour la période 2006 à 2009

21.09.2005	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
29.11.2005	CN	Adhésion.

Les deux conseils ont adopté le projet de loi et l'arrêté fédéral concernant le soutien à l'association Memoriav sans discussion.

06.029 Musée suisse des transports. Crédit d'investissement et crédit d'engagement pour 2008-2011

Message du 10 mars 2006 concernant une contribution d'investissement au Musée suisse des transports (FF 2006 2937)

Situation initiale

Le Musée suisse des transports (MST) a été fondé à Lucerne en 1959. Son rayonnement et son pouvoir d'attraction lui confèrent une place particulière dans le paysage muséal de notre pays. Ses 450'000 visiteurs font de lui le musée le plus visité de Suisse; son degré de financement propre est au-dessus de la moyenne, puisqu'il atteint près de 90 %.
La Confédération a apporté un soutien financier important à la création du MST et à ses premières années d'exploitation. Depuis 1999, elle soutient le MST par des aides régulières. Le plafond de dépenses pour la période 2004 à 2007 se monte à 6,4 millions de francs (1,6 million de francs au maximum par an). Les contributions fédérales sont destinées à l'activité proprement muséale du MST, et principalement à l'entretien des collections. En 2004, la Confédération a passé une convention sur les prestations avec la fondation du MST, qui est la propriétaire de la collection. Cette convention stipule en détail les mesures que la fondation doit prendre en matière d'entretien des collections. L'Office fédéral de la culture évalue tous les ans dans quelle mesure les objectifs sont atteints. Le MST s'est soumis en 2001 à une enquête stratégique détaillée. S'agissant des infrastructures, le rapport de la société de conseil Booz, Allen & Hamilton en est en substance arrivé à la conclusion que les frais occasionnés par le report des travaux d'entretien du bâtiment se chiffrent par dizaines de millions. Le fait d'avoir sans cesse différé les travaux d'entretien induit des coûts d'exploitation, d'énergie et d'entretien disproportionnés, sans parler des risques qui en résultent pour les personnes et les biens, comme par exemple un nombre de sorties de secours insuffisant. Un nouveau report des travaux d'entretien pourrait conduire à moyen terme à une diminution de l'attrait du MST auprès du public et par conséquent à une baisse de son degré de financement propre.
Sur la base des conclusions du rapport susmentionné de la société de conseil Booz, Allen & Hamilton, le MST prévoit d'assurer son développement à long terme grâce à un projet d'investissement. En collaboration avec le bureau d'architectes Gigon & Guyer, il a élaboré un projet dont la finalisation coïncidera avec l'anniversaire des 50 ans d'existence du MST (2009). Les principaux éléments de ce

projet consistent à démolir des bâtiments de la première génération de 1959 et à aménager une nouvelle zone d'entrée et une nouvelle halle d'exposition.
Le coût global du projet d'investissement est devisé à 50 millions de francs. Le MST a demandé au Conseil fédéral de contribuer à ce projet d'investissement à hauteur de 10 millions de francs. Selon le budget du MST, le reste du financement doit être assuré par la Ville et par le canton de Lucerne (5 millions de francs chacun), par le secteur privé (20 millions de francs) et par un capital d'emprunt (prêt bancaire de 10 millions de francs). Les pourparlers avec la ville et le canton de Lucerne ainsi qu'avec les banques et les milieux économiques sont très avancés : le MST indique être en possession de déclarations d'intention, toutes assorties de la condition que la Confédération assure un financement de base.
Le MST a une importante fonction touristique et économique. Il représente un but d'excursion pour de nombreuses écoles et familles de toute la Suisse, et assume à ce titre une fonction identitaire. Il est important que le MST continue d'exercer à l'avenir le même attrait sur le public. C'est à cela qu'est destiné le projet d'investissement du MST, dont la nécessité a été démontrée. Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral propose d'approuver l'octroi d'un crédit d'engagement de 10 millions de francs. La contribution d'investissement de 10 millions de francs sera allouée par la Confédération au MST à l'occasion de son 50e anniversaire. Il est prévu de verser l'argent par tranches annuelles de 2,5 millions de francs de 2008 à 2011.
L'octroi de la contribution est assorti de la condition que le canton et la ville de Lucerne et le secteur privé participent dans une mesure appropriée au projet d'investissement du MST.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale concernant l'octroi d'une contribution d'investissement au Musée suisse des transports

06.06.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2006	CE	Adhésion.
06.10.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (181:5)
06.10.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale (43:0)

Projet 2
Arrêté fédéral relatif à un crédit d'engagement pour une contribution d'investissement au Musée suisse des transports pour la période de 2008 à 2011

06.06.2006	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2006	CE	Adhésion.

La loi et l'arrêté fédéral ont été adoptés sans discussion par les deux Chambres.

06.097 Fondation Bibliomedia. Aides financières 2008-2011

Message du 29 novembre 2006 concernant la prorogation de la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia et l'arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia pour la période 2008 à 2011 (FF 2006 9157)

Situation initiale

La Confédération doit continuer de soutenir la fondation Bibliomedia. Pour ce faire, il est nécessaire d'une part de proroger la base légale formelle et d'autre part d'adopter un plafond de dépenses de 6 millions de francs en vue de l'octroi d'aides financières pour la période 2008 à 2011.
La fondation Bibliomedia est soutenue par la Confédération depuis 1921. Sa mission consiste à assurer et à améliorer l'accès aux livres et aux médias partout en Suisse. Par ses activités, Bibliomedia concourt à garantir un réseau dense de bibliothèques vivantes dans toutes les régions de la Suisse et à faciliter le travail des bibliothécaires. L'aide financière fédérale donne aux petites bibliothèques la possibilité d'offrir à leurs lecteurs un catalogue toujours renouvelé et des services attrayants et modernes. En mettant à la disposition de toutes les régions et de tous les groupes de la population un choix de livres et d'autres médias, Bibliomedia atténue les disparités sociales et régionales et contribue à renforcer la coopération entre les bibliothèques.
Depuis 2000, Bibliomedia est liée à la Confédération par un contrat de prestations. En outre, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont convenu de principes communs qui déterminent le soutien accordé à Bibliomedia.

Ces principes visent une répartition claire des coûts entre la Confédération, les cantons et les communes en fonction des prestations que leur fournit Bibliomedia.
L'arrêté fédéral du 18 décembre 2003 accordait à Bibliomedia, pour la période de 2004 à 2007, un plafond de dépenses de 8 millions de francs; ce plafond a été baissé fin 2005 à 7 millions. Le plafond de dépenses et le contrat de prestations expirent fin 2007. La fondation constitue une source de renouvellement en livres et matériel d'animation pour les bibliothèques et les écoles. Il importe que la fondation puisse poursuivre ses activités, en mettant à profit ses connaissances, son expérience et ses contacts pour promouvoir l'accès à la lecture pour tous. La fondation Bibliomedia remplit des tâches d'intérêt national. Le Conseil fédéral propose de lui allouer, pour la période 2008 à 2011, un plafond de dépenses d'un montant de 6 millions de francs. Dans la mesure où la base légale formelle pour assurer le soutien à la fondation Bibliomedia expire à la fin 2007, elle doit être prorogée.
La prolongation de la durée de validité de la loi en vigueur est une solution transitoire jusqu'à l'adoption d'une réglementation définitive. Celle-ci sera élaborée dans le cadre des travaux relatifs à la loi sur l'encouragement de la culture, qui mettra en œuvre l'art. 69 de la Constitution. Il est donc possible que la loi présentée ici soit abrogée.

Délibérations

Projet 1
Loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia

19.03.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
02.10.2007	CE	Adhésion.
05.10.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (177:19)
05.10.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (43:0)

Projet 2
Arrêté fédéral concernant le plafond de dépenses en vue de l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia pour la période 2008 à 2011

19.03.2007	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
02.10.2007	CE	Adhésion.

Le **Conseil national** a adopté sans grande discussion la loi fédérale sur l'octroi d'aides financières à la fondation Bibliomedia.
La discussion s'est uniquement portée sur l'art. 1 de l'arrêté fédéral. Suivant la majorité de sa commission et contre l'avis du conseiller fédéral Pascal Couchepin, la Chambre basse a augmenté le plafond des dépenses à 8 millions, au lieu des 6 millions proposés par le Conseil fédéral. Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI), rapporteur de la commission, a notamment argué que la réduction du plafond de dépenses représente 25 % par rapport à la période précédente, ce qui est beaucoup pour une petite institution qui a déjà fait d'importants efforts d'économie ces dernières années. La majorité de la commission a été suivie par 86 voix contre 66.
Au vote sur l'ensemble, l'arrêté a été adopté par 127 voix contre 39.
La loi et l'arrêté fédéral ont été adoptés par le **Conseil des Etats** sans discussion par 30 voix sans opposition.

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 œuvre 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.

Délibérations

19.09.2007 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

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 suivi. 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.

18. Médias, Communication

Vue d'ensemble

02.093	Loi sur la radio et la télévision (LRTV). Révision totale (CTT)
03.073	Loi sur les télécommunications. Modification (CTT)
03.448	Iv.pa. CIP-CN. Médias et démocratie (CIP)
06.025	Swisscom SA. Cession de la participation de la Confédération (CTT)
06.425	Iv.pa. CIP-CN. Encouragement de la presse par une participation aux frais de distribution (CIP)

02.093 Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV). Révision totale

Message du 18 décembre 2002 relatif à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (FF 2003 1425)

Situation initiale

La nouvelle loi propose un véritable changement de paradigme : conçu dans une perspective défensive, imposant à tous les diffuseurs un mandat de prestations, avec ses éléments de protectionnisme et son interventionnisme, le système des concessions fait place à une politique des médias qui réalise les objectifs constitutionnels notamment par la définition de mandats ciblés, assortis d'une dotation financière. Les seuls diffuseurs ayant désormais besoin d'une concession sont ceux qui touchent une quote-part de la redevance ou qui ont un accès garanti aux infrastructures de transmission.
L'axe central du projet de loi est l'exécution du mandat constitutionnel (service public). En concentrant en priorité le produit des redevances sur la SSR, on garantit à l'échelon de la région linguistique et à celui du pays un service public capable de tenir tête à la concurrence commerciale étrangère, avec ses puissants moyens financiers. Pour que la SSR reste en mesure de remplir son mandat, elle pourra aussi se financer sur le marché (publicité et parrainage), mais dans une moindre mesure par rapport aux diffuseurs privés. La SSR peut continuer à se développer, mais son expansion sera contrôlée. La loi lui impose des limites là où le champ d'action des médias privés risquerait d'être entravé inutilement. La question de savoir si la SSR remplit effectivement son mandat ne peut pas être examinée dans une procédure juridique formelle. Il est prévu d'introduire un comité consultatif indépendant pourvu d'une infrastructure professionnelle. Ce comité consultatif a pour mission d'observer la création des programmes de la SSR et d'en informer le public par un rapport. Il s'agit par là de susciter un débat de société sur le service public.
En permettant qu'une partie des redevances de réception soit versée aux diffuseurs locaux et régionaux et en développant ce système par rapport à la LRTV 1991, la nouvelle loi répond au souhait de la population de bénéficier de programmes de proximité. Le partage des fonds est beaucoup plus ciblé qu'auparavant et a pour but de faciliter la réalisation de programmes professionnels de haute qualité. Les diffuseurs qui ne revendiquent ni quote-part de la redevance ni accès facilité aux infrastructures de transmission ne sont plus tenus de participer à la réalisation du mandat constitutionnel. La réglementation de la publicité est considérablement assouplie pour les diffuseurs privés et se rapproche du modèle européen. Les diffuseurs qui ne reçoivent pas de soutien financier et dont les programmes ne sont pas captables à l'étranger bénéficient d'une réglementation encore plus libérale. Pour assurer la diversité du paysage médiatique, le projet de loi prévoit des mécanismes qui empêchent la concentration des médias. Il permet en outre d'éviter que la collectivité ne se voie privée de la couverture d'événements importants par des contrats d'exclusivité.
En ce qui concerne les moyens de transmission, la loi garantit suffisamment de possibilités aux radiodiffuseurs face à la concurrence des fournisseurs commerciaux de services de télécommunications, qui opèrent à grande échelle. La SSR et les diffuseurs qui obtiennent une concession en échange de prestations particulières se voient offrir des conditions avantageuses d'accès aux moyens de diffusion, afin qu'ils puissent atteindre leur public et remplir leurs mandats de prestations.

Quant aux nouveaux moyens techniques, la loi fournit toute une panoplie de mécanismes souples pour assurer la diversité des programmes offerts au public. La nouvelle loi couvre exclusivement les programmes radio et TV classiques, et évite ainsi toute surréglementation des nouvelles formes de communication telles que les services en ligne.
L'organisation des autorités se voit également adaptée aux mutations technologiques. Comme la frontière entre la radiodiffusion et les télécommunications devient de plus en plus floue, une seule instance indépendante sera désormais compétente pour réglementer les deux domaines. Les décisions fondamentales concernant la politique des médias restent en revanche du seul ressort des autorités politiques.

Délibérations

02.03.2004	CN	Débat sur l'entrée en matière et début de la discussion par article.
18.03.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
09.03.2005	CE	Divergences.
28.09.2005	CN	Divergences.
30.11.2005	CE	Divergences.
06.03.2006	CN	Divergences.
09.03.2006	CE	Adhésion.
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (161:29)
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Au **Conseil national**, les groupes de l'Union démocratique du centre et RL ont proposé de renvoyer le projet au Conseil fédéral, estimant qu'il était trop bureaucratique, pas assez libéral et qu'il ne tenait pas suffisamment compte du marché. Une concurrence des infrastructures en état de fonctionnement s'accommoderait mal d'une densité réglementaire exagérée. Il conviendrait d'accorder plus de liberté aux diffuseurs privés en matière de publicité et de revoir à la baisse le mandat de prestations confié à la SSR. Les socialistes, les démocrates-chrétiens, les Verts et le groupe PEV-UDF ont proposé d'entrer en matière, la loi renforçant le service public et la diversité culturelle ainsi que l'équilibre et les échanges entre les régions linguistiques suisses, qui pourraient être protégées grâce à la LRTV. À leurs yeux, le projet serait un compromis équilibré permettant à la fois de protéger les médias de la SSR face à la concurrence étrangère et d'accorder suffisamment de libertés aux diffuseurs privés.
Les rapporteurs de la commission ont indiqué que le secteur de la publicité souhaitait également que la SSR soit un interlocuteur puissant, car il ne pouvait se permettre de répartir ses volumes publicitaires. En outre, la taille modeste de la SSR par rapport à ses concurrents étrangers ne lui permettrait pas de renoncer aux recettes publicitaires et de vivre uniquement du produit de la redevance. Dans ce contexte, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a confirmé qu'en raison de sa petite taille, la Suisse ne pouvait se permettre d'éparpiller les forces de la SSR. Réduire le volume du projet de loi ne reviendrait en fait qu'à transposer ses dispositions dans une ordonnance. Le conseil a rejeté la proposition de renvoi du groupe de l'Union démocratique du centre par 110 voix contre 75 et celle du groupe radical-libéral par 101 voix contre 89.
Lors de la discussion par article, le Conseil national a dû se prononcer sur un nombre important de propositions individuelles et de minorité. Il a ainsi rejeté, par 92 voix contre 56, une proposition de minorité Jean-Nils de Dardel (S, GE) visant, dans le domaine des médias électroniques, à ce que la création artistique soit intégrée au **mandat de prestations** en plus d'une information générale diversifiée et fidèle, et à ce que les diverses régions du pays bénéficient d'une desserte suffisante en matière de programmes de radio et de télévision. Par 107 voix contre 67, la Conseil national a approuvé la majorité de la commission qui, contrairement au Conseil fédéral et à une minorité Peter Weigelt (RL, SG), a refusé de confier l'ensemble des **fonctions de surveillance et de recours** à la commission de la communication (ComCom). La majorité a justifié cette décision en expliquant que la proposition du Conseil fédéral reviendrait à accorder trop de pouvoir à la ComCom. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a maintenu le soutien à la production cinématographique nationale.
À la section **Publicité et parrainage**, le conseil a dû examiner de nombreuses propositions. Par 104 voix contre 74, il s'est aligné sur la proposition de la commission visant à ce que les diffuseurs locaux et régionaux dont les ressources publicitaires sont limitées soient autorisés à faire apparaître dans la publicité les personnalités qui apparaissent régulièrement dans la partie rédactionnelle d'un programme. S'agissant de la publicité pour l'alcool, et contrairement à la proposition du Conseil fédéral, la majorité de la commission souhaitait ne pas autoriser la publicité pour la bière et le vin. Le conseil a cependant décidé, par 120 voix contre 64, de s'aligner sur la position de la minorité de la

commission et du Conseil fédéral, autorisant ainsi les diffuseurs privés à faire de la publicité pour le vin et la bière. S'agissant de la propagande religieuse ou politique, le conseil s'est rallié, par 97 voix contre 90, à une minorité Peter Weigelt (RL, SG), qui proposait de lever l'interdiction la concernant. Conformément à une proposition de Christian Levrat (S, FR) l'interdiction visant le vin et la bière ainsi que la propagande religieuse ou politique continue de s'appliquer à la SSR. S'agissant des médicaments, le Conseil s'est rallié, par 103 voix contre 67, à la proposition de la majorité de la commission, selon laquelle l'interdiction ne doit concerner que les médicaments soumis à ordonnance. Le Conseil national a également décidé qu'une **interruption publicitaire** restait autorisée au cours des émissions de la SSR qui dépassent 90 minutes, à l'exception des films et des téléfilms. S'agissant de la publicité dans les programmes radio de la SSR, le conseil s'est rallié à la proposition de la majorité de la commission, selon laquelle l'interdiction continue de s'appliquer. Mais il a approuvé, par 112 voix contre 72, une proposition de minorité Chiara Simoneschi-Cortesi (C, TI), visant à confier au Conseil fédéral la compétence d'autoriser le parrainage dans les programmes radio de la SSR en fixant des règles empêchant un caractère de message publicitaire. S'agissant de la disposition concernant la protection des mineurs, le Conseil national a approuvé, par 97 voix contre 84, une proposition de minorité Jacques Neirynck (C, VD) interdisant toute publicité, offre de vente ou parrainage adressé aux mineurs.
Une proposition Norbert Hochreutener (C, BE) visant à ce que la réglementation restrictive de la SSR, qui interdit la propagande politique ou religieuse ainsi que la publicité pour l'alcool s'applique aussi aux fenêtres publicitaires des diffuseurs étrangers, mais non aux diffuseurs privés suisses, a été approuvée par le conseil, par 109 voix contre 4, malgré les réserves exprimées concernant une éventuelle violation de la convention européenne sur la télévision transfrontalière.
À la section **mandat** et **concession** de la SSR, le conseil a approuvé, par 112 voix contre 66, une proposition Pascale Bruderer (S, AG), selon laquelle la SSR devra à l'avenir étendre son mandat aux personnes handicapées de l'ouïe. Le conseil a rejeté une proposition de minorité Peter Weigelt (RL, SG), qui visait à limiter dans le cadre de la loi le nombre des programmes de la SSR. Par 119 voix contre 53, le conseil a approuvé une proposition de la majorité de la commission visant à ce que la SSR puisse dans le cadre de ses programmes diffuser également des programmes régionaux.
S'agissant de la **diffusion des programmes**, le conseil a décidé qu'il convenait de diffuser au moins un programme radio et un programme télévision de la SSR de chacune des langues allemande, française et italienne sur l'ensemble du territoire suisse, tout en tenant compte explicitement des besoins de la population romanche. Le Conseil s'est rallié sans discussion à la commission et a rejeté le **comité consultatif** pour la SSR. Mais, par 135 voix contre 41, le conseil a également approuvé une proposition de Jean-Claude Rennwald (S, JU) et Filippo Leutenegger (RL, ZH) en rejetant les Conseils du public proposés par la commission et dont la mission devait consister à vérifier que la SSR et les diffuseurs privés exécutaient bien leur mandat de prestations.
S'agissant du **splitting de la redevance**, le conseil s'est rallié au point de vue de la majorité de la commission. Les chaînes de radio et de télévision locales et régionales devraient à l'avenir obtenir 4 % au plus du produit total de la redevance de réception. Les diffuseurs privés pourront obtenir une quote-part de la redevance s'ils exécutent un mandat de prestations.
S'agissant de l'**octroi de la concession**, une minorité Hans-Jürg Fehr (S, SH) souhaitait refuser la concession aux groupes de médias régionaux occupant, dans la zone de desserte, une position dominante sur le marché par rapport aux autres médias. Le Conseil fédéral et une minorité Peter Föhn (V, SZ) ne souhaitaient quant à eux aucune limitation. La majorité de la commission souhaitait uniquement que la concession ne puisse être accordée lorsque le candidat mettait en péril la diversité des opinions et de l'offre. Par 119 voix contre 58, le conseil a approuvé la proposition de la majorité de la commission.
Le Conseil national a largement discuté des **mesures contre la concentration des médias**. La majorité de la commission a estimé que la formulation potestative du Conseil fédéral était trop faible. D'après elle, la formule « si un diffuseur occupe une position dominante sur le marché concerné » constitue déjà une mise en danger de la diversité des opinions et de l'offre. Une minorité Peter Weigelt (RL, SG) a proposé que la mise en danger ne soit établie que lorsqu'un diffuseur abuse de sa position dominante. Par 90 voix contre 79, le conseil a approuvé la proposition de la minorité. Le Conseil fédéral ayant maintenu sa proposition initiale, la proposition de la minorité a été confirmée lors d'un nouveau vote, par 91 voix contre 82.
S'agissant de la modification du droit en vigueur, le conseil a décidé, par 85 voix contre 80, de se rallier au point de vue de la minorité de la commission, selon lequel le manque à gagner dû à l'exonération de la redevance dont bénéficient les personnes touchant des prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI doit être compensé dans le cadre de la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Lors du vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 137 voix contre 26 et 19 abstentions.

L'entrée en matière n'était pas contestée au **Conseil des Etats**. Le rapporteur de la commission Rolf Escher (C, VS) a indiqué au cours du débat d'entrée en matière que le principal objectif de la révision était un équilibrage de la SSR et des diffuseurs privés. Les représentants de tous les partis ont rappelé qu'ils tenaient à une SSR forte non sans souligner que celle-ci ne devait pas mettre les stations de radio et de télévision privées sous pression. Passant ensuite aux différentes dispositions du texte, le Conseil des Etats s'est rallié à la suggestion du Conseil fédéral concernant la **publicité** en confirmant son refus d'autoriser la publicité à contenu politique et religieux. Une proposition de Maximilian Reimann (V, AG), visant à permettre aux stations de radio et de télévision privées de diffuser de la publicité politique, a été rejetée par 31 voix contre 6. La publicité pour le tabac et les boissons à taux d'alcool élevé - exception faite du vin et de la bière – de même que pour les médicaments reste toujours sous le coup d'une interdiction; concernant les boissons à faible taux d'alcool en revanche, seuls les diffuseurs privés peuvent en faire la publicité, et non ceux de la SSR. Par 18 voix contre 17, le Conseil des Etats a rejeté une proposition de Hans Hess (RL, OW), qui aurait interdit la publicité pour l'alcool non seulement à la SSR, mais aussi aux diffuseurs étrangers proposant une fenêtre publicitaire suisse.
La forme de la publicité a été largement débattue aussi : ce chapitre a donné lieu à une divergence entre les deux Chambres : tandis que le Conseil national préférait ne fixer que la durée totale du temps d'antenne consacrée à la publicité en laissant au Conseil fédéral la compétence de fixer les modalités de détail, le Conseil des Etats a franchi un pas de plus en fixant des limites claires aux **interruptions publicitaires**. La publicité télévisée doit, selon la Chambre haute, s'intercaler entre les émissions et se présenter sous forme de blocs. Rolf Schweiger (RL, ZG) a proposé de supprimer toute interdiction des interruptions publicitaires en expliquant que les questions de structure et d'emplacement de spots publicitaires ne font pas partie des domaines essentiels qu'un Etat doit règlementer. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a défendu la formule plus restrictive en la matière : selon lui, il s'agit de préserver des œuvres artistiques et d'empêcher qu'un film soit « maculé » par des interruptions publicitaires. Le Conseil des Etats a rejeté la proposition Schweiger par 20 voix contre 9.
Dans la question du **parrainage,** le Conseil des Etats a délégué d'importantes compétences au Conseil fédéral : c'est à ce dernier de décider jusqu'à quel degré le parrainage, autorisé d'une manière générale, peut être limité sur les ondes de la SSR. Le Conseil des Etats a levé l'interdiction - votée par le Conseil national - du parrainage pour les stations de radio de la SSR.
Par 18 voix contre 16, le conseil a accepté une proposition de Rolf Büttiker (RL, SO), selon laquelle la **SSR** et ses filiales sont tenues d'annoncer au préalable toute activité qui ne cadre pas avec la concession et qui est susceptible d'entraver le travail d'autres entreprises de médias. Cette obligation est susceptible d'empêcher que la SSR utilise son savoir-faire en matière de cinéma, de publicité ou d'Internet pour évincer la concurrence. Quant aux dispositions relatives à la surveillance financière, le Conseil des Etats a décidé que la SSR ne pourrait affecter ses moyens financiers qu'à l'accomplissement de son mandat de prestations. Cette décision revient à interdire les subventions transversales; ceci oblige la SSR et les filiales qu'elle gère directement à présenter des comptes distincts. Le Conseil des Etats a rejeté, par 24 voix contre 16, une proposition de la minorité de la commission emmenée par Peter Bieri (C, ZG) visant à ce que la surveillance financière de la SSR et de ses filiales soit déléguée au Conseil d'administration de la SSR. Selon le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, la surveillance financière de la SSR et de ses sociétés décentralisées doit rester entre les mains de la Confédération.
Dans le dossier du **splitting de la redevance** destiné à régler la quote-part du produit des redevances à verser aux diffuseurs privé, le Conseil des Etats était saisi de cinq variantes proposant tantôt un pourcentage maximum, tantôt un minimum, tantôt les deux. Le Conseil fédéral et le Conseil national entendaient verser au maximum 4 % du produit de ces redevances – s'élevant au total à 1,1 milliard de francs – aussi bien aux diffuseurs privés de radio que de télévision. A ce taux maximum, Alain Berset (S, FR) proposait d'adjoindre un minimum de 3 % pour les radios locales. La majorité de la commission plaidait en faveur d'un seul taux maximum de 5 % ; La minorité de la commission emmenée par Thomas Pfisterer (RL, AG) proposait, quant à elle, non seulement ce même taux maximum de 5 % mais également un taux minimum fixé à 2 % pour les stations de télévision, et à 3 % pour les radios locales. Alex Kuprecht (V, SZ) se prononçait, lui, pour un taux fixe de 5 % pour toutes les radios et télévisions privées. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a mis en garde aussi bien contre un taux fixe de 5 % que contre la fixation d'un taux minimum, qui risqueraient de rendre obligatoires des dépenses inutiles. Dans un premier vote (proposition Conseil fédéral contre proposition Berset) le conseil s'est prononcé, grâce à la voix prépondérante du président, en faveur du

Conseil fédéral. Au deuxième vote, opposant la proposition de minorité Pfisterer à la proposition du Conseil fédéral, la Chambre haute s'est prononcé en faveur de la proposition de minorité de la commission Thomas Pfisterer par 26 voix contre 16. Elle a confirmé son choix dans le troisième vote (proposition de la minorité Pfisterer contre proposition de la majorité, minorité Pfisterer choisie par 24 voix contre 15) ainsi que dans le dernier vote, (minorité Pfisterer contre proposition Kuprecht) où la proposition de la minorité Pfisterer, selon laquelle les radios locales toucheraient entre 3 et 5 % et les télévisions locales entre 2 et 5 % des recettes de la redevance, a été adoptée par 38 voix contre 4.
S'agissant de **l'octroi de la concession**, le conseil a suivi la majorité de la commission par 19 voix contre 13 et a biffé la disposition votée par le Conseil national prévoyant qu'une entreprise pouvait obtenir un maximum de deux concessions pour la télévision et deux pour la radio. La majorité a fait valoir, à l'appui de sa proposition, que les critères pour l'octroi de la concession doivent être d'ordre qualitatif, et non quantitatif. Tout comme le Conseil national, la minorité voulait, quant à elle, empêcher une situation comme celle qui règne en Italie. Le Conseil des Etats a par ailleurs décidé d'octroyer aux petits émetteurs privés détenant une concession des contributions aux investissements pour couvrir les frais qui découlent de l'introduction de nouvelles technologies. Si nécessaire il conviendrait de consacrer à cette aide 1 % du produit des redevances.
Dans la question de la **concentration des médias,** le conseil a suivi, par 20 voix contre 12, la minorité de la commission emmenée par Rolf Büttiker (RL, SO), et donc le Conseil national. Selon la proposition adoptée, des mesures ne seraient prises que si le diffuseur abuse de sa position dominante; alors que la majorité aurait souhaité que les mesures s'imposent dès le constat d'une position dominante.
Concernant le dossier de la **recherche en matière d'audience**, le Conseil des Etats a décidé que la branche radio-télévision créerait une entité d'étude commune chargée de recueillir des données sur l'utilisation des programmes, de les dépouiller scientifiquement et de les vendre. L'institution serait financée par une part des redevances. Le Conseil national avait prévu la création d'une fondation indépendante pour cette mission.
Le Conseil des Etats s'est prononcé également sur **l'Autorité indépendante d'examen des plaintes** en matière de radio-télévision **(AIEP)**, pour en fait la maintenir dans sa forme actuelle : l'organe doit continuer d'examiner les plaintes au sujet du contenu des émissions rédactionnelles mais aussi, et c'est nouveau, dans les cas où l'accès à un programme serait refusé. Le Conseil national voulait, quant à lui, créer une autorité indépendante de surveillance. Par 26 voix contre 10, le Conseil a suivi une proposition de Fritz Schiesser (RL, GL), visant à ce que l'AIEP surveille aussi le respect des règles en matière de publicité et de parrainage.
Une proposition de Carlo Schmid (C, AI), demandant que les journalistes de la radio et de la télévision déclarent leurs intérêts (appartenance politique, syndicale ou associative, notamment) et ceux de leurs partenaires, a été refusée par 14 voix contre 13. Selon Carlo Schmid, des motifs de transparence justifieraient qu'on sache si les journalistes rendent compte de la politique ou font de la politique.
Contrairement au Conseil national, le Conseil des Etats a décidé que la SSR nommerait son propre **organe de médiation** tandis que les stations privées créeraient un service commun par région linguistique. Le Conseil national avait préféré aux services de médiation de la SSR des services communs dans chaque région linguistique.
Dans le vote sur l'ensemble, la loi a été approuvée par 23 voix contre 0.
Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu, par 87 voix contre 68, sa décision selon laquelle les collaborateurs réguliers d'un programme donné ne sont pas autorisés à apparaître dans les **émissions publicitaires** dudit programme, alors que le Conseil des Etats souhaite imposer cette interdiction aux seuls collaborateurs permanents. Le Conseil national a en outre décidé d'interdire la **publicité pour** toutes **les boissons alcoolisées** dans les programmes de télévision des diffuseurs nationaux et étrangers lorsque ces programmes sont diffusés en Suisse à l'échelon national. Les deux conseils se sont entendus pour que les diffuseurs privés soient autorisés à faire de la publicité pour le vin et la bière. En ce qui concerne la **publicité politique**, le conseil a décidé, par 92 voix contre 82, que l'interdiction s'appliquerait également aux radios privées, se ralliant ainsi à la position défendue par une minorité Christian Levrat (S, FR) et par le Conseil des Etats. En ce qui concerne la **publicité religieuse**, le conseil a suivi le Conseil des Etats, se ralliant ainsi à la version du Conseil fédéral. Par la voix prépondérante de son président, le conseil a adhéré à la position défendue par une minorité de commission Werner Marti (S, GL), maintenant du même coup sa décision selon laquelle le Conseil fédéral peut interdire d'autres messages aux fins de protéger la santé et la jeunesse. Par 105 voix contre 54, le conseil s'est rallié à l'avis de la majorité de sa commission, autorisant ainsi – à l'instar du Conseil des Etats – le parrainage de programmes de la SSR, bien que le Conseil fédéral soit habilité à le limiter. Par 97 voix contre 63,

le conseil a décidé qu'à l'avenir, les frais de la SSR occasionnés par l'offre journalistique destinée à l'étranger lui seront remboursés à hauteur de 50 %, ce qui permettra d'ailleurs de venir en aide à **Swissinfo** – plate-forme Internet menacée dans son existence. S'agissant de la **quote-part de la redevance**, le Conseil national a suivi la majorité de sa commission en décidant de maintenir à 4 % le taux de la redevance à attribuer aux diffuseurs ayants droit. Le conseiller fédéral concerné, Moritz Leuenberger, a déploré cette solution rigide, qui prévoit un versement obligatoire même en l'absence de besoins avérés. Le Conseil national a également maintenu sa décision visant à octroyer au maximum deux **concessions de télévision** et **deux concessions de radio** à une même entreprise. A l'instar du Conseil des Etats, le Conseil national a décidé, par 103 voix contre 68, que des aides correspondant à 1 % de la redevance seront versées au titre des **investissements dans les nouvelles technologies**. Cette disposition ne concernera cependant que les zones de desserte où il n'existe pas de possibilité de financement suffisante. S'agissant des **études d'audience**, le Conseil national a maintenu sa décision visant à ce qu'une fondation indépendante rassemble les données sur l'utilisation de la radio et de la télévision en Suisse. Le Conseil national a aussi maintenu sa décision visant à ce que l'autorité de surveillance soit une instance indépendante.
Le **Conseil des Etats** a maintenu sa décision visant à ce que l'interdiction d'apparaître dans les **émissions publicitaires** d'un programme donné concerne les seuls collaborateurs réguliers de ce programme. Le Conseil national avait adopté une disposition, dite « Lex Russi », interdisant aux personnes qui apparaissent régulièrement dans la partie rédactionnelle d'un programme d'apparaître aussi dans la publicité de ce programme. S'agissant de la **publicité pour l'alcool**, le conseil s'est rallié au Conseil national, qui avait décidé de l'interdire aussi dans les programmes des diffuseurs étrangers et dans ceux des diffuseurs privés suisses diffusant à l'échelon national. Le Conseil des Etats s'est également rallié au Conseil national en ce qui concerne la disposition selon laquelle le Conseil fédéral peut interdire d'autres messages publicitaires aux fins de protéger la santé et la jeunesse. S'agissant de la **publicité dans les programmes radio** de la SSR, la Chambre haute a maintenu sa décision selon laquelle le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions dans les programmes exclusivement destinés à l'étranger. Au chapitre de l'offre journalistique de la SSR pour l'étranger, le Conseil des Etats a souhaité aller un peu plus loin que le Conseil national : il a en effet adopté une disposition prévoyant qu'à l'avenir, le Conseil fédéral serait tenu de rembourser non 50 % du budget de la plate-forme Internet **Swissinfo**, mais 50 % au minimum de ce budget. En ce qui concerne la répartition de la **quote-part de la redevance** radio et télévision, la majorité de la commission a proposé d'attribuer respectivement entre 3 % et 5 % du produit total aux diffuseurs radio privés et aux diffuseurs TV privés. Une minorité de commission emmenée par Pierre-Alain Gentil (S, JU) a proposé de son côté de se rallier au Conseil national en prévoyant une quote-part fixe de 4 % dans les deux cas. Maximilian Reimann (V, AG) a proposé d'attribuer un taux fixe de 4 % aux diffuseurs radio privés et un taux flexible de 3 % à 5 % aux diffuseurs TV privés. Le conseil s'est rallié dans les deux cas à la proposition de la majorité de la commission, par 21 voix contre 20 dans le cas des diffuseurs radio privés, et par 32 voix contre 9 dans le cas des diffuseurs TV privés. Par 22 voix contre 15, le Conseil des Etats a décidé une nouvelle fois de biffer la disposition introduite par le Conseil national et limitant à deux au maximum le nombre de **concessions** par entreprise. En matière **d'études d'audience**, si le Conseil des Etats s'est rallié sans discussion au Conseil national en décidant de les confier à une fondation, il n'en a pas moins apporté quelques précisions. Une divergence subsiste encore entre les conseils au sujet de l'**instance de recours**. Le Conseil des Etats a en effet décidé de maintenir sa proposition visant à instituer une autorité chargée de traiter les plaintes concernant le contenu des émissions. La décision initiale selon laquelle l'autorité de plainte serait chargée de traiter aussi les plaintes concernant la publicité et le parrainage a été biffée comme le proposait la commission. Le Conseil national s'était lui prononcé en faveur d'une autorité indépendante de surveillance.
En dernière lecture, le **Conseil national** a décidé de s'en tenir à sa décision concernant la **quote-part de la redevance** et d'attribuer 4 % de celle-ci aussi bien aux diffuseurs radio privés qu'aux diffuseurs TV privés. S'agissant de l'**instance de recours**, la Chambre basse a suivi le point de vue du Conseil des Etats en ce sens que l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision (AIEP) continue de s'occuper uniquement de la partie rédactionnelle des émissions de radio et de télévision. Pour sa part, l'Office fédéral de la communication (OFCOM) surveille le respect des prescriptions relatives à la publicité et au parrainage ainsi que, désormais, de l'interdiction de la publicité politique et religieuse. Quant aux mesures contre la **concentration des médias**, le Conseil national a décidé de maintenir sa position. Il entend donc limiter le nombre de concessions par entreprise à deux pour la radio et deux pour la télévision.

Le **Conseil des Etats** s'est rallié aux décisions du Conseil national sur les divergences qui subsistaient.

Les principales décisions liées à la révision totale de la loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV) sont donc les suivantes :
Interdictions en matière de publicité : est interdite de manière générale la publicité pour le tabac, la politique, la religion, les médicaments et les traitements médicaux. En outre, toute publicité est interdite dans les programmes de radio de la SSR.
Publicité pour l'alcool : l'interdiction de la publicité pour l'alcool imposée à la SSR s'applique aussi à tous les diffuseurs TV à l'échelon régional-linguistique ou national, ainsi qu'aux fenêtres de programmes et de publicité de diffuseurs étrangers qui s'adressent spécifiquement au public suisse. En revanche, les radios locales privées et les télévisions régionales privées sont autorisées à faire de la publicité pour le vin, la bière et le moût.
Publicité et parrainage : le Conseil fédéral peut limiter ou interdire la publicité et le parrainage dans les programmes de radio et de télévision de la SSR.
Interruptions publicitaires : la publicité doit en règle générale être insérée entre les émissions rédactionnelles et diffusée en écrans. Le Conseil fédéral peut déroger à ce principe.
Quote-part de la redevance : les stations de radio et chaînes de télévision privées reçoivent 4 % des recettes provenant de la redevance radio et télévision.
Swissinfo : la Confédération rembourse au minimum 50 % des frais y afférents.
Instance de recours : l'AIEP continue de s'occuper uniquement de la partie rédactionnelle des émissions de radio et de télévision. Quant à l'OFCOM, il surveille le respect des prescriptions relatives à la publicité et au parrainage.
Mesures contre la concentration des médias : un diffuseur peut acquérir au maximum deux concessions de télévision et deux concessions de radio.
Études d'audience : indépendante de la SSR, des autres diffuseurs et du secteur de la publicité, une Fondation pour les études d'audience veille à la collecte, de manière scientifique, de données sur l'utilisation de la radio et de la télévision en Suisse.

03.073 Loi sur les télécommunications. Modification

Message du 12 novembre 2003 relatif à la modification de la loi sur les télécommunications (LTC) (FF 2003 7245)

Situation initiale

La libéralisation du marché suisse des télécommunications est intervenue le 1er janvier 1998. Elle a permis un choix plus grand de prestations pour le consommateur et les prix ont connu une baisse notable, en particulier dans le secteur des communications téléphoniques sur réseau fixe. La téléphonie mobile a connu un essor considérable, suivie par les services de données à large bande permettant un accès rapide à l'internet. Toutes les régions du pays ont profité de l'ouverture des marchés à la concurrence, le service universel jouant son rôle de garde-fou. Le processus de libéralisation qui a occasionné ces développements positifs s'essouffle cependant, par le fait que l'opérateur historique possède l'infrastructure donnant un accès direct aux clients (réseau de raccordement). Il convient dès lors d'assurer aux nouveaux entrants un accès équitable à l'infrastructure et aux services du fournisseur dominant et de leur permettre d'investir dans les technologies qui leur semblent les plus favorables. Ils pourront ainsi offrir à leurs clients des services propres taillés sur mesure. Par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral a déjà ouvert le dernier kilomètre à la concurrence (dégroupage de la boucle locale). Il propose encore au Parlement de régler de manière générale toutes les questions liées à l'accès aux ressources et services du fournisseur dominant.
Le projet de modification de la loi sur les télécommunications (LTC) s'inspire largement du nouveau cadre réglementaire de l'Union européenne. Il n'en reprend toutefois pas tous les instruments. En particulier, le Conseil fédéral renonce à proposer l'introduction de dispositions de type ex ante permettant au régulateur, d'une part, d'intervenir d'office dans la définition des marchés pertinents et dans la désignation des fournisseurs dominants sur ces marchés et, d'autre part, d'imposer à ces fournisseurs des obligations spécifiques. Comme c'était le cas jusqu'à présent, les relations entre fournisseurs de services de télécommunication continueront d'être réglées par les parties elles-mêmes. Ce n'est que si l'une d'entre elles le demande que la Commission fédérale de la communication (ComCom) pourra intervenir, après avoir requis l'avis de la Commission de la concurrence, et imposer au fournisseur dominant les obligations qui lui incombent de par la loi. Le

projet reprend en revanche du nouveau droit européen le système de l'autorisation générale et prévoit l'abrogation du régime des concessions de services de télécommunication et la généralisation de l'obligation d'annoncer (notification des services). Des concessions seront toujours nécessaires pour l'obligation de fournir le service universel et pour l'utilisation du spectre des fréquences radioélectriques.
Tout un pan du projet est consacré à la protection des consommateurs et à la protection des données personnelles. Le Conseil fédéral propose l'institution d'un organe de conciliation chargé de résoudre les litiges entre les utilisateurs et les fournisseurs de services de télécommunication ou de services à valeur ajoutée. L'OFCOM pourra confier la création d'un tel organe aux milieux intéressés. Par ailleurs, il est proposé de modifier la loi contre la concurrence déloyale (LCD) pour y poser le principe de l'interdiction de l'envoi en masse, par voie de télécommunication, de messages publicitaires non sollicités (spamming).
Les mesures proposées visent à stimuler la concurrence sur le marché des télécommunications et à augmenter la transparence pour les consommateurs, ce qui devrait également entraîner des répercussions bénéfiques sur l'ensemble de l'économie et, en définitive, améliorer l'attrait de la place économique suisse. La modification est compatible avec la position de notre pays dans le cadre d'organisations internationales (OMC, OCDE) et devrait améliorer notre position dans nos relations avec l'Union européenne (négociations bilatérales).

Délibérations

18.03.2004	CN	Le conseil décide d'entrer en matière.
07.10.2004	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.06.2005	CE	Divergences.
22.09.2005	CN	Divergences.
30.11.2005	CE	Divergences.
08.12.2005	CN	Divergences.
09.03.2006	CE	Divergences.
21.03.2006	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
21.03.2006	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (126:14)
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (36:2)

Au **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé de ne pas entrer en matière. Le rapporteur de la commission, Simon Schenk (V, BE) a justifié cette décision en présentant plusieurs arguments : la révision envisagée de la loi sur les télécommunications, dont l'entrée en vigueur remonte au 1er janvier 1998 seulement, irait trop loin, induirait une surréglementation et supposerait en outre la création d'une nouvelle instance administrative. Par ailleurs, le dégroupage du dernier kilomètre pourrait s'avérer néfaste si cette mesure devait inciter Swisscom à renoncer à investir dans les régions périphériques non rentables. Cette proposition de non-entrée en matière a été soutenue par la gauche et les Verts. Christian Levrat (S, FR) a indiqué qu'il n'y avait pas de raison de vouloir intervenir sur le marché des télécommunications, puisque ce dernier avait fonctionné correctement jusqu'à présent. Pour Franziska Teuscher (G, BE), le dégroupage du dernier kilomètre serait comparable à l'expropriation d'un bien collectif, et reviendrait à affaiblir Swisscom – dont l'excellente desserte de base est attestée – au profit des fournisseurs privés. Une minorité Georges Theiler (RL, LU) a proposé d'entrer en matière. Selon Georges Theiler, le monopole sur le dernier kilomètre constituerait une distorsion de concurrence déloyale et nuisible aux consommateurs. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a soutenu la minorité et par conséquent l'entrée en matière en soulignant que le service universel, proposé par Swisscom, resterait garanti même en cas de dégroupage du dernier kilomètre. Par 98 voix contre 83, le conseil a décidé d'entrer en matière. Les propositions de renvoi Peter Vollmer (S, BE) et Pirmin Schwander (V, SZ), qui visaient respectivement à scinder la révision de la loi en deux projets et à créer une société de réseau, ont été rejetées.
Lors de la discussion par article, une minorité Levrat (S, FR) a proposé que tous les fournisseurs de services de télécommunication soient soumis, pour l'octroi d'une concession, à l'obligation de négocier une convention collective de travail. La majorité de la commission et le conseiller fédéral ont indiqué pour leur part qu'il appartenait aux syndicats de décider s'ils souhaitaient engager des discussions avec les firmes concernées et négocier une convention collective de travail. Si le Conseil fédéral est l'instance à ce jour habilitée à donner force obligatoire générale à une convention de travail, la commission de la communication (Comcom) est par contre responsable de la surveillance de la loi sur les télécommunications. Il suffirait donc que les opérateurs respectent les dispositions

relatives au droit du travail et garantissent les conditions de travail usuelles dans cette branche. Par 102 voix contre 60, le conseil s'est rallié au point de vue de la majorité de la commission et du Conseil fédéral. Une minorité Rolf Hegetschweiler (RL, ZH) souhaitait biffer la disposition visant à imposer aux entreprises de télécommunication qu'elles proposent un nombre proportionné de places d'apprentissage. Par 86 voix contre 76, le conseil a rejeté cette proposition de minorité. Lors du débat sur **l'ouverture du dernier kilomètre**, le Conseil national a rejeté tant les propositions de la majorité de la commission que celles de sa minorité et s'est rallié à une proposition de compromis Adrian Amstutz (V, BE), Ruedi Noser (RL, ZH) et Walter Jermann (C, BL), se prononçant ainsi pour le dégroupage total du réseau de fils de cuivre. Les concurrents de Swisscom peuvent louer intégralement ces raccordements à des prix orientés en fonction des coûts. En cas de litige, il appartiendra à la Commission fédérale de la communication de se prononcer. La libéralisation concernera également les lignes louées et les canalisations de câbles, dans la mesure où les capacités le permettront, et ce afin qu'il soit inutile de creuser de nouvelles tranchées en parallèle. S'agissant de l'accès au **haut débit**, la commission d'examen préalable avait proposé sa libéralisation totale. Par 93 voix contre 84, le Conseil national s'est rallié à la proposition Amstutz, Noser et Jermann, qui vise à limiter à deux ans l'accès aux lignes à haut débit. Cette mesure se justifie par le fait qu'elle permet d'obliger indirectement les concurrents de Swisscom à investir au lieu de simplement profiter des infrastructures existantes. N'ont pas été touchées par contre ni les lignes en fibres optiques, ni les réseaux câblés de télédiffusion – qui servent également aux télécommunications–, ni les réseaux sans fil (WLAN), ni la téléphonie mobile. Lors du vote sur l'ensemble, le Conseil national a adopté la révision par 91 voix contre 59.
Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière n'a suscité aucune opposition. La question centrale du débat d'entrée en matière n'a pas été de se prononcer sur l'opportunité de la libéralisation du dernier kilomètre du réseau de Swisscom, mais de s'interroger sur l'ampleur de la prochaine étape du processus de libéralisation. La Chambre haute a été unanime quant à l'objectif suivi : présenter aux clients une palette d'offres la plus variée possible et qui leur permette de profiter de tarifs intéressants. En la matière, l'essentiel est notamment d'assurer que le réseau disposera d'une couverture suffisante et qu'il sera équipé de technologies de communication modernes. Le débat n'a pas fait apparaître d'opposition claire entre les partis ou entre les régions rurales. Les opposants à une libéralisation de grande ampleur ont fait valoir que le marché fonctionnait d'ores et déjà de manière tout à fait satisfaisante et que les investissements dans les régions rurales pourraient être le mieux garantis par une Swisscom puissante. L'autre camp a estimé pour sa part que l'ouverture du marché serait seule susceptible d'entraîner de nouvelles innovations et de déclencher la dynamique nécessaire à une couverture de l'ensemble du territoire. Le Conseil des Etats s'est prononcé en faveur d'une variante étendue, qui prévoit non seulement la libéralisation des fils de cuivre de Swisscom ainsi que celle des lignes louées et des canalisations de câbles, mais également l'obligation pour les opérateurs dominant le marché d'accorder l'accès à leurs réseaux, indépendamment des technologies utilisées. L'étape suivante pourrait ainsi concerner les lignes en fibre optique, les réseaux câblés de télédiffusion ou les réseaux sans fil, autrement dit les technologies requises pour les raccordements Internet à large bande, qui sont particulièrement intéressants. Le Conseil national souhaitait limiter à deux ans l'obligation faite à Swisscom de louer à ses concurrents ses raccordements à haut débit à des prix fixés par l'Etat, et imposer aux autres opérateurs d'investir dans leurs propres infrastructures à l'issue de cette période. Le Conseil des Etats quant à lui n'a pas voulu de cette période transitoire et a décidé que le Conseil fédéral pourrait vérifier, après un délai de trois ans, si les investissements prévus ont bien été effectués par les autres opérateurs. En cas de non investissement, il pourra leur imposer des obligations. Compte tenu de l'évolution constante des technologies, le Conseil des Etats a introduit un instrument particulier : l'Assemblée fédérale pourra, au moyen d'une ordonnance, libéraliser de nouveaux réseaux. Une proposition de Simonetta Sommaruga (S, BE) a été adoptée sans voix contre : celle-ci prévoit que les opérateurs de téléphonie mobile puissent être soumis par le Conseil fédéral à l'obligation de prendre des mesures permettant de garantir à leurs clients la transparence au niveau des tarifs. Lors du vote sur l'ensemble, la modification de la loi sur les télécommunications a été adoptée par 22 voix contre 7.
Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu sa décision de limiter à une période de deux ans seulement l'accès au **haut débit**. Le groupe démocrate-chrétien avait certes fait un pas en direction du Conseil des Etats en proposant de garantir pendant quatre ans et dans toutes les parties du pays l'accès au haut débit par le réseau de raccordement. Cet accès devait toutefois concerner non seulement les fils de cuivre, mais aussi les nouvelles technologies. Les socialistes ainsi que le groupe de l'UDC ont rejeté la proposition du groupe chrétien-démocrate. De fait, le dégroupage complet sur les fils de cuivre des réseaux de Swisscom constituait pour les socialistes la limite à ne pas dépasser, alors que pour le groupe de l'UDC, il n'était pas question

d'accepter une concurrence orchestrée par les pouvoirs publics dans le but de protéger Swisscom. Par 129 voix contre 48, le Conseil national s'est rallié à la proposition de la majorité de sa commission, qui visait à maintenir sa décision. Par 118 voix contre 51, il a aussi rejeté une proposition de minorité Georges Theiler (RL, LU), qui prévoyait de garantir l'accès au haut débit pendant trois ans.
Suite à la volonté affichée par le Conseil fédéral de privatiser Swisscom, Anita Fetz (S, BS) a proposé, au **Conseil des Etats**, de reporter l'élimination des divergences. Elle a justifié sa démarche en expliquant que l'actuelle loi sur les télécommunications reposait sur la position d'actionnaire majoritaire de la Confédération, mais sa proposition a été rejetée par 26 voix contre 10. Au cours de la première lecture, le Conseil des Etats s'était clairement prononcé pour le dégroupage total de tous les types de lignes. Au cours de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission a proposé, en guise de compromis, d'autoriser l'accès aux raccordements à large bande également via les fibres optiques, si celles-ci remplacent les fils de cuivre. La minorité de commission Fünfschilling (RL, BL) a, pour sa part, proposé de suivre le Conseil national et de libéraliser l'accès au haut débit uniquement pour le fil de cuivre. Par 18 voix contre 15, le conseil s'est rallié la minorité Fünfschilling, et donc à l'opinion du Conseil national. S'agissant de la limitation dans le temps, le conseil a suivi la majorité de la commission par 17 voix contre 16; il a ainsi maintenu sa décision de libéraliser l'accès au haut débit pour une durée illimitée, et non pour seulement deux ans comme le souhaitait le Conseil national.
Par 114 voix contre 55, le **Conseil national** s'est rallié à la majorité de la commission et a rejeté l'accès illimité au réseau à haut débit. La libéralisation pour une durée de deux ans a donc été adoptée contre l'avis de la minorité de la commission, qui la considère comme une fausse solution n'ayant aucun effet sur le marché. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger n'a pas non plus réussi à convaincre la Chambre basse de suivre le Conseil des Etats; il a pourtant souligné qu'une ouverture du marché limitée à deux ans n'inciterait pas les opérateurs à acquérir leurs propres infrastructures.
En dernière lecture, le **Conseil des Etats** a décidé par 26 voix contre 16 de maintenir sa volonté d'accorder un accès illimité au réseau à haut débit. Une majorité des conseillers aux Etats ont considéré que le délai arrêté par le Conseil national, soit deux ans, était beaucoup trop court pour permettre à tous les opérateurs d'installer leurs propres infrastructures. De leur côté, les opposants à un accès de durée illimitée craignaient que l'espace rural soit négligé. Selon eux, en effet, cette solution risquerait de mettre un frein à d'importants investissements dans les régions de montagne.
En guise de compromis, la **Conférence de conciliation** a proposé un accès au réseau à haut débit d'une durée de quatre ans. Les deux conseils ont adopté cette proposition.

03.448 Initiative parlementaire (CIP-CN). Médias et démocratie

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) : 03.07.03 (FF 2003 4841)
Avis du Conseil fédéral : 03.09.03 (FF 2003 5697)

Situation initiale

Dans les années nonante, les annonces de fusion et de cessation d'activité de produits de presse se sont multipliées. Un rapport publié par l'Office fédéral de la statistique en 2001 parle à cet égard de «disparition de titres» et de «concentration rédactionnelle», que les chiffres attestent avec force. Au cours des six dernières années, le nombre de quotidiens est passé de 120 à moins de 100 et le nombre de rédactions complètes de 60 à 40.
Cette incapacité du marché à créer une concurrence suffisante entre les médias et une diversité médiatique pose des problèmes très préoccupants sur le plan de la politique institutionnelle et de la démocratie. Pour que l'opinion et la volonté publiques puissent se former de manière autonome et indépendante, il faut que les médias soient pluriels, de qualité et engagés dans une certaine concurrence, tant sur le plan national que sur le plan cantonal et communal. Dans le système fédéraliste suisse, de multiples compétences sont exercées par les Etats membres. Il est donc d'autant plus préoccupant de voir que le contrôle démocratique du pouvoir politique à leur niveau est entravé par une présentation restrictive du débat politique dans les médias. C'est pourquoi il importe de créer une base constitutionnelle permettant de prendre des mesures pour encourager la diversité de la presse régionale en particulier. Le but du projet est de protéger des espaces de débat démocratique à tous les niveaux de l'Etat.
A l'heure actuelle, la Suisse ne connaît qu'un système d'aide indirecte à la presse sous la forme de taxes postales préférentielles pour l'acheminement des journaux et des magazines. Ces subventions indirectes reposent sur l'art. 15 de la loi sur la Poste, mais avec une base constitutionnelle assez peu

solide. Il faut maintenant créer une base légale explicite permettant de prendre des mesures plus ciblées. Cette nouvelle disposition, associée à l'article constitutionnel sur la radio et la télévision servira de base à une politique des médias cohérente sur le plan de la politique institutionnelle. Des dispositions d'application pourraient être regroupées dans une loi sur la diversité des médias. Le présent projet part du principe que le système actuel d'aide indirecte par des taxes postales préférentielles, qui n'est pas satisfaisant, doit être remplacé par un système de subventions directes en faveur des produits de presse qui remplissent des critères déterminés.
Le remplacement de l'encouragement indirect de la presse à l'aide de taxes postales préférentielles par un système d'aide directe en faveur de journaux et magazines déterminés ne signifie pas que les mesures d'encouragement fondées sur la politique régionale, comme l'uniformisation des tarifs indépendamment des distances et le soutien des publications des organisations d'utilité publique, sont abandonnées. Au contraire, la nouvelle disposition constitutionnelle englobe ces indemnités.

Délibérations

23-09-2003	CN	Décision conforme au projet de la commission.
04-10-2004	CE	L'entrée en matière est rejetée.
17-03-2005	CN	L'entrée en matière est rejetée.

Au **Conseil national**, le projet a été contesté par les groupes du PRD, de l'UDC et des Libéraux. Peter Weigelt (RL, SG) a déposé une proposition de non-entrée en matière. Les adversaires du projet ont notamment mis en cause le principe même du subventionnement de la presse pour s'opposer à la disposition constitutionnelle proposée et au changement de système qu'elle impliquait. Peter Weigelt a indiqué que liberté de la presse et fonds publics étaient difficilement conciliables, quiconque acceptant de l'argent de l'Etat finissant tôt ou tard par en devenir tributaire. Le système des aides directes entraînerait en outre le maintien artificiel – car aux frais de l'Etat – de structures dépassées. Rudolf Joder (V, BE) a indiqué que les éditeurs eux-mêmes, pourtant concernés au premier chef, s'opposaient à la disposition concernée. Les socialistes, les Verts et le groupe démocrate-chrétien ont au contraire soutenu le projet de la Commission des institutions politiques : une nouvelle disposition constitutionnelle, a ainsi déclaré Andreas Gross (S, ZH), serait en l'occurrence nécessaire pour permettre l'apparition de nouveaux produits dans un secteur désormais dominé par des structures monopolistiques. Au cours des 20 dernières années, le nombre des quotidiens suisses aurait connu une baisse d'environ 20 pour cent. Le système d'aide indirecte à la presse n'a pas permis d'empêcher ces nombreuses disparitions de titres, a complété Hans-Jürg Fehr (S, SH). D'ailleurs, versées sans distinction à tous les titres, ces aides bénéficieraient pour moitié aux grands éditeurs, qui n'en auraient pas besoin. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a indiqué pour sa part partager les préoccupations des adversaires du projet en faisant valoir que cela n'avait pas de sens que l'Etat cherche à s'opposer aux frais du contribuable à un redéploiement structurel inévitable. Par 83 voix contre 68, le Conseil a décidé d'entrer en matière, avant d'adopter l'arrêté fédéral par 78 voix contre 53 lors du vote sur l'ensemble.
Le **Conseil des Etats** a décidé sans opposition de ne pas entrer en matière sur le projet du Conseil national. Parallèlement, il a approuvé à l'unanimité une motion de sa Commission des institutions politiques visant à maintenir l'encouragement indirect de la presse après 2007. Au cours de la discussion, les députés ont remis en question la vision purement quantitative du Conseil national, soulignant que le grand nombre des journaux ne garantissait pas la diversité des opinions. Selon eux, la presse suisse, encore très riche, souffre moins de la disparition ou de la fusion de certaines rédactions que d'une uniformisation des contenus et d'une certaine simplicité des opinions. A l'opposé, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a rejeté la motion au nom du Conseil fédéral; il a argué que, du point de vue de la démocratie, tous les titres locaux n'étaient pas dignes d'être encouragés. Il a ajouté que même une aide à la presse basée sur des critères de contenu ne serait pas sans poser problème en termes de liberté de la presse.
Le **Conseil national** s'est finalement rallié aux décisions du conseil des Etats en rejetant l'entrée en matière par 77 voix contre 51. Dans l'opposition, Hans-Jürg Fehr (S, ZH) a plaidé en faveur du maintien de la décision du conseil national, c'est-à-dire de l'entrée en matière, en rappelant que les principes de l'économie de marché, valables aussi pour le secteur de la presse, entraînaient inévitablement une concentration des médias. S'agissant de la motion du Conseil des Etats (maintien de l'encouragement indirect de la presse après 2007), la commission a proposé au conseil de l'approuver : il a transmis la motion du Conseil des Etats contre l'avis du Conseil fédéral et d'une minorité de droite emmenée par Rudolf Joder (V, BE).

06.025 Swisscom SA. Cession de la participation de la Confédération

Message du 5 avril 2006 concernant la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA (FF 2006 3613)

Situation initiale

A travers le projet, le Conseil fédéral entend créer les bases juridiques pour la cession de la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom SA. Le Conseil fédéral est d'avis que diverses raisons plaident en faveur de cette solution. Le marché des télécommunications continue d'évoluer très rapidement, d'une part en raison de l'évolution technologique, entre autres la téléphonie par Internet, et d'autre part à cause de la nouvelle accélération du processus de consolidation en cours dans toute l'Europe. Etant donné que la Confédération détient une participation de près de 16 milliards dans Swisscom, cette dynamique la soumet à des risques financiers importants, dont elle ne peut plus assumer la responsabilité vis-à-vis des contribuables. Par exemple, une baisse de 10 % du cours des actions de Swisscom se traduit par une perte de 1,6 milliard environ pour la Confédération. Par ailleurs, ces dernières années, Swisscom a augmenté ses efforts d'expansion à l'étranger. Ces dispositions sont nécessaires car l'entreprise doit se prémunir à temps contre le recul attendu du chiffre d'affaires réalisé sur le marché suisse. Elles impliquent cependant des risques accrus pour la Confédération en tant qu'actionnaire majoritaire, qui dépasse ainsi sa capacité à faire face aux risques. Pour Swisscom, la participation de la Confédération équivaut à une limitation de ses possibilités de développement. Si elle ne devait rendre compte qu'à des investisseurs privés, elle disposerait de marges de manoeuvre plus étendues. La cession de la participation majoritaire de la Confédération profite donc aussi à Swisscom. Une telle solution permet à l'opérateur de conclure plus facilement des alliances et rend possibles des options qu'un actionnariat majoritairement étatique n'offrirait pas. Ainsi, non seulement le présent projet prévoit de réduire les risques financiers auxquels s'expose la Confédération, mais il contribue également à défendre des intérêts économiques importants pour la Suisse.
Dans les débats concernant la cession de la participation majoritaire de la Confédération, les participants expriment souvent la crainte que cette solution ne mette en péril le service universel en prestations de télécommunication. Le Conseil fédéral est cependant convaincu que le service universel est largement garanti par l'actuelle législation sur les télécommunications, qu'il pourra continuer de répondre à l'évolution des besoins et de s'adapter aux nouvelles technologies. La sécurité du pays reste également assurée par les règles fixées dans la loi sur les télécommunications. Dans des situations exceptionnelles, les principales prestations sont garanties par voie contractuelle; si nécessaire, il serait même possible de réquisitionner les installations et le personnel. Enfin, la cession de participation fédérale permet d'écarter les conflits d'intérêts auxquels la Confédération doit faire face en raison de ses rôles concomitants de législateur, d'autorité de régulation et d'actionnaire principal.
Le Conseil fédéral élabore un projet de loi simple pour la mise en oeuvre de sa stratégie : L'abrogation de l'art. 6, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (loi sur l'entreprise de télécommunications, LET) supprime l'obligation de participation majoritaire de la Confédération dans l'entreprise Swisscom. Une nouvelle disposition transitoire (art. 28a LET) confère au Conseil fédéral la compétence pour la vente de la participation de la Confédération et la transformation de l'entreprise en une société anonyme de droit privé. Le Conseil fédéral est ainsi autorisé à aliéner la participation de la Confédération dans l'entreprise Swisscom; il n'est toutefois pas obligé de le faire immédiatement et peut reporter la vente, p. ex. en cas de fluctuations boursières défavorables.
Le Conseil fédéral prévoit de céder ses actions par le biais d'un placement secondaire public. Ce faisant, il cherche à disperser le plus possible les actions de Swisscom. Il se réserve également la possibilité, compte tenu des conditions du marché, de proposer une offre personnelle d'action aux investisseurs privés, selon le modèle de l'introduction en bourse de 1998.

Délibérations

10.05.2006 CN L'entrée en matière est rejetée.
07.06.2006 CE L'entrée en matière est rejetée (l'objet est ainsi liquidé).

La Commission des transports et des télécommunications a majoritairement proposé au **Conseil national** de ne pas entrer en matière sur le projet. Parmi les motifs qui ont orienté sa décision, il y a d'abord le fait que le Conseil fédéral n'a pas apporté de réponse à la question de savoir qui deviendra propriétaire de Swisscom, ce qui tend à privilégier sa reprise par un investisseur étranger. Les

représentants de la commission ont aussi exprimé la crainte que cette solution ne mette en péril le service universel. Ensuite, ils ont fait valoir que, par la cession de Swisscom, la Confédération s'ôterait toute possibilité de participer à l'évolution technologique, rappelant l'importance stratégique et le statut unique de Swisscom à cet égard. Enfin, avant d'évoquer les considérations relevant de la politique financière selon lesquelles la cession de Swisscom contraindrait la Confédération à renoncer à des recettes importantes, ils ont souligné la nécessité de tenir compte du fait que Swisscom exploitait des réseaux importants pour la sécurité nationale. À l'opposé, une minorité de la commission emmenée par Georges Theiler (RL, LU), composée exclusivement de membres du groupe radical-libéral et du groupe UDC, a plaidé pour une entrée en matière du conseil. Elle a exprimé le souhait de résoudre le conflit d'intérêts que connaît la Confédération en raison de ses rôles concomitants de propriétaire, d'autorité de régulation, de législateur et de client important. Dans le même temps, la minorité a défendu l'idée d'une Swisscom forte, indépendante et libre, et soutenu que le service universel était garanti par la législation en vigueur sur les télécommunications. À la fin de son plaidoyer, elle a aussi évoqué sa volonté de réduire le risque financier auquel est exposé la Confédération. Pour sa part, le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a présenté la position du Conseil fédéral sur ces différents points, affirmant pour commencer que la privatisation de Swisscom était la meilleure solution, tant pour l'entreprise elle-même que pour le secteur d'activité et pour l'économie nationale. S'agissant du service universel en prestations de télécommunication, il a indiqué que ce principe était inscrit dans la Constitution fédérale et dans la nouvelle loi sur les télécommunications, et que son application était réglée par l'ordonnance sur les services de télécommunication. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a assuré que le Conseil fédéral entendait mettre en place un actionnariat disposé à assurer la gestion de l'entreprise à l'avenir. En réponse aux arguments avancés quant à la politique de la sécurité, il a souligné que la séparation des infrastructures de Swisscom et de l'armée était déjà en cours. Par 99 voix contre 90, le Conseil national s'est aligné sur la majorité de la commission et, partant, de celle du groupe démocrate-chrétien et du PS, en décidant de ne pas entrer en matière sur le projet.
Au **Conseil des Etats**, la majorité de la commission a proposé d'entrer en matière et de renvoyer le projet au Conseil fédéral en le chargeant de se pencher une nouvelle fois sur l'opportunité d'une privatisation de Swisscom et de présenter, le cas échéant, des modèles d'une privatisation partielle. Par contre, une minorité emmenée par Rolf Escher (C, VS) et composée de membres des groupes démocrate-chrétien et socialiste, a plaidé pour une non-entrée en matière. Thomas Pfisterer (RL, AG) a justifié la proposition de la majorité de la commission en déclarant que le projet d'une privatisation rapide n'était ni défendable d'un point de vue matériel, ni susceptible de rallier une majorité. Il a en outre précisé qu'en votant la proposition de renvoi, la majorité souhaitait insister sur la nécessité d'examiner le dossier en toute objectivité, de définir de nouvelles règles du jeu, de procéder à une révision en substance du projet ainsi que d'organiser une nouvelle consultation. Selon lui, en effet, ne pas entrer en matière sans renvoyer le projet au Conseil fédéral reviendrait à dire que le Parlement n'a pas d'avis et privilégie un rôle de spectateur, ce qui n'est pas le cas. De son côté, Rolf Escher (C, VS) a expliqué que la non-entrée en matière répondait à la volonté de permettre au Conseil fédéral d'élaborer, avec le calme et la sérénité requis, une solution nouvelle capable de réunir une majorité; selon lui, la proposition de renvoi est inappropriée et quelques mandats du Parlement ne sauraient suffire à exiger du Conseil fédéral qu'il revoie sa copie. Il a précisé aussi que la proposition de la minorité visait pour l'essentiel à éviter que l'exploitation des principales infrastructures de télécommunication nécessaires à la fourniture du service universel ne tombe entre des mains étrangères. Le conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz a soutenu la proposition de renvoi défendue par la majorité de la commission, en ce sens qu'elle permettait au Conseil fédéral de rouvrir le dossier : le cas échéant, il a indiqué que le Conseil fédéral procéderait par étapes en présentant d'abord une stratégie de privatisation, et qu'il y a aurait lieu d'approfondir les aspects relevant de la politique de sécurité. Par 23 voix contre 21, le Conseil des Etats s'est rallié à la position de la minorité de la commission et a décidé de ne pas entrer en matière sur le projet. L'objet est ainsi liquidé.

06.425 Initiative parlementaire (CIP-CN). Encouragement de la presse par une participation aux frais de de distribution

Rapport de la Commission des institutions politiques (CIP-CN) : 15.02.07 (FF 2007 1497)
Avis du Conseil fédéral : 28.02.07 (FF 2007 2399)

Situation initiale

La Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-CN) se penche sur la diversité de la presse depuis la fin des années 90 déjà. Elle est convaincue que la variété du marché de la presse

revêt une importance capitale sur les plans démocratique et institutionnel. Or, cette variété est précisément menacée aux niveaux local et régional, où les petits éditeurs en particulier luttent pour leur survie. Un projet de la CIP-CN qui visait à l'élaboration d'une disposition constitutionnelle sur les médias a été rejeté par le Conseil des Etats. En conséquence, il n'existe toujours pas de base constitutionnelle concernant l'encouragement direct et ciblé de la presse locale et régionale.
Les taxes postales préférentielles prévues par la loi sur la poste, encore en vigueur jusqu'à la fin 2007, constituent la seule forme d'encouragement étatique indirect de la presse; elles sont donc essentielles pour les petits éditeurs notamment. Considérant la future élaboration d'une base constitutionnelle concernant l'encouragement direct de la presse, lequel permettra d'affecter les moyens disponibles de manière ciblée, l'Assemblée fédérale a limité la durée du système d'aide indirecte à la fin 2007.
Tant que la base constitutionnelle d'un encouragement direct fait défaut, il n'est d'autre solution que de recourir à l'ancien système. Cependant, à la fin 2005, le public a été informé que le Conseil fédéral n'entendait pas mettre en oeuvre une motion du Parlement qui visait à élaborer les bases légales permettant de reconduire le système de réduction des coûts de transport. C'est pourquoi la CIP-CN a élaboré elle-même les bases légales nécessaires. Elle est consciente qu'un système d'encouragement indirect de la presse n'est pas le plus approprié, mais la survie de nombreux petits éditeurs en dépend.
La proposition vise à maintenir le système actuel, selon lequel la Poste applique des prix préférentiels fixés indépendamment de la distance pour le transport de journaux et de périodiques vendus par abonnement, en vertu de quoi la Confédération l'indemnise jusqu'à concurrence de 60 millions de francs par année. La Poste sera en outre tenue de conserver le système tarifaire en vigueur. Au chapitre des nouveautés, il est désormais prévu que la Confédération tienne 20 millions de francs par année à la disposition de la Poste afin que cette dernière accorde des rabais supplémentaires sur le transport des titres à faible tirage.

Délibérations

23.02.2006	CIP-CN	La commission décide d'élaborer une initiative.
06.03.2006	CIP-CE	Adhésion.
22.03.2007	CN	Décision modifiant le projet de la Commission du Conseil national.
11.06.2007	CE	Divergences.
12.06.2007	CN	Divergences.
18.06.2007	CE	Divergences.
19.06.2007	CN	Divergences.
20.06.2007	CE	Divergences.
21.06.2007	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
21.06.2007	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
22.06.2007	CN	La loi est adoptée en votation finale. (171:7)
22.06.2007	CE	La loi est adoptée en votation finale. (37:1)

Une idée prédominait au **Conseil national** : le système des prix préférentiels pour l'acheminement des journaux et périodiques vendus par abonnement n'est pas la meilleure des solutions, mais il demeure nécessaire si l'on entend maintenir la diversité de la presse. Les rapporteurs de la commission ont rappelé, d'une part, que la variété du marché de la presse revêtait une importance capitale sur les plans démocratique et institutionnel et que, d'autre part, cette variété était précisément menacée aux niveaux local et régional, où les petits éditeurs en particulier luttent pour leur survie. Seul le groupe UDC s'est opposé à cette forme de subventionnement, en arguant que les grandes maisons d'édition en profiteraient alors qu'elles réalisent des millions de francs de bénéfice. Quant au Conseil fédéral, il a tout bonnement proposé de ne pas entrer en matière sur le projet. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a défendu cette position en affirmant que le paysage médiatique s'était considérablement enrichi grâce aux médias électroniques et que ces derniers contribuaient à la diversité souhaitée. Il a souligné en outre que la concentration de la presse n'avait pas encore atteint un degré tel qu'on puisse parler d'une situation de monopole en matière de formation de l'opinion publique. Par 144 voix contre 30, le conseil a toutefois décidé d'entrer en matière. La majorité de la commission voulait limiter à la fin 2014 les deux volets de l'aide annuelle, à savoir aussi bien les 60 millions permettant d'offrir des prix préférentiels pour le transport de journaux et de périodiques vendus par abonnement que les 20 millions consacrés aux rabais sur le transport des titres à faible et moyen tirage. Le conseil a néanmoins décidé, par 117 voix contre 61, de ne pas limiter dans le temps

l'aide de 20 millions de francs pour les titres à faible et moyen tirage. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 145 voix contre 34.
Tout comme il l'avait fait devant le Conseil national, le Conseil fédéral a proposé au **Conseil des Etats** de ne pas entrer en matière sur le projet. Lors du débat d'entrée en matière, le Conseil des Etats a pourtant estimé que la Suisse disposait certes d'une grande diversité de la presse, mais que celle-ci était de plus en plus menacée par la concentration régnant dans ce domaine, raison pour laquelle une certaine forme d'encouragement restait nécessaire. La commission, de son côté, a souligné que les petits et moyens éditeurs dépendaient de l'aide qui leur était apportée, ce qui n'était pas le cas des titres à grand tirage. Elle visait donc à axer l'aide sur les titres à faible tirage de la presse locale et régionale, ce qui permettrait de supprimer les subventions de type « arrosoir ». Filippo Lombardi (C, TI) a proposé d'adopter le système retenu par le Conseil national car il jugeait celui du Conseil des Etats trop compliqué et arbitraire. D'autres voix ont carrément rejeté le projet, rappelant que le Parlement s'était prononcé, voici quelques années, pour l'abolition de l'aide indirecte à la presse. Enfin, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a déclaré que la diversité et la liberté de la presse n'étaient nullement menacées en Suisse. Par 38 voix contre 6, le conseil a quand même décidé d'entrer en matière. La solution concoctée par le Conseil des Etats lors de la discussion par article prévoyait que la Confédération tienne 20 millions de francs par an à la disposition de la Poste afin que cette dernière accorde des rabais aux journaux locaux et régionaux dont le tirage n'excède pas 40 000 exemplaires. Quant à la presse associative émanant d'organisations à but non lucratif, elle bénéficierait de 10 millions de francs par an. Le Conseil des Etats a limité l'existence de ce système à la fin 2011. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 37 voix contre 6.
Dans le cadre de la procédure d'élimination des divergences, la majorité de la commission du **Conseil national** a proposé de conserver sa version, tout en limitant l'aide à la fin 2011 au lieu de la fin 2014, conformément à la décision du Conseil des Etats. Une minorité emmenée par Hermann Weyeneth (V, BE) souhaitait se rallier au Conseil des Etats, mais la majorité a estimé que le système proposé par la Chambre haute était trop arbitraire et risquait de créer des situations absurdes. Pour la minorité, soutenue par le conseiller fédéral Moritz Leuenberger, le principe de l'arrosoir constituait le point faible du système élaboré par le Conseil national. La chambre du peuple s'est toutefois rangée à l'opinion de la majorité et, par 97 voix contre 67, a décidé de s'en tenir à son propre système.
Le **Conseil des Etats** a ensuite décidé à son tour, sans opposition, de maintenir sa décision. Au dernier stade de la procédure d'élimination des divergences, devant le **Conseil national**, la majorité de la commission a proposé d'adopter le système du Conseil des Etats en aidant uniquement les journaux locaux et régionaux dont le tirage n'excède pas 40 000 exemplaires et la presse associative émanant d'organisations à but non lucratif. À la différence du Conseil des Etats, ladite majorité entendait cependant doubler les indemnisations, et les faire passer respectivement de 20 à 40 millions et de 10 à 20 millions de francs. Par ailleurs, elle a proposé de ne pas prévoir de limitation dans le temps pour l'indemnisation au titre des taxes préférentielles accordées à la presse locale et régionale. Une minorité emmenée par Filippo Leutenegger (RL, ZH) voulait pour sa part éliminer toutes les divergences et se rallier au Conseil des Etats. Au final, le conseil a suivi la majorité de la commission, par 87 voix contre 77. Comme le **Conseil des Etats** a campé sur ses positions, le projet a été transmis à la **Conférence de conciliation**.
Cette dernière a alors préconisé d'octroyer une aide annuelle de 20 millions de francs aux journaux locaux et régionaux dont le tirage n'excède pas 40 000 exemplaires et de 10 millions de francs à la presse associative, ce qui correspondait à la version initiale du Conseil des Etats. Les deux conseils ont adopté cette proposition. S'agissant de la limitation dans le temps, la Conférence de conciliation a proposé d'opter pour la solution du Conseil national, soit de ne pas limiter l'aide à la presse locale et régionale, mais de limiter à la fin 2011 celle accordée à la presse associative.

19. Sport

Vue d'ensemble

03.068	Convention européenne contre le dopage. Protocole additionnel (CSSS) (CSS)
05.065	Manifestations sportives. Mesures contre la propagande incitant à la violence. Loi (CAJ)
05.091	EURO 2008. Contributions et prestations de la Confédération. Modification (CSEC)
06.075	EURO 2008. Engagement de l'armée en service d'appui (CPS)
07.022	Installations sportives d'importance nationale. Aides financières (CSEC)

03.068 Convention européenne contre le dopage. Protocole additionnel

Message du 29 octobre 2003 concernant le Protocole additionnel à la Convention européenne contre le dopage (FF 2003 7087)

Situation initiale

La pratique du dopage et les dangers qui lui sont inhérents sont connus depuis des décennies. Plusieurs cas, notamment en cyclisme et en athlétisme, ont eu un impact médiatique très fort et ont sensibilisé le public à ce grave problème. Lorsque le Conseil de l'Europe a pris conscience de l'ampleur du phénomène, il a décidé d'établir une Convention européenne contre le dopage, afin d'harmoniser la lutte au niveau international. Cette Convention est entrée en vigueur dans notre pays le 1er janvier 1993.
Eu égard au développement, ces dernières années, de la situation dans le domaine de la lutte contre le dopage, et notamment la création de l'Agence mondiale antidopage (AMA), il a été décidé, lors de la Conférence des ministres du sport qui a eu lieu à Bratislava en mai 2000, d'affermir l'efficacité de la Convention contre le dopage par la rédaction d'un Protocole additionnel. Les deux buts principaux de ce Protocole sont la reconnaissance mutuelle des contrôles antidopage et le renforcement de l'application de la Convention européenne contre le dopage par la mise en place d'un mécanisme de suivi contraignant.
La ratification du Protocole additionnel n'aura pas de conséquences directes pour la Suisse, notre réglementation répondant déjà aux principales exigences de celui-ci. Toutefois, elle constituera un pas crucial sur le chemin de l'harmonisation de la lutte contre le dopage à l'échelle internationale.
Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'approuver le Protocole additionnel à la Convention européenne contre le dopage, qui a été signé par la Suisse le 28 février 2003 sous réserve de ratification.

Délibérations

16-03-2004	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
07-06-2004	CN	Adhésion.

Au **Conseil des Etats**, la nécessité de coordonner la lutte contre le dopage à l'échelle internationale n'a pas été contestée, et le Protocole additionnel à la Convention européenne contre le dopage a été approuvé à l'unanimité.
Le **Conseil national** a approuvé l'arrêté fédéral sans en débattre, par 120 voix contre 5.

05.065 Manifestations sportives. Mesures contre la propagande incitant à la violence. Loi

Message du 17 août 2005 relatif à la modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (mesures contre la propagande incitant à la violence et contre la violence lors de manifestations sportives) (FF 2005 5285)

Situation initiale

Le présent projet vise à créer les bases permettant d'améliorer la lutte préventive contre la violence, en particulier la violence lors de manifestations sportives. Les normes proposées devront permettre à l'avenir de mettre le matériel de propagande incitant à la violence sous séquestre. Il sera par ailleurs possible d'enregistrer les fauteurs de troubles afin d'endiguer la violence lors de manifestations sportives et d'en empêcher l'usage par des mesures préventives conçues par paliers. La loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI; RS 120) doit être complétée par des mesures visant la propagande incitant à la violence et la violence lors de manifestations sportives.

Les nouvelles dispositions sont destinées :

- à épauler les cantons dans la lutte contre la violence lors de manifestations sportives;
- à compléter le dispositif de sécurité prévu pour le Championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008);
- à combler les lacunes décelées dans la lutte contre la propagande incitant à la violence et contre la violence pure et simple;
- à répondre aux exigences de la Convention européenne du 19 août 1985 sur la violence et les débordements de spectateurs lors de manifestations sportives et notamment de matches de football (Convention du Conseil de l'Europe; RS 0.415.3).

La propension et le recours à la violence dans les stades se sont accrus en Suisse et à l'étranger. Ces dernières années, les débordements violents sont devenus des épiphénomènes associés aux rencontres nationales de football et de hockey sur glace. Lutter contre la violence avec les moyens fournis par les lois policières cantonales et le droit pénal s'est révélé insuffisant sur le terrain. La violence lors des rencontres sportives est un problème qui dépasse le cadre cantonal, car les hooligans préfèrent prendre part aux débordements qui ont lieu à l'extérieur de leur canton de domicile. Or la base nécessaire pour lutter contre la violence lors des manifestations sportives au niveau national fait défaut. Pour lutter contre la violence lors de manifestations sportives, le projet prévoit notamment la constitution d'une banque de données nationale recensant les hooligans. Saisir et sauvegarder de manière centralisée les données relatives aux personnes connues pour afficher un comportement violent lors de manifestations sportives permet d'avoir une vue d'ensemble sur le plan national, laquelle est d'autant plus nécessaire dans la perspective de la coopération internationale. Il importe de détecter rapidement les liens personnels et organisationnels noués dans la mouvance du hooliganisme. Le seul moyen de lutter efficacement contre le hooliganisme violent est d'identifier à temps les activistes potentiels, de dévoiler leur identité et de les tenir systématiquement à distance des rencontres sportives. Les informations enregistrées dans la banque de données centrale seront à la disposition des autorités policières compétentes suisses.

Afin d'enrayer la violence lors des manifestations sportives, le projet prévoit d'autres mesures administratives visant à empêcher des hooligans notoires de prendre part à des manifestations sportives.

Les mesures devront être appréciées en fonction de l'atteinte aux droits fondamentaux qu'elles entraînent chez l'individu. Dans chaque cas d'espèce, il sera de la sorte possible de les appliquer de manière proportionnée au but visé. Ainsi, une mesure plus sévère, telle que l'obligation de se présenter à la police, ne sera prise que si une mesure moins sévère, comme l'interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé n'aura pas été respectée. Il sera possible de prononcer une garde à vue pour les récalcitrants lorsque même l'obligation de se présenter à la police se sera révélée vaine. Ces mesures ont fait leurs preuves sous une forme similaire dans d'autres pays d'Europe.

Depuis quelques années, les altercations entre des groupes et des particuliers se réclamant des deux extrêmes de l'échiquier politique se sont non seulement multipliées mais sont aussi devenues de plus en plus violentes. Ce phénomène s'est amplifié sous l'influence de la diffusion d'idéologies prônant l'usage de la violence.

Le projet de révision entend réglementer la saisie, le séquestre et la confiscation du matériel de propagande incitant à la violence. Celle-ci inclut les appels à la violence physique sous quelque forme que ce soit. Ces appels ne doivent donc pas être liés à certaines formes de manifestation de violence ni à un phénomène de violence spécifique. Il s'agit de sanctionner de la même manière toute violence extrémiste, qu'elle émane de l'extrême gauche ou de l'extrême droite. Rien, dans un Etat démocratique, ne permet de justifier la généralisation et l'usage de la violence. Il y a lieu de réprouver et de combattre cette violence, indépendamment de l'orientation politique dont elle émane ou de la motivation politique qui la sous-tend.

Délibérations

15.12.2005	CN	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.03.2006	CE	Divergences.
09.03.2006	CN	Adhésion.
24.03.2006	CN	La loi est adoptée en votation finale. (136:48)
24.03.2006	CE	La loi est adoptée en votation finale. (35:0)

Deux propositions de minorité ont été formulées au **Conseil national**. La première, qui émanait d'une minorité de la commission emmenée par Daniel Vischer (G, ZH), plaidait en faveur de la non-entrée en matière, au motif que le projet n'était pas conforme à la Constitution, laquelle attribue la compétence de la sûreté intérieure lors de manifestations sportives aux cantons. Déposée par une minorité Leutenegger Oberholzer (S, BL), la seconde portait sur un renvoi du projet au Conseil fédéral. Tout en invoquant l'absence d'urgence à légiférer et la nécessité d'apporter un plus grand soin à l'examen de la constitutionnalité, cette minorité a également dénoncé le caractère trop répressif de la proposition du Conseil fédéral. Forte du constat que le projet bénéficiait du soutien de l'ensemble des cantons et des autorités de police, la majorité de la commission a estimé pour sa part que la compétence de la Confédération pour légiférer en la matière était donnée. Tous les représentants du camp bourgeois se sont prononcés en faveur d'une entrée en matière. Le conseiller fédéral Christoph Blocher a souligné que le champ d'application du projet n'était pas limité à l'Euro 2008 mais qu'il s'étendait à l'ensemble des manifestations sportives. Par 139 voix contre 33, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet, rejetant ensuite la demande de renvoi au Conseil fédéral par 115 voix contre 52. Au cours de la discussion par article, le Conseil national a rejeté toutes les autres propositions formulées par la minorité sur les différentes mesures d'intervention prévues par le projet (interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé, obligation de se présenter à la police et garde à vue). La majorité de la commission s'est opposée à une limitation dans le temps – souhaitée par le Conseil fédéral – du catalogue de mesures proposées, estimant qu'elle enverrait un mauvais signal aux hooligans violents. Elle est par ailleurs d'avis, contrairement au Conseil fédéral et à la minorité de la commission, que la constitutionnalité de la loi est établie. Le conseiller fédéral Christoph Blocher s'est rallié à la minorité, proposant de limiter la durée d'application du projet à la fin 2008 et d'adopter ensuite une loi qui tienne compte de la compétence fédérale dans ce domaine, telle qu'elle est inscrite dans la Constitution. Par 96 voix contre 69, le conseil s'est aligné sur la majorité de la commission; au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 107 voix contre 50.
L'entrée en matière était incontestée au **Conseil des Etats**. Thomas Pfisterer (RL, AG) a proposé de renvoyer le projet à la commission en la chargeant de proposer seulement les mesures qui sont conformes à la Constitution. Il a souhaité répondre ainsi à la tentation politique actuelle consistant à penser qu'une violation provisoire de la Constitution ne constitue pas véritablement une violation. De son avis, l'attribution des compétences et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne sont pas claires. Ce faisant, il s'est montré particulièrement préoccupé par l'exercice des libertés fondamentales tant au regard de l'interdiction des contenus de propagande, que de la limitation des sorties du territoire ou encore de la garde à vue. Le rapporteur de la commission a lui aussi soulevé la problématique liée à la base constitutionnelle fondant la compétence de la Confédération dans certains domaines (interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé, obligation de se présenter à la police et garde à vue), estimant que la position favorable des cantons ne suffisait pas à la régler. Par 33 voix contre 8, le conseil a rejeté la proposition de renvoi. Au cours de la discussion par article, le Conseil des Etats s'est rallié aux positions du Conseil national, sauf sur la question de la durée d'application des dispositions prévues par le projet, puisqu'il a décidé d'allonger d'une année le délai d'application des mesures contestées de la loi, soit jusqu'au 31 décembre 2009. En outre, il a approuvé une motion de commission chargeant le Conseil fédéral de s'assurer que les mesures décidées dans le cadre de la révision de la LMSI dont la durée d'application est limitée dans le temps (interdiction de pénétrer dans un périmètre déterminé, obligation de se présenter à la police et garde à vue) puissent être appliquées au-delà du 31 décembre 2009. En revanche, les restrictions temporelles ne s'appliquent pas à l'introduction d'une banque de données répertoriant les hooligans.
Dans le cadre de l'élimination des divergences, le **Conseil national** a suivi le Conseil des Etats par 133 voix contre 22, décidant de prolonger le délai d'application jusqu'à fin 2009. La motion adoptée par le Conseil des Etats a été approuvée par 98 voix contre 55.

05.091 EURO 2008. Contributions et prestations de la Confédération. Modification

Message du 9 décembre 2005 relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008 (EURO 2008) (FF 2006 1581)

Situation initiale

Le comité exécutif de l'UEFA a décidé, le 12 décembre 2002, de retenir la candidature commune de l'Autriche et de la Suisse pour l'organisation du championnat d'Europe de football 2008 (UEFA EURO 2008). Le championnat d'Europe de football arrive au troisième rang mondial des plus grandes manifestations sportives récurrentes. Son organisation représente un grand défi pour l'UEFA, pour les associations nationales de football ainsi que pour les autorités politiques des pays dans lesquels se déroule la manifestation.
L'UEFA EURO 2008 débutera le 7 juin 2008 par le match d'ouverture à Bâle et s'achèvera le 29 juin 2008 par la finale à Vienne. Les 31 matches se disputeront à Bâle, Berne, Genève, Zurich, Innsbruck, Klagenfurt, Salzbourg et Vienne. Un million de touristes, qui viendront voir les matches et visiter la Suisse, sont attendus durant ces trois semaines; ils généreront ainsi 800 000 nuitées. Quelque 2500 représentants des médias parleront des deux pays et des lieux où se dérouleront les matches. Neuf milliards de téléspectateurs dans le monde suivront, à travers 6000 heures de retransmission, les matches et des émissions sur les pays hôtes.
Une étude a été effectuée sur les effets économiques potentiels de l'UEFA EURO 2008 pour la Suisse. Selon elle, l'UEFA EURO 2008 devrait générer globalement un chiffre d'affaires oscillant entre 470 et 545 millions de francs. Ce chiffre d'affaires devrait induire en Suisse une valeur ajoutée brute située entre 280 millions et 315 millions de francs. Les pouvoirs publics devraient profiter de recettes fiscales dépassant 20 millions de francs (impôt sur le revenu et TVA), de recettes fiscales indirectes encore non chiffrables, ainsi que d'une contribution positive à la balances des paiements provoquée par les visiteurs étrangers oscillant entre 134 et 175 millions de francs.
Le 19 juin 2002, le Conseil national a accepté un premier message et libéré un crédit de 3,5 millions de francs; le Conseil des Etats en a fait de même le 16 septembre 2002. Par ailleurs, la Confédération et la Conférence des directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) ont fourni à l'UEFA des garanties qui doivent assurer un déroulement optimal de la manifestation. Sur la base de l'analyse approfondie d'autres grandes manifestations sportives depuis 2002, sur la base d'expériences faites dans le domaine de la sécurité lors du WEF à Davos, du Sommet du G8 à Evian et de l'UEFA EURO 2004 au Portugal, mais aussi sur la base des préparatifs du FIFA CM 2006 en Allemagne, le Conseil fédéral a chargé, le 10 décembre 2004, le chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) de préparer à l'intention des Chambres fédérales un nouveau message sur les contributions et les prestations de la Confédération pour l'UEFA EURO 2008. Le message se base sur un nouveau concept général. Sont concernées les mesures prises par les pouvoirs publics pour garantir la sécurité sur les lieux où se dérouleront les matches, pour l'infrastructure et les transports, pour la communication à l'intérieur et à l'extérieur du pays, pour la direction du projet, etc. Il en résulte pour les pouvoirs publics des coûts notablement supérieurs à ceux prévus dans le message de 2002 en termes de planification, de préparation et d'exécution (prestations en nature et en espèces). Tous les partenaires concernés ne travaillant pas avec la même rapidité, le message se base en partie sur des concepts qui, bien qu'étant en phase d'élaboration, doivent encore être complétés et concrétisés. Le message démontre également comment l'UEFA EURO 2008 doit être utilisé en tant que plate-forme idéale pour la promotion de la Suisse, comment l'enthousiasme pour cet événement doit être suscité et comment la population suisse doit être préparée à assumer son rôle d'hôte de cette manifestation. Pour cela, des mesures d'appoint dans les domaines de la promotion économique et du tourisme, de la promotion du mouvement et du sport ainsi que du développement durable sont prévues.
La Confédération a, sur demande des cantons et des villes hôtes, pris la direction de ce projet en ce qui concerne les pouvoirs publics. La structure des pouvoirs publics qui a été mise en place pour l'UEFA EURO 2008 comprend des représentants de la Confédération, des cantons et des villes hôtes. Des tiers peuvent également y être inclus en cas de nécessité. La coordination est assurée par un coordinateur général qui a été désigné le 16 juin 2005. Sont directement sous sa responsabilité les chefs des secteurs «sécurité», «infrastructures et transport», «promotion économique et du tourisme» et «événements». Une structure identique a été mise en place dans les villes hôtes.

Cette structure des pouvoirs publics pour l'UEFA EURO 2008 est chargée de la coordination et de la réalisation de tous les travaux opérationnels dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Elle coordonne également la collaboration avec l'Association suisse de football (ASF), l'Euro 2008 SA, les partenaires de droit privé et ses homologues autrichiens.
Les coûts supplémentaires incombant aux pouvoirs publics pour la planification, la préparation et le déroulement de l'UEFA EURO 2008 sont les suivants (en millions de francs) :

	Confédération.	Cantons (CdC/ CDJP)	Lieux des matches (cantons +villes)
Stades	10,8	-	7,3
Sécurité	25,2	28,7	10,5
Direction du projet (pouvoirs publics)	7,0	-	5,2
Infrastructure et transports	4,0	-	23,7
Promotion économique et du tourisme	10,0	-	14,7
Projets et mesures en Suisse (manifestations)	5,0	-	12,0
Réserve	10,0	-	8,0
Total	72,0	28,7	81,4

Le total se monte ainsi à 182 millions de francs

Délibérations

22-03-2006 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
07.06.2006 CE Divergences.
12.06.2006 CN Divergences.
19.06.2006 CE Divergences.
21.06.2006 CN Divergences.
22.06.2006 CE Adhésion.

Au **Conseil national**, les propositions de renvoi (minorité de la commission et Verts), ainsi que la proposition de non-entrée en matière de Daniel Vischer (G, ZH) ont été rejetées comme le préconisait la majorité de la commission. La gauche et les Verts ont critiqué l'augmentation spectaculaire du budget par rapport au projet adopté par les Chambres en 2002, et en particulier, le volet sécuritaire du projet. L'entrée en matière a été acceptée par 132 voix contre 23.
Lors de la discussion par article, une proposition de la majorité de la Commission d'augmenter la contribution de 10,5 millions de francs en faveur des villes organisatrices a été acceptée par 90 voix contre 64, faisant passer ainsi le montant total proposé par le Conseil fédéral de 72 millions à 82,5 millions. Les propositions de minorités de la Commission visant à réduire le montant final ont toutes été rejetées, ainsi qu'une demande de crédit supplémentaire des sites hôtes pour soutenir notamment, des activités culturelles.
La proposition de Franziska Teuscher (G, BE) demandant que le montant du crédit d'engagement soit intégralement compensé dans le cadre du budget ordinaire du DDPS a été rejetée par 132 voix contre 30. Une proposition de Peter Vollmer (S, BE) visant à ne verser cette nouvelle contribution que si l'UEFA et les cantons organisateurs renoncent à la publicité et à la vente d'alcool dans le cadre de l'Euro 2008 a également été rejetée par 59 voix contre 22 et 91 abstentions.
Une proposition de la majorité de la commission demandant que le rapport annuel présenté par le Conseil fédéral comporte aussi un volet sur la mise en œuvre du programme de gestion durable et des projets éducatifs pour les supporters, a été acceptée par 91 voix contre 74.
Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral a été accepté par 112 voix contre 32.
Au **Conseil des Etats**, l'entrée en matière a été adoptée sans opposition. Par contre la Chambre haute a refusé de suivre le Conseil national et d'augmenter le crédit alloué de 10,5 millions par 22 voix contre 17. Les autres modifications ont été adoptées et au vote sur l'ensemble, l'arrêté a été accepté par 31 voix contre 1 et 6 abstentions.
En phase d'élimination des divergences, le **Conseil national** a maintenu sa proposition d'augmenter le crédit alloué en faveur des villes organisatrices par 90 voix contre 76, alors que le **Conseil des Etats** a maintenu sa position par 20 voix contre 13.
Lors d'un nouveau vote, la **Chambre basse** a maintenu sa position par 92 voix contre 73.

Par 23 voix contre 7, le **Conseil des Etats** s'est finalement rallié au national, après que le conseiller fédéral Samuel Schmid ait donné des garanties en commission, que la somme de 10,5 millions ne serait engagée que sur présentation de listes de prestations et de factures précises.

06.075 EURO 2008. Engagement de l'armée en service d'appui

Message du 13 septembre 2006 concernant l'arrêté fédéral sur l'engagement de l'armée en service d'appui en vue du soutien aux autorités civiles lors du championnat d'Europe de football 2008 (UEFA EURO 2008) (FF 2006 7759)

Situation initiale

Le message demande au Parlement d'approuver l'engagement en service d'appui de 15 000 militaires au plus afin de fournir un soutien aux autorités civiles, du 2 au 28 juin 2008, lors du championnat d'Europe de football 2008. Conformément à l'art. 70, al. 2, de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM; RS 510.10), l'Assemblée fédérale doit approuver l'engagement en service d'appui, si la mise sur pied comprend plus de 2000 militaires ou qu'elle dure plus de trois semaines. Tant le nombre de militaires concernés que la durée de l'engagement exigent l'approbation du Parlement dans le présent cas. Le comité exécutif de l'UEFA (Union des associations européennes de football) a décidé, le 12 décembre 2002, de retenir la candidature commune de l'Autriche et de la Suisse pour l'organisation du championnat d'Europe de football 2008 (UEFA EURO 2008). L'UEFA EURO 2008 débutera le 7 juin 2008 par le match d'ouverture à Bâle et s'achèvera le 29 juin 2008 par la finale à Vienne. Les 31 matches se disputeront à Bâle, Berne, Genève, Zurich, Innsbruck, Klagenfurt, Salzbourg et Vienne.
A la suite de l'approbation par le Parlement, en 2002, du soutien à l'UEFA EURO 2008 et de l'acceptation d'un crédit général de 3,5 millions de francs demandés par un premier message, daté du 27 février 2002, le Conseil fédéral a, en décembre 2004, chargé le chef du DDPS d'élaborer un nouveau message reposant sur une approche plus détaillée.
Vu le message concernant la modification de l'arrêté fédéral sur les contributions et les prestations de la Confédération pour le championnat d'Europe de football 2008, présenté le 9 décembre 2005, l'Assemblée fédérale a décidé, lors de la session d'été 2006, d'approuver un crédit d'engagement de 82,5 millions de francs au plus pour la réalisation de l'UEFA EURO 2008. Elle a consacré 45,7 millions de francs de ce crédit d'ensemble au maintien de la sécurité.
Le message du 27 février 2002 comme celui du 9 décembre 2005 partent du principe que les autorités civiles seront soutenues par des prestations de l'armée. Les demandes des cantons à la Confédération pour un engagement de l'armée en service d'appui à des fins de soutien aux autorités civiles lors de l'UEFA EURO 2008 ont actuellement été déposées. Des premiers accords sur la nature et de l'ampleur des prestations que l'armée serait appelée à fournir ont été conclus entre les autorités de police civiles des villes hôtes de l'EURO 2008 et l'armée en 2005 déjà, en raison des délais de planification de l'armée (planification des services). Cette démarche a débouché, à l'automne 2005, sur l'établissement d'un catalogue de prestations militaires qui a servi de base à la planification de l'engagement en service d'appui.

Délibérations

18.12.2006	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
05.03.2007	CN	Adhésion.

Le **Conseil des Etats** a adopté le projet à l'unanimité.
Au **Conseil national**, une minorité conduite par Joseph Lang (G, ZG) a proposé de ne pas entrer en matière. Le conseiller national Lang a justifié sa position en indiquant qu'il convenait de freiner la militarisation de la sûreté intérieure, celle-ci relevant des attributions de la police et non de celles de l'armée. Rien ne justifierait de faire appel à des recrues pour de telles missions, et la présence de 15 000 soldats lors de l'EURO 08 contribuerait non à renforcer la sécurité, mais au contraire à accroître les risques. La majorité de la commission n'en a pas moins estimé que cet engagement subsidiaire s'imposait afin de répondre aux besoins des cantons concernés et surtout de pouvoir faire face à tout scénario imprévu. Si la grande majorité des socialistes s'est prononcée en faveur de l'entrée en matière, il a été demandé, aux termes d'une proposition de minorité Boris Banga (S, SO), de limiter le nombre des militaires à 10 000. La majorité du groupe parlementaire du PS a estimé que les missions de sécurité à accomplir dans le cadre de l'EURO 2008 relevaient de la police dans une proportion de 95 %, et non de l'armée. Le conseiller fédéral Samuel Schmid a souligné que cette mission ne

consistait pas à fournir une occupation à l'armée, mais qu'il s'agissait d'un engagement subsidiaire que les autorités civiles avaient explicitement demandé. Par 116 voix contre 47, le conseil a décidé d'entrer en matière sur le projet avant de rejeter la proposition de minorité par 105 voix contre 56. Lors du vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 111 voix contre 51.

07.022 Installations sportives d'importance nationale. Aides financières

Message du 28 février 2007 concernant l'octroi d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (CISIN 3) (FF 2007 1759)

Situation initiale

Le Conseil fédéral propose au Parlement d'accorder un crédit d'engagement supplémentaire de 14 millions de francs issu des fonds généraux de la Confédération à titre d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (CISIN 3).
L'importance et l'utilité du sport dans notre société sont incontestées. Le mandat constitutionnel et légal imparti à la Confédération rend compte de cette réalité, puisque l'Etat est chargé d'encourager l'activité physique et le sport, mission qui inclut également l'octroi de subsides pour des installations sportives d'importance nationale.
Le Conseil fédéral a approuvé, en 1996, la conception des installations sportives d'importance nationale (CISIN), conformément à l'art. 13 de la loi sur l'aménagement du territoire. En se fondant sur la CISIN, le Parlement a approuvé, en 1998 et en 2000, deux crédits d'engagement de respectivement 60 millions de francs (CISIN 1) et 20 millions de francs (CISIN 2), soit une aide financière de 80 millions de francs au total pour des subventions d'investissement destinées à la construction de certaines installations sportives d'importance nationale. Ces aides financières avaient et ont toujours pour finalité d'améliorer les infrastructures dont les fédérations sportives nationales ont besoin et d'augmenter ainsi la compétitivité de la Suisse dans les domaines du sport et de l'organisation de manifestations sportives d'envergure internationale.
Sur les 80 millions de francs accordés, 65,2 millions ont été investis dans 31 projets représentant un volume d'investissement de plus de 700 millions de francs; actuellement – au début de 2007 – 28 installations sont en service et deux sont en construction. La construction du centre national de natation de Villars-sur-Glâne, qui devrait commencer courant 2007, marquera la réalisation du dernier projet et couronnera les grands progrès accomplis au niveau des installations sportives d'importance nationale au bénéfice de nombreuses fédérations sportives. Il reste toutefois des lacunes à combler.
Le Conseil fédéral propose au Parlement d'accorder un crédit d'engagement supplémentaire de 14 millions de francs issu des fonds généraux de la Confédération à titre d'aides financières pour des installations sportives d'importance nationale (CISIN 3). La réalisation des projets suivants doit être soutenue à l'aide de subventions représentant entre 5 et 25 % des coûts d'investissement : rénovation totale du stade de glace de Berne, agrandissement du complexe de sport en salle de Schaffhouse, agrandissement de la station de sport en altitude de Saint-Moritz/Engadine, agrandissement du Centre Mondial du Cyclisme d'Aigle, agrandissement ou construction d'autres installations sportives d'importance nationale. En outre, le Conseil fédéral demande de pouvoir réaffecter le crédit de 6 millions de francs engagé pour le centre national de natation de Villars-sur-Glâne dans le cadre de la CISIN 1 à la construction d'une autre installation appropriée si le chantier ne démarre pas d'ici au 15 décembre 2007.
La CISIN, en tant qu'instrument de coordination et de planification, ainsi que les aides financières qui en découlent, sont devenues des mesures de promotion efficaces.
En raison des impulsions qu'elles suscitent ou de l'effet de levier qu'elles exercent, les subventions fédérales sont déterminantes pour la réalisation de la plupart des projets. Elles permettent en outre à la Confédération de veiller à la qualité exemplaire des projets et facilitent la planification et la coordination dans le domaine des installations sportives d'importance nationale.

Délibérations

12.06.2007	CN	Décision conforme au projet du Conseil fédéral.
20.09.2007	CE	Adhésion

Au **Conseil national,** tous les groupes ont soutenu le projet et ont suivi leur commission en entrant en matière sans opposition. Une proposition de minorité, défendue par Christa Markwalder (RL, BE) demandant une augmentation du crédit d'engagement de 6 millions n'a pas trouvé grâce auprès de la Chambre basse. Elle a été rejetée par 119 voix contre 52. Au vote sur l'ensemble, le projet a été adopté par 167 voix sans opposition.
Le **Conseil des Etats** a adopté l'arrêté fédéral sans discussion et par 32 voix sans opposition.

Index

A

absinthe, Interdiction légale de l' · 484
Accord de coopération · 126
Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE · 183, 189
Accords bilatéraux II · 165
accueil extra-familial pour enfants, Aides financières à l' · 449
Acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger · 75
ADN · *Voir* Génétique humaine
ADN, les profils d' · 214
adulte, Protection de l' · 87
AELE · *Voir* Accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE
AELE/Parlement européen,Rapport de la Délégation · **181**
AESA · *Voir* sécurité aérienne, Agence européenne de la
Agriculture · **277**
AI · *Voir* assurance-invalidité, Loi sur l'
Aide humanitaire internationale · 149
aliments produits sans manipulations génétiques. Initiative populaire. Pour des · 523
allégement budgétaire, Programme d' · 296, 318
allocation familiale, Loi sur l'(Initiative parlementaire Fankhauser) · 444
allocations pour enfants. Initiative populaire, Pour de plus justes · 447
aménagement du territoire, Loi sur l' · 437
amendes « héréditaires » en matière fiscale, Suppression des · 290
animaux, Protection des · 164, 421
approvisionnement en électricité · *Voir* installations électriques, Loi sur les
Arbitrage international · 72
armée en faveur des autorités civiles, Engagement de l' · 203, 238
armée en service d'appui, Engagement de l' · 200, 207, 230
armée, Organisation de l' · 226
armée, Structures de conduite de l' · 220
armes classiques, Interdiction ou limitation de l'emploi de certaines · 199, 218
armes, Loi sur les · 221
arts et métiers, Examen et renforcement du cautionnement des · 262
Asile, Echange de données dans le domaine de l' · 65
Asile, Loi sur l' · 59
Asile, Politique de l' · **56**
Assemblée fédérale (Chambres réunies) · **27**
Assemblée parlementaire de la Francophonie · **155**
associations, Cotisations des membres d' · 73
assurance militaire, Transfert à la CNA de la gestion de l' · 453
assurance-accidents, Prime minimale dans l' · 452
assurance-invalidité, Loi sur l' · 455, 456, 460
Assurance-maladie · **494**
assurances et contrat d'assurance, Surveillance · 294
Assurances sociales · **451**
autonomie locale, Charte européenne de l' · 160
aviation, Loi sur l' · 386
avions de combat, Contre le bruit des, Initiative populaire · 232
avocats, Loi fédérale sur la libre circulation des · 78
AVS, Nouveau numéro d'assuré · 461

B

Banque nationale, Or de la · 303
Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS. Initiative populaire · 303
Bibliomedia · 544, 550
biens culturels en cas de conflit armé, Protection des · 543
bière, Loi sur l'imposition de la · 332
biomédecine,Convention sur les droits de l'Homme et de la · 472
BLS · *Voir* chemins de fer privés, Contributions d'investissement aux
bourses et le commerce des valeurs mobilières, Loi sur les · 313
brevets, Loi sur les · 77, 79
Budgets · **353**

C

câbles transportant des personnes, installations à · 396
Caisse fédérale de pensions, Loi sur · 44
Caisse fédérale de pensions. Mesures urgentes · 41
caisse-maladie unique et sociale. Initiative populaire. Pour une · 517
catastrophe, Assistance mutuelle en cas de · 142
Cautionnement. Consentement du conjoint · 71
CEDH · 139
cellules souches, Loi relative à la recherche sur les · 480
Centre international pour le développement de politiques migratoires · 63
CFF, Confédération suisse et SA · 408
Chancelière fédérale, Immunité de la · 26
chemins de fer 2, Réforme des · 401
chemins de fer privés, Contributions d'investissement aux · 409
CICR, signe distinctif additionnel · 144
circulation des personnes, Libre · 148, 171, 173
CISIN · *Voir* Installations sportives d'importance nationale
CO · *Voir* Code des obligations. Révision, *Voir* Code des obligations. Révision
CO_2, Loi sur le · 433
Code civil suisse · 87
Code de procédure civile suisse · 85
Code des obligations. Révision · 245, 253
commerces dans les centres de transports publics, Heures d'ouverture des · 251
Commissions de gestion · 12
Commissions de gestion, Rapport · 21, 22, 23, 24

Communication · **553**
compensation des risques · 501
Comptes d'Etat · **347**
Conférences internationales du Travail · **466**
conflits, Gestion civile des · 127
Conseil de l'Europe, Rapport de la Délégation parlementaire auprès du · **180**
Conseil de l'Europe, Rapport du Conseil fédéral sur le · **179**
Conseil fédéral, Immunité du · 26
Conseil fédéral, Rapport de gestion du · 20, 22, 23, 24
Conseils législatifs, Motions et postulats des · 21, 23, 24, 25
Constitutions cantonales. Garantie · 49
construction du domaine des EPF, Programme de · 270
Constructions · **268**
constructions civiles, Programme des · 268, 270, 271, 273
Contrainte, Loi sur l'usage de la · 64
Contrôle parlementaire · **20**
Convention alpine · 419
Conventions de Genève de 1949 · 144
Coopération monétaire internationale · 131
coopération scientifique et technologique, Accord de · 160
corruption, convention pénale et protocole additionnel du Conseil de l'Europe sur la · 174
couple, Imposition du · 306, 310, 340
cours d'eau transfrontières, Protection et utilisation des · 485
coûts, Participation aux · 505
Crédits d'engagement · 307
criminalité, Lutte contre la · 217, 223, 224
criminalité, Lutte contre la, Accord · 210
Culture · **541**

D

délinquants jugés très dangereux · *Voir* Internement à vie pour les délinquants jugés très dangereux
délit d'initié, Norme pénale sur le · 114
dénonciation spontanée · *Voir* succession, Simplification du rappel d'impôt en cas de
Denrées / Alimentation · **522**
denrées alimentaires. Etiquetage des · 522
Direction de l'Etat, Réforme · 32
Divorce sur demande unilatérale · 71
documents des commissions, Mise en ligne des · 20
dopage, Convention européenne contre le · 569
douanes, Loi sur les · 308
double imposition, Conventions de · **372**
drogue, Politique en matière de · **524**
Droit d'auteur. Convention · 83
Droit de la nationalité · **115**
droit de recours des organisations, Simplification de l'examen d'impact sur l'environnement et prévention d'abus grâce à une définition plus précise du · 425
Droit de timbre · 306, 311
Droit international privé, Modification de la loi fédérale sur le · 72
Droit pénal · **103**
Droits de l'enfant · 107
Droits de l'homme · 127, 128, 139, 155
droits de l'homme, Politique extérieure de la Suisse en matière de · 146

E

eaux, Loi fédérale sur la protection des · 430
Economie · **243**
éducation, Article constitutionnel sur l' · 531
Egalité des droits · **118**
égalité, Loi sur l' · 120
embryons · *Voir* cellules souches Loi relative à la recherche sur les
Emoluments et taxes dans les domaines d'activité du DETEC · 36
empreintes digitales, Systèmes d'information suisses sur les · 214
Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation · 537
Energie · **375**
énergie nucléaire, Utilisation pacifique de l' · 126
Enlèvements d'enfants · 151
Entraide judiciaire · 114
Entraide judiciaire en matière pénale · 106, 107
entraide pénale, Loi sur l' · 104
entreprises en Suisse, Implantation des · 256
entreprises II, Loi sur la réforme de l'imposition des · 323
Environnement · **417**
Environnement mondial. Crédit-cadre 2007-2010 · 440
EPF. Mandat de prestations · 532
épidémies, Loi sur les · 491
Etat hôte, Loi sur l' · 146
Etrangers, Loi sur les · 56
Etrangers, Politique des · **56**
EUFOR · *Voir* militaires suisses, Engagement de
EUFOR (European Union Force · 212
EURO 2008 · 572, 574
Europe 2006. Rapport · 176
Europe de l'Est, Coopération avec les Etats d' · 150, 161, 162
Exécutif et administration fédérale · **32**
exportations, Financement de la promotion des · 259
Exposition universelle 2010 · 153
extradition, Procédure d' · 135

F

famille, Imposition de la · 306, 310
filiation, droit de la · 87
finances de la Confédération, Loi sur les · 315, 346
Finances publiques · **289**
FIPOI · 130, 142
Flims, Session à · 16
FMI · 131
fondations, Révision de la législation régissant les · 243
force hydraulique, Utilisation de la · 375
Formation · **531**
FRI · *Voir* Encouragement de la formation, de la recherche et l'innovation
FTP · *Voir* infrastructure des transports publics, Réalisation et financement de l'

G

Génétique humaine · 478
gens du voyage suisses, Assurer l'avenir des · 450
géoinformation, Loi sur la · 439

H

hautes écoles spécialisées, Loi sur les · 533
HCR en Indonésie, Aide humanitaire · 212
hébergement, Taux spécial pour les prestations du secteur de l' · 335
HES · *Voir* hautes écoles spécialisées, Loi sur les
hôpitaux, Financement des · 494, 501, 507
huiles minérales, Imposition des · 291, 338

I

Immigration, Accord · 135
Immobilier militaire · 200, 202, 216, 225, 237
Immunité des parlementaires et des magistrats · **25**
Incompatibilité · 18
infrastructure des transports publics, Réalisation et financement de l' · 392
infrastructure, Fonds d' · 405
Infrastructures · 43
Initiative populaire · 51, 117, 232, 303, 384, 429, 447, 492, 516, 517, 523
Initiative populaire générale, Introduction de l' · 53
Inn · *Voir* force hydraulique, Utilisation de la
installations électriques, Loi sur les · 375
Installations sportives d'importance nationale · 575
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). Adhésion de la Suisse · 137
Internement à vie pour les délinquants jugés très dangereux · 110
INTERREG · *Voir* Politique régionale
investissements, Protection réciproque des · 191

J

juges, Ordonnance sur les · 99

K

KFOR · 209
Kyoto · *Voir* CO_2, Loi sur le

L

langues nationales, Loi fédérale sur les · 546
législature, Programme de · 15
LGV · *Voir* trains à haute performance, Réseau européen des
Libre circulation des personnes · 78
Ligne ferroviaire à travers les Alpes · 387
Logement · **268**
logement dans les régions de montagne, Amélioration du · 273
logement, Imposition du · 306
LPP · *Voir* Prévoyance professionnelle

M

Managed-Care · 510
Manifestations sportives. Mesures contre la propagande incitant à la violence · 569
marché intérieur, Loi sur le · 257
marchés financiers, Loi sur la surveillance des · 335
médecines complémentaires. Initiative populaire, Oui aux · 492
Médias · **553**
Médias et démocratie · 562
Memoriav · 548
météorologie et la climatologie, Loi sur la · 436
migrants, trafic illicite de · 141
militaires pour la protection de la représentation suisse à Téhéran, Engagement de · 239
militaires suisses, Engagement de · 204, 212
motion, Caractère contraignant de la · 19
Musée national suisse · 541
Musée suisse des transports · 545, 549

N

nationalité, Loi sur la · 115
naturalisations démocratiques. Initiative populaire, Pour des · 117
nature et du paysage, Loi fédérale sur la protection de la · 431
navigation du Rhin, Convention révisée pour la · 385
NLFA · 387, 395, 398, 400, 407, 412
normes fiscales fédérales · 293

O

Office européen de police. Accord · 211
Office fédéral des assurances privées, Rapport de la CdG · 21
OMC, Négociations de l' · 191
ONU, Relations avec l', Rapport · 138, 140, 145, 153
ONU. Sécurité du personnel · 233
Ordre juridique · **67**
ordures ménagères du canton du Tessin, Usine d'incinération des · 428
Organisation du gouvernement et de l'administration · 44
Organisation judiciaire fédérale · **89**
Organisation judiciaire fédérale. Révision totale · 89, 99
OSCE, Rapports de la Délégation auprès de l'Assemblée parlementaire de l' · **240**

P

PA 2011 · *Voir* Politique agricole 2011
PAB · *Voir* allégement budgéraire, Programme d'

paix, Promotion civile de la · 128, 129, 236
Palais du Parlement, Sécurité du · 14
Parlement · **11**, 12
Parlementaires, Loi sur les moyens alloués aux · 13
Partenariat enregistré entre personnes du même sexe · 118
participations de collaborateur, Imposition des · 314
pays en développement, Coopération en faveur des · 133
pensionnés belges et suisses, Egalité de traitement entre · 447
Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons · 328, 343
personnes condamnées, Transfèrement · 104
personnes, droit des · 87
phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, Ressources · 277
pierre naturelle · *Voir* huiles minérales, Imposition des
placements collectifs, Loi sur les · 333
Plans financiers · **353**
poids lourds, redevance sur le trafic des · 412
Politique agricole 2011 · 279
Politique d'Etat · **29**
Politique de la santé · **469**
Politique de sécurité · **197**
Politique économique extérieure. Rapport · 184, 187, 188, 192
Politique étrangère · **125**
Politique européenne · **159**
Politique foncière · **417**
Politique régionale · 260, 267
Politique sociale · **443**
Politiques migratoires · 63
Pollution atmosphérique transfrontière · 428
Poste · **383**
Poste, Loi sur l'organisation de la · 383
Pour une conception moderne de la protection des animaux (Oui à la protection des animaux!). Initiative populaire · 429
Préférences tarifaires · 190
presse, Encouragement de la · 565
Prévoyance professionnelle · 451, 462, 464
primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base. Initiative populaire. Pour la baisse des · 516
primes, Réduction des · 504
Pro Helvetia · 542, 551
Procédure de consultation, Loi sur la · 38
Procédure pénale militaire · 198
procédure pénale, Loi sur la · 100
Procédure pénale. Unification · 111
Professions médicales universitaires · 487
Programme d'armement · 205, 213, 215, 228, 235
Programme de législature · 39
progression à froid · 310
promotion civile de la paix, Mesures · 155
Promotion économique · 264
Protection des acquéreurs de bonne foi · 68
protection des données, Loi fédérale sur la · 73
protection des enfants, Convention de la Haye sur la · 151
protection des obtentions végétales, Loi sur la · 278
protection des personnes, Convention pour la · 73
protection des variétés · *Voir* protection des obtentions végétales
Protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel. Convention européenne · 164
PUBLICA · *Voir* Caisse fédérale de pensions
Publications officielles, Loi sur les · 37

R

radio et la télévision, Loi fédérale sur la · 553
Recensement fédéral de la population · 30
Recherche · **531**
recherche de l'UE, Programmes de · 535
régime financier, Nouveau · 292
registres officiels de personnes, Harmonisation des · 82
Relations économiques extérieures · **183**
risques à l'exportation, Assurance suisse contre les · 184
RPT · *Voir* Péréquation financière et répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

S

Sanctions et casier judiciaire · 108
Science · **531**
sécurité aérienne, Agence européenne de la · 404
Sécurité intérieure, Protection de l'Etat · **121**
sécurité nucléaire, Loi sur l'inspection fédérale de la · 380
Sécurité sociale. Conventions · **464**
Service public · 43
Services du Parlement, Modification des structures de direction des · 20
Services postaux pour tous. Initiative populaire · 384
Signature électronique. Loi · 69
simplification des procédures d'autorisation · 263
Simplifier la vie des entreprises · *Voir* simplification des procédures d'autorisation
Simplon, Concession du · 392
Sites pollués par des déchets · 417
soins, gel des tarifs des · 520
soins, nouveau régime de financement des · 512
soins, Tarifs des · 501
Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale. Initiative populaire · 51
Sport · **569**
SSR · *Voir* radio et la télévision, Loi fédérale sur la
Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes · 470
Structures fédéralistes · **49**
stupéfiants, Loi sur les · 525
stupéfiants, Trafic illicite de · 524
succession, Simplification du rappel d'impôt en cas de · 342
Suisse Tourisme · 252
Sûreté aérienne contre les menaces aériennes non militaires · 208, 219, 234
Swisscom · 564
Swisscoy, Engagement de la · 209
Système politique · **51**

T

tabagisme passif, Protection de la population et de l'économie contre le · 490
Tarif des douanes. Rapports · **194**
télécommunications, Loi sur les · 559
terrorisme, Répression du · 175
terrorisme. Convention avec les Etats-Unis, Lutte contre le · 231
trafic marchandises · 414
trafic, transfert du · 400
trains à haute performance, Réseau européen des · 389
Traite des personnes. Covention des Nations Unies · 141
traite d'êtres humains, Norme pénale relative à la · 107
traitements hospitaliers dispensés dans le canton. Adaptation des participations cantonales aux coûts des · 521
Traités internationaux · 132, 136, 137, 139, 144, 152
Transparence, Loi sur la · 34
transplantation · *Voir* transplants, Arrêté fédéral sur le contrôle des
transplantation, Loi sur la · 474
transplants, Arrêté fédéral sur le contrôle des · 487
Transport aérien international · 388
transport aérien, Politique suisse en matière de · 399
Transports · **383**
travail au noir, Loi contre le · 248
travail, Loi sur le · 255
Tribunal administratif fédéral, Loi sur le · 101
Tribunal fédéral des assurances, Rapport du · 21, 22, 23, 24
Tribunal fédéral, Juges ordinaires et juges suppléants du · 101
Tribunal fédéral, Loi sur le · 101
Tribunal fédéral, Nombre de juges au · 102
Tribunal fédéral, Rapport du · 21, 22, 23, 24
Tribunal pénal fédéral, Rapport du · 23, 24
trust, Loi applicable au · 143

U

UE · 165, 171
UE, Programme-cadre · 160
UE. Contribution de la Suisse · 178
Union interparlementaire, Délégation auprès de l' · **156**

V

valeurs patrimoniales confisquées, Partage des · 121
végétales · *Voir* protection des obtentions végétales, Loi sur la
victimes d'infractions, Loi sur l'aide aux · 109
violence dans la famille et dans le couple, Protection contre la · 103
Votations fédérales, information · 17
Vote électronique, Projets pilotes · 55

W

World Economic Forum (WEF) · 200, 207, 230