

Message

**relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay)
(Message 2 GATT)**

du 19 septembre 1994

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

Par le présent message, nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation les arrêtés fédéraux relatifs aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales conduites sous l'égide du GATT (Cycle d'Uruguay).

Le présent message présente seize projets d'amendements à la législation fédérale ainsi qu'une nouvelle loi sur les achats publics de la Confédération.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes :

1992	P (7)	ad 92.037	Objectif 41 (N 17.6.92, Minorité de la commission du Conseil national, [Bodenmann, von Felten, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hubacher, Mauch Ursula, Zwygart])
------	-------	-----------	--

1992	P	90.859	Contingentement des vins (N 9.6.92, Engler)
------	---	--------	--

1993	P	93.3098	Production agricole industrielle (N 18.6.93, Engler)
1994	P	93.3422	Tarification des tomates et des concombres comme mesure de protection douanière (N 18.3.94, Loeb François)

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

19 septembre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse :
Le président de la Confédération, Stich
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Avec le Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay), le Conseil fédéral soumet à votre approbation un message qui comprend des propositions de modifications de la législation fédérale (16 actes législatifs), ainsi qu'une nouvelle loi sur les achats publics de la Confédération. Ces adaptations sont nécessaires pour permettre à la Suisse de ratifier les accords issus du Cycle d'Uruguay, tels qu'ils ont été signés par le chef du DFEP le 15 avril 1994 à Marrakech (Maroc).

Ces modifications ont été dictées par le principe selon lequel il ne faut apporter à la législation nationale que les seuls amendements nécessaires à la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay.

Dans le domaine de la **propriété intellectuelle** (droit d'auteur et droits voisins, marques, dessins et modèles industriels, brevets et topographie de circuits intégrés), les propositions de révision des lois fédérales sont dictées essentiellement par le souci d'assurer la transparence et la sécurité juridique. Outre l'adaptation de quelques lois exigées par des dispositions octroyant un niveau de protection plus élevé que celui prévu par le droit suisse actuel, les autres modifications ont été introduites pour permettre aux citoyens de mieux connaître certains aspects du droit matériel ainsi que de la procédure administrative et judiciaire. La méconnaissance de ces questions peut en effet avoir de graves conséquences, l'Accord sur la propriété intellectuelle renvoyant de manière systématique à d'autres conventions internationales. A des fins de transparence, il est donc nécessaire de transposer ces dispositions dans le droit suisse (chapitre 1).

Pour le volet agricole, la législation sur l'alcool, le droit douanier et l'approvisionnement économique du pays, les modifications proposées

sont essentiellement liées à la mise en oeuvre du principe de la tarification généralisée, en vertu duquel la protection agricole à la frontière ne pourra être exercée que sous forme de droits de douane (chapitres 2 à 4).

Le Conseil fédéral a la ferme intention de préserver une protection substantielle de l'agriculture à la frontière, sans pour autant l'étendre, même dans les cas où l'Accord agricole du GATT/OMC l'y autoriserait. Il s'agit en effet de concilier les intérêts des producteurs et des consommateurs. Le Conseil fédéral se laissera guider par ce principe au moment de mettre en oeuvre la législation amendée, telle qu'elle est proposée dans le présent message.

Pour chaque modification de textes législatifs agricoles, le Conseil fédéral indique la façon dont il envisage la mise en oeuvre au niveau des ordonnances. Il décrit également les futures étapes de la réforme agricole, conformément aux objectifs du 7ème Rapport sur l'agriculture. Il convient de souligner que ce train de mesures ne découle toutefois pas des accords résultant du Cycle d'Uruguay.

En ce qui concerne la législation sur les banques, il s'agit d'adapter les conditions d'autorisation que la Commission fédérale des banques peut exiger des banques étrangères qui souhaitent s'établir en Suisse. En vertu du principe de la nation la plus favorisée prévu par l'Accord général sur les services (GATS), la condition de réciprocité absolue, c'est-à-dire l'exigence impérative de réciprocité pour l'octroi d'une autorisation d'établissement d'une banque étrangère en Suisse, n'est pas compatible avec le GATS. La modification de la loi fédérale sur les banques prévoit que la condition de réciprocité ne sera plus applicable dans la mesure où la Suisse prend des engagements contraires sur le plan international. En outre, une disposition autorisera la Commission fédérale des banques à exiger que les établissements bancaires étrangers qui font partie d'un groupe exerçant une

activité dans le domaine financier soient soumis à une surveillance appropriée de la part des autorités étrangères compétentes (chapitre 5).

En matière de législation sur les marchés publics, l'institution d'une instance de recours en application de l'Accord du GATT sur les marchés publics nécessite l'élaboration d'une nouvelle loi fédérale. Le projet règle par la même occasion d'autres questions non résolues dans le domaine des achats publics de la Confédération. La nouvelle loi garantit l'égalité de traitement entre les soumissionnaires sur la base du principe de la réciprocité et établit des procédures d'adjudication transparentes. Elle vise par ailleurs à stimuler la concurrence et à promouvoir ainsi une utilisation plus rationnelle des fonds publics. Elle octroie enfin un droit de recours aux soumissionnaires dont l'offre aurait été rejetée de manière abusive (chapitre 6).

De plus, il appartiendra à chaque canton de veiller à la mise en oeuvre de l'Accord dans ses domaines de compétence.

Message

1 Propriété intellectuelle

1 1 Partie générale

1 1 1 Introduction

Le présent projet concerne l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord ADPIC; ci-après *Accord TRIPS*). Cet accord constitue, avec le GATT de 1994 et l'Accord général sur le commerce des services (GATS; General Agreement of Trade in Services), le troisième volet du futur système de règles multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), issue du GATT de 1947.

Pour une explication détaillée des dispositions de l'Accord TRIPS, voir le chiffre 2.4.4 du Message relatif à l'approbation des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message 1 GATT)*.

1 1 2 Adaptations du droit suisse

Bien que l'Accord TRIPS constitue une sensible amélioration de la protection internationale dans le domaine des droits de propriété intellectuelle, son adoption n'entraîne pas de modifications fondamentales du droit suisse. Les dispositions de l'Accord TRIPS sont des *normes minimales*. Dans de nombreux domaines, le niveau de protection de la législation suisse va au-delà des exigences de cet accord. Cela tient au fait que le droit suisse de la propriété intellectuelle est inspiré par des conceptions modernes en matière de protection de ces droits et a déjà largement tenu compte des tendances les plus récentes. En outre, la Suisse a déjà ratifié, dans le domaine de la propriété intellectuelle, les conventions internationales les plus importantes et les a transposées dans son droit national (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.1.2).

Les propositions relatives à la révision partielle de quatre lois et l'abrogation de la loi fédérale sur les droits de priorité concernent les modifications qui sont nécessaires dans le cadre de la mise en oeuvre de l'Accord TRIPS. Ces modifications sont faites principalement pour des raisons de *sécurité juridique* et de *transparence*. Compte tenu de la période transitoire d'une année à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord TRIPS (prévue pour le 1^{er} janvier 1995), il est également nécessaire de procéder d'ores et déjà à des modifications de portée relativement restreinte en vue d'une gestion rationnelle des affaires du Parlement et du Conseil fédéral.

* Note: le lecteur trouvera, à la fin de ce chapitre, un glossaire de certains termes juridiques utilisés.

1 1 2 . 1 Adaptations de la loi sur le droit d'auteur

La nouvelle loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (loi sur le droit d'auteur, LDA; RS 231.1) répond aux exigences de l'Accord TRIPS tant sur le plan du droit matériel que du droit procédural (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.2)

Toutefois, en ce qui concerne le droit de location exclusif, tel qu'il est prévu dans les articles 11 et 14, alinéa 4, de l'Accord TRIPS, la LDA ne le prévoit que pour les programmes d'ordinateur. La location des oeuvres autres que ces derniers est soumise au système de rémunération. Il n'est cependant pas nécessaire de procéder à une modification de la LDA dans la mesure où l'Accord TRIPS ne requiert pas impérativement l'introduction d'un droit de location exclusif pour les oeuvres cinématographiques et les phonogrammes (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.2).

En vue de la ratification de l'Accord TRIPS, il convient seulement de compléter les dispositions de procédure relatives à l'intervention de l'Administration des douanes (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.6.1, 3^e point). Les prescriptions correspondantes de l'Accord TRIPS, qui sont des normes minimales en droit international, règlent la question des mesures à la frontière de manière plus complète que la LDA. Les adaptations concernent les points suivants:

- conformément à l'article 55 de l'Accord TRIPS, la LDA doit prévoir la possibilité de prolonger de dix jours supplémentaires le délai de rétention de produits à la frontière, qui est de 10 jours;
- conformément à l'article 53, alinéa 1, de l'Accord TRIPS, les autorités compétentes peuvent exiger du requérant qu'il constitue des sûretés adéquates pour la rétention de produits;
- enfin, le projet de révision partielle propose d'étendre l'intervention de l'Administration des douanes aux produits destinés à l'exportation (cf. art. 51, 3^e phrase, Accord TRIPS).

1 1 2 . 2 Adaptations de la loi sur la protection des marques

S'agissant de la loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance (loi sur la protection des marques, LPM; RS 232.11), seules deux adaptations mineures, portant sur les dispositions procédurales relatives à l'intervention de l'Administration des douanes, sont nécessaires (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.3 et 2.4.8.6.1, 3^e point). Ces adaptations concernent la rétention de produits à la frontière:

- conformément à l'article 55 de l'Accord TRIPS, la LPM doit prévoir la possibilité de prolonger de dix jours supplémentaires le délai de rétention de produits à la frontière, qui est de dix jours;
- conformément à l'article 53, alinéa 1, de l'Accord TRIPS, les autorités compétentes peuvent exiger du requérant qu'il constitue des sûretés équitables pour la rétention de produits.

1 1 2 . 3 Adaptations de la loi sur les dessins et modèles industriels

Bien qu'elle date de 1900, la loi fédérale sur les dessins et modèles industriels (LDMI; RS 232.12) est en majeure partie compatible avec l'Accord TRIPS (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.4). Quelques adaptations sont toutefois nécessitées par l'Accord TRIPS ou sont au moins liées à sa mise en oeuvre; ces dernières sont en outre dictées par le principe de la gestion rationnelle des affaires et par des motifs de systématique et d'harmonisation de la LDMI avec la LBI.

- Conformément à l'article 2, alinéa 1, et aux articles 3 et 4 de l'Accord TRIPS, le droit de priorité tel qu'il est prévu par l'article 4 de la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (CUP) s'applique également aux ressortissants des Etats qui ne sont parties qu'à l'Accord TRIPS (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.4.2. et 2.4.8.1). Le droit suisse satisfait à cet égard aux exigences de l'Accord TRIPS. Toutefois, afin d'éviter une discordance entre le droit relatif aux dessins et modèles industriels et celui des brevets, le droit de priorité, qui est jusqu'ici réglementé par la loi fédérale du 3 avril 1914 sur les droits de priorité relatifs aux brevets d'invention et aux dessins ou modèles industriels (loi sur les droits de priorité; RS 232.13), doit être introduit dans la LDMI et aligné sur les règles correspondantes de la loi sur les brevets. Les modifications permettent d'abroger la loi sur les droits de priorité.
- Dans le cadre de l'introduction du droit de priorité et de l'harmonisation des règles en la matière avec celles de la LBI, il est proposé que le droit de priorité dérivé d'une exposition soit transformé en une immunité d'exposition (sur ce dernier point, cf. art. 7b, let. b, LBI).
- Dans le même cadre, il est proposé que la divulgation d'un dessin ou modèle industriel, lorsqu'elle résulte d'un abus évident à l'égard du déposant, ne puisse pas être opposée à ce dernier (cf. art. 7b, let. a, LBI).
- En vertu de l'article 41, alinéa 1 et de l'article 61 de l'Accord TRIPS, les sanctions civiles et pénales doivent être adéquates et dissuasives et doivent être en

rapport avec le niveau des peines appliquées pour des délits de gravité correspondante. Les sanctions prévues par la LDMI ne sont ni adaptées aux circonstances actuelles ni conformes à l'Accord TRIPS. Il est proposé de modifier en conséquence les dispositions relatives aux mesures prises dans le cadre d'une action civile ou pénale.

- Conformément aux articles 46 et 50 de l'Accord TRIPS, il est nécessaire de modifier les dispositions relatives aux mesures provisionnelles.
- Conformément aux articles 46 et 61 de l'Accord TRIPS, qui traitent de la réalisation ou de la destruction des produits ou des installations, il est proposé d'apporter une modification de caractère limité à l'article 29 LDMI.
- Enfin, sur la base de l'article 51, 2^e phrase, de l'Accord TRIPS, qui dispose que les pays membres peuvent également prévoir des mesures douanières dans le domaine des dessins et modèles industriels, il est proposé d'introduire des mesures à la frontière analogues à celles déjà prévues dans la LDA et la LPM, ainsi que dans le droit communautaire.

1 1 2 . 4 Adaptations de la loi sur les brevets d'invention

La loi fédérale sur les brevets d'invention (LBI; RS 232.14) doit être modifiée pour être conforme aux quelques dispositions suivantes de l'Accord TRIPS (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.5):

- L'article 27, alinéa 2, de l'Accord TRIPS prévoit que les inventions peuvent seulement être exclues de la brevetabilité lorsque leur exploitation commerciale - et non pas leur simple publication - serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs.
- En vertu de l'article 28, alinéa 1, de l'Accord TRIPS, l'utilisation d'une invention brevetée, réservée au titulaire du brevet, comprend également le fait d'importer les produits fabriqués selon cette invention.
- En ce qui concerne l'octroi de licences non contractuelles, certaines exigences posées par l'article 31 de l'Accord TRIPS figurent déjà dans la loi sur les brevets. Toutefois, la réglementation actuelle manque de systématique et ne correspond plus à tous égards aux exigences modernes du droit régissant les biens immatériels. A la lumière de l'Accord TRIPS et pour des raisons de sécurité juridique, il convient de systématiser les dispositions existantes. En outre, d'autres - complètement nouvelles - doivent être introduites dans la LBI. L'Accord

TRIPS prévoit que l'octroi des licences non contractuelles est soumis aux conditions suivantes:

- La licence non contractuelle ne doit pas être exclusive.
 - Le requérant doit préalablement avoir entrepris sans succès des démarches en vue d'obtenir une licence contractuelle.
 - L'étendue et la durée de la licence doivent être limitées aux fins auxquelles elle a été accordée.
 - La licence ne peut être cédée qu'avec la partie de l'entreprise qui en a la jouissance.
 - Elle doit servir principalement à l'approvisionnement du marché intérieur.
 - Le juge peut retirer la licence à l'ayant droit si les circonstances viennent à changer.
 - Le titulaire du brevet a droit à une rémunération.
 - Il appartient aux instances judiciaires de se prononcer sur l'octroi ou le retrait, l'étendue et la durée de la licence, ainsi que sur la question de la rémunération.
 - S'agissant de licences dépendantes, l'invention plus récente doit supposer désormais, par rapport à la plus ancienne, un progrès technique important d'un intérêt économique considérable. En outre, la licence découlant de la première invention ne pourra être cédée qu'avec le brevet plus récent.
 - L'octroi de licences obligatoires sur des inventions brevetées dans le domaine de la technologie des semi-conducteurs est soumis à des règles spéciales.
- L'article 27, alinéa 1, 2^e phrase, de l'Accord TRIPS pose le principe selon lequel l'importation des produits fabriqués selon l'invention brevetée équivaut à une exploitation locale de l'invention.
 - Les articles 46 et 61 de l'Accord TRIPS requièrent quelques modifications de caractère limité dans l'article 69 LBI relatif aux mesures décidées par le juge dans le cadre d'une action civile ou pénale.
 - Les dispositions de la LBI relatives aux mesures provisionnelles doivent être adaptées à l'article 50 de l'Accord TRIPS. L'alinéa 4 de cet article requiert en effet que la partie touchée par les mesures provisionnelles soit informée immédiatement après que les mesures ont été ordonnées. L'alinéa 6 de l'article 50 de l'Accord TRIPS prévoit que le requérant d'une mesure provisionnelle dispose d'un délai de 20 jours ouvrables ou de 31 jours civils (le délai le plus long étant retenu) pour intenter une action.

Conformément à l'article 4 CUP, la première demande de brevet déposée dans un Etat contractant crée, durant les douze mois qui suivent, un droit de priorité pour les demandes déposées dans tous les autres Etats parties à la convention. Ce principe figure déjà à l'article 17 LBI. L'alinéa 1^{bis} de cet article prévoit que le droit de priorité est aussi accordé aux ressortissants d'autres Etats pour autant que ces derniers garantissent la réciprocité à la Suisse. En vertu de l'article 2, alinéa 1, et des articles 3 et 4 de l'Accord TRIPS, la Suisse est tenue d'accorder un droit de priorité à tous les Etats membres du GATT de 1994 (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.4.2 et 2.4.8.1). Il n'est toutefois pas nécessaire de modifier la réglementation suisse actuelle.

Enfin, il convient de signaler que la révision de la loi sur les brevets, qui a été suspendue en 1991 en raison de la question de la brevetabilité des inventions biotechnologiques, n'est pas touchée par l'Accord TRIPS (voir l'arrêté des Chambres fédérales des 21 juin 1991 [BO CN 1991 III 1288] et 3 octobre 1991 [BO CE 1991 IV 891]). Dans le domaine des inventions biotechnologiques, l'Accord prévoit des règles qui ne nécessitent aucune modification du droit en vigueur.

1 1 2 . 5 Adaptations de la loi sur les topographies

La ratification de l'Accord TRIPS n'entraîne aucune adaptation de la loi fédérale sur la protection des topographies de produits semi-conducteurs (loi sur les topographies, LTo; RS 231.2) (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.1 in fine et 2.4.8.2). Toutes les modifications apportées à la loi sur le droit d'auteur (cf. ch. 112.1 et 121) valent également pour la loi sur les topographies, dont l'article 12 renvoie aux articles 75 à 77 LDA (Intervention de l'Administration des douanes). En conséquence, il sera nécessaire de réviser les articles 16 à 18 de l'ordonnance sur la protection des topographies de produits semi-conducteurs (ordonnance sur les topographies, OTo; RS 231.21).

1 1 3 Résultats de la procédure de consultation

1 1 3 . 1 Aperçu général

De nombreux milieux consultés se limitent à remplir le questionnaire qui leur a été soumis et n'ont pas de questions spécifiques relatives aux modifications proposées dans le domaine de la propriété intellectuelle. Certains donnent certes leur avis sur l'Accord TRIPS, mais pas sur les adaptations juridiques nécessaires à sa ratification. On constate néanmoins que la prise en compte de la propriété intellectuelle dans le

Cycle d'Uruguay du GATT est approuvée sans réserve et que les différentes dispositions de l'Accord TRIPS ont généralement reçu un accueil favorable.

Les trois *cantons* (AG, GE, VD) qui se prononcent sur les adaptations juridiques proposées donnent leur aval. Concernant les indications de provenance, deux cantons (GE et VD) regrettent toutefois que les modifications de la LPM n'aillent pas au-delà des exigences prévues dans l'Accord TRIPS.

Cinq *partis politiques* ont pris position (UDF, PES, DS, PSS et UDC). L'UDC adhère sans réserve aux projets, tandis que l'UDF et les DS ne suggèrent que des suppressions mineures. Le PES et le PSS en revanche émettent une opinion critique sur certaines modifications préconisées dans la LBI.

Trente *organisations* concernées ont fait parvenir une réponse. La grande majorité d'entre elles, dont le Vorort, l'Union suisse des arts et métiers (USAM), la Société suisse des constructeurs de machines (VSM), l'Interpharma, la Fédération de l'industrie horlogère suisse (FH), l'Association suisse pour le droit d'auteur et des médias (ASAM) et l'Association suisse pour la protection de la propriété intellectuelle (AIPPI), est entièrement ou, en tout cas, largement favorable aux modifications prévues. La Fédération des Sociétés suisses d'employés (FSE) approuve expressément les efforts consentis pour créer une transparence maximale. Les associations de protection de la nature et des animaux, les oeuvres d'entraide, l'Association suisse pour la défense des petits et moyens paysans (VKMB) ainsi que la Fondation pour la protection des consommateurs (FPC) ont manifesté leur scepticisme, voire leur opposition à l'égard de certaines des modifications de la LBI. Bien que favorables aux propositions formulées, les associations paysannes regrettent que les indications de provenance de la LPM n'aient pas donné lieu, en dérogation aux prescriptions de l'Accord TRIPS, à davantage de modifications.

1 1 3 . 2 Questions soulevées lors de la consultation

Les modifications afférentes à la *LDA* font l'unanimité. De l'avis des deux sociétés de gestion SUISA et Suissimage, il conviendrait néanmoins de saisir l'occasion de cette révision partielle pour réglementer également la question du prêt à titre gracieux d'exemplaires d'oeuvres et pour étendre l'intervention de l'Administration des douanes à l'importation des cassettes vierges.

Les adaptations proposées pour la *LPM* sont également acceptées sans restriction. Un parti (PSS), deux cantons (GE et VD) et les organisations agricoles regrettent que l'Accord TRIPS présente certaines lacunes dans le domaine des indications de provenance. Ils demandent de les combler dans le cadre de la révision de la LPM en cours actuellement.

A l'exception d'un parti (UDF), tous les milieux consultés approuvent les modifications proposées au sujet de la *LDMI*. L'UDF critique la possibilité accordée à l'Administration des douanes de signaler aux ayants droit, le cas échéant d'office, certains envois de marchandises suspects. Elle craint que cette disposition ne puisse donner naissance à un "grand appareil bureaucratique de type policier". Le Vorort, l'AIPPI et la FH proposent de procéder également, dans le cadre de la présente adaptation des dispositions pénales de la *LDMI*, à l'abrogation du délai qui est actuellement appliqué à la prescription de l'action pénale.

Les milieux consultés donnent leur aval à la plupart des modifications prévues dans la *LBI*. Les avis sont partagés au sujet de deux adaptations seulement. La première concerne la formulation de l'article 2, lettre *a*, *LBI* (suppression d'un motif d'exclusion de la brevetabilité, à savoir la publication d'une invention, si cette publication est contraire à l'ordre public et aux bonnes moeurs). Les critiques proviennent de deux partis (PSS et PES), des associations de la protection de la nature et des animaux (Ligue suisse pour la protection de la nature [LSPN], Société suisse pour la protection de l'environnement [SPE], Protection suisse des animaux [PSA] et WWF), des oeuvres d'entraide (Communautés de travail Swissaid, Action de Carême, Pain pour le prochain, Helvetas, Caritas, de la Déclaration de Berne), de la VKMB et de la FPC. Certaines de ces organisations déplorent par ailleurs le fait que les autres motifs d'exclusion énumérés à l'article 27, alinéas 2 et 3, de l'Accord TRIPS n'ont pas été repris. Aussi, les milieux mentionnés ainsi que l'Association suisse des organisations d'agriculture biologique proposent-ils notamment que l'exclusion de la brevetabilité ne porte pas uniquement sur certaines espèces animales et variétés végétales mais sur les animaux et les végétaux en général. En revanche, le commerce et l'industrie (notamment le Vorort) s'opposent radicalement à un remaniement de la nouvelle formulation de l'article 2, lettre *a*, de la *LBI* et à une reprise de tous les autres motifs d'exclusion, d'ailleurs facultatifs, de l'article 27 de l'Accord TRIPS; l'argument étant que plutôt que de s'accroître, comme cela est visé par cet accord, le niveau de protection diminuerait. Le second point critiqué dans la procédure de consultation est la mise sur pied d'égalité de l'importation avec l'exploitation du brevet en Suisse (art. 37, 1^{er} al., *LBI*). Le PES, le WWF, la SPE et la LSPN ne sont pas favorables aux restrictions faites aux possibilités de délivrer des licences obligatoires, car elles limitent le transfert de technologie vers les pays en développement. En revanche, l'industrie en particulier approuve expressément cette adaptation de la législation.

1 1 3 . 3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation

Les deux suggestions concernant la *LDA* qui ont été avancées dans la procédure de consultation ne trouvent aucun fondement dans l'Accord TRIPS. Ce dernier ne ré-

glements ni le prêt à titre gracieux d'exemplaires d'oeuvres ni la rémunération sur les cassettes vierges. La possibilité d'étendre les mesures d'intervention des autorités douanières à l'importation des cassettes vierges avait déjà été envisagée dans le cadre des travaux parlementaires de révision totale de la loi sur le droit d'auteur: cette proposition fut alors rejetée. Or il semble que cette mesure soit mieux acceptée aujourd'hui. Toutefois, pour le motif déjà exposé au début de ce paragraphe, les deux suggestions ne seront pas prises en compte dans le cadre de la présente révision partielle.

Comme l'indiquent eux-mêmes les milieux qui critiquent les dispositions TRIPS sur les indications de provenance, ce domaine de la *LPM* fait aussi l'objet d'une révision séparée, dont la procédure est déjà en cours. C'est donc dans le cadre de cette révision qu'il conviendra de présenter les aspirations en question.

Le nouvel article 33a de la *LDMI*, préconisant que l'Administration des douanes signale aux ayants droit, le cas échéant d'office, certains envois de marchandises suspects correspond par analogie aux dispositions en vigueur de la *LPM* (art. 70) et de la *LDA* (art. 75). Il n'impose nullement aux autorités douanières l'obligation de rechercher l'existence d'envois suspects. En ce qui concerne la suppression du délai de prescription de l'action pénale (art. 27, 3^e al., *LDMI*), elle a été demandée à juste titre lors de la consultation (cf. ch. 123.14).

Concernant la critique dirigée contre l'adaptation de l'article 2, lettre a, *LBI*, il faut préciser que la reprise de l'article correspondant de l'Accord TRIPS est absolument impérative et pas uniquement facultative, comme cela a été supposé peut-être par erreur. En l'occurrence, la Suisse n'a donc pas la moindre marge de manoeuvre (cf. ch. 124.11). Sont en revanche facultatifs les autres motifs d'exclusion de la brevetabilité qui sont énumérés à l'article 27, alinéas 2 et 3, de l'Accord TRIPS et dont la reprise dans le droit suisse a été recommandée après coup par certains milieux consultés. Il est proposé de renoncer à une telle reprise. Ces exemples vont certes dans la même direction que la proposition contenue dans le rapport du DFJP du mois d'août 1993 intitulé "Biotechnologie et droit des brevets: la brevetabilité des inventions concernant les organismes" (p. 44, ch. 3). Cette proposition ne constitue toutefois que l'un des aspects du concept global de la brevetabilité d'inventions biotechnologiques, concept qui prévoit également la suppression de l'exclusion de la brevetabilité des variétés végétales et des races animales et qui, au vu de sa dimension internationale, doit être traité d'abord au niveau européen (cf. ch. 4, p. 44 et ch. 6, p. 45, de ce rapport). La reprise des exemples mentionnés aurait donc pour conséquence d'isoler un aspect de la discussion globale sur la protection des inventions dans le domaine de la biotechnologie. En outre, une exclusion des plantes et des animaux de la brevetabilité, comme cela fut demandé lors de la consultation, serait contraire à l'article 53, lettre b, de la convention sur la délivrance de brevets européens.

(CBE; RS 0.232.142.2). Enfin, il convient de signaler que la loi sur les brevets contient déjà certains des motifs d'exclusion facultatifs (cf. art. 2, let. b, LBI, et art. 27, al. 3, let. a, Accord TRIPS).

En ce qui concerne les critiques relatives à la mise sur pied d'égalité de l'importation avec l'exploitation du brevet en Suisse et aux restrictions consécutives faites aux possibilités de délivrer des licences obligatoires, il suffit de relever que les dispositions proposées déploient leurs effets en Suisse exclusivement et qu'elles n'auront donc aucune influence sur les pays en développement. Sont à noter de surcroît les explications sous chiffre 124.142.

1 1 4 Classement des interventions parlementaires

Les adaptations de lois proposées n'entraînent le classement d'aucune intervention parlementaire.

1 2 Partie spéciale

1 2 1 Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (loi sur le droit d'auteur, LDA; RS 231.1)

1 2 1.1 Commentaires

1 2 1.1 1 La prise en compte de l'exportation de produits (art. 75 à 77)

L'article 51, 3^e phrase, de l'Accord TRIPS prévoit que l'intervention des autorités douanières peut également être étendue à l'exportation de produits. Bien que cette disposition ne soit pas impérative, le présent projet de loi propose une réglementation analogue en ce qui concerne l'intervention des autorités douanières pour l'exportation de produits. On supprime du même coup la différence entre la LDA et la LPM. Alors que les articles 70 ss LPM s'appliquent aussi bien aux importations qu'aux exportations, la LDA actuelle - de même que la loi sur les topographies - limite l'intervention de l'Administration des douanes aux cas d'importation de produits (art. 75, 76, 1^{er} al., et 77, 1^{er} al., LDA). Or, il n'existe pas de raisons objectives

qui pourraient justifier la solution plus restrictive de la LDA et de la LTo. L'introduction de l'exportation des biens dans la LDA va également dans le sens des récents développements du droit communautaire. La proposition modifiée de "règlement (CE) du Conseil fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation, la réexportation et le placement sous un régime suspensif des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates" (JO n° C 238/9 du 2 septembre 1993 et JO n° C 86/14 du 23 mars 1994), dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 1995, couvre également l'exportation des produits. L'extension de l'intervention des autorités douanières représente donc une contribution qui doit permettre de mieux combattre la piraterie internationale dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins.

1 2 1 . 1 2 La durée de la rétention de produits par l'administration des douanes (art. 77, 2^e al. et al. 2^{bis})

Conformément à l'article 77, 2^e alinéa, LDA, l'Administration des douanes peut retenir pendant dix jours ouvrables au plus des produits dont la mise en circulation en Suisse peut contrevenir au droit d'auteur ou aux droits voisins. Ce délai de dix jours court à partir du moment où la personne qui requiert l'intervention des douanes a été informée de l'arrivée des produits suspects. Il existe toutefois des cas où il n'est pas possible pour le requérant d'obtenir des mesures provisionnelles dans un laps de temps aussi court. En application de l'article 55 de l'Accord TRIPS, le présent projet de loi prévoit que le délai de rétention de dix jours peut être prolongé exceptionnellement de dix jours supplémentaires au plus (art. 77, al. 2^{bis}). Cette prolongation n'a toutefois pas lieu d'office, mais seulement dans des cas fondés dont l'Administration des douanes a connaissance. Cette dernière ne fait pas de recherches de sa propre initiative. L'Administration des douanes dispose d'un certain pouvoir d'appréciation pour juger de ce qu'il faut entendre par "cas fondés".

1 2 1 . 1 3 La constitution de sûretés (art. 77, al. 2^{ter})

L'article 53, alinéa 1, de l'Accord TRIPS prévoit la possibilité pour l'autorité compétente en matière de mesures de protection à la frontière des différents Etats membres de subordonner son intervention à la constitution de sûretés. Selon le droit suisse en vigueur, seules les autorités judiciaires appelées à se prononcer sur les mesures provisionnelles peuvent décider de la constitution de sûretés. Le projet prévoit à l'alinéa 2^{ter} de l'article 77 que l'Administration des douanes sera également habilitée à subordonner la rétention de produits au dépôt de sûretés adéquates de la part du requérant dans la mesure où la rétention pourrait occasionner un préjudice.

Cette nouvelle disposition doit faciliter le règlement des dommages-intérêts que la partie lésée par la rétention des produits peut exiger en vertu de l'article 77, 3^e alinéa, LDA. Les sûretés seront fixées en tenant compte de manière appropriée d'un éventuel dommage. Mais elles ne doivent pas être élevées au point de décourager l'ayant droit de recourir à l'intervention des douanes (cf. art. 53, al. 1, 2^e phrase, Accord TRIPS). Comme il s'agit en l'occurrence d'une procédure accélérée, il importe que l'Administration des douanes puisse exiger d'office la constitution de sûretés.

1 2 1 . 2 Mise en oeuvre

La mise en pratique des modifications proposées implique l'adaptation, d'une part, des articles 18 à 20 de l'ordonnance sur le droit d'auteur et les droits voisins (ordonnance sur le droit d'auteur, ODAu; RS 231.11) et, de l'autre, de certaines prescriptions de service de la Direction générale des douanes.

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

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale du 9 octobre 1992²⁾ sur le droit d'auteur et les droits voisins est modifiée comme suit:

Art. 75

L'Administration des douanes est habilitée à attirer l'attention des titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins ainsi que des sociétés de gestion concessionnaires sur certains envois lorsqu'il y a lieu de soupçonner l'importation ou l'exportation imminente de produits dont la mise en circulation contrevient à la loi sur le droit d'auteur.

Art. 76, 1^{er} al.

¹ Lorsque le titulaire de droits d'auteur ou de droits voisins a des indices sérieux permettant de soupçonner l'importation ou l'exportation imminente de produits dont la mise en circulation contrevient à la loi sur le droit d'auteur, il peut demander par écrit à l'Administration des douanes de refuser la mainlevée de ces produits.

Art. 77, 1^{er} et 2^e al., ainsi que al. 2^{bis} et 2^{ter} (nouveaux)

¹ Lorsque, à la suite d'une demande d'intervention au sens de l'article 76, l'Administration des douanes a des raisons fondées de soupçonner que l'importation ou l'exportation des produits contrevient à la loi sur le droit d'auteur, elle en informe le requérant.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 231.1

² L'Administration des douanes retient les produits en cause jusqu'à dix jours ouvrables à compter du moment où elle a informé le requérant conformément au 1^{er} alinéa; pour permettre à ce dernier d'obtenir des mesures provisionnelles.

^{2bis} Dans des cas fondés, l'Administration des douanes peut retenir les produits en cause durant un délai de dix jours ouvrables supplémentaires au plus.

^{2ter} Si la rétention des produits risque d'occasionner un dommage, l'Administration des douanes est habilitée à exiger du requérant qu'il fournisse des sûretés adéquates.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

1 2 2 Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (Loi sur la protection des marques, LPM; RS 232.11)

1 2 2 . 1 Commentaires

1 2 2 . 1 1 La durée de la rétention des produits par l'Administration des douanes (art. 72, 2^e al. et al. 2^{bis})

Comme dans la loi sur le droit d'auteur, il faut également prévoir une nouvelle disposition dans la LPM (*art. 72, al. 2^{bis}*) permettant à l'Administration des douanes la possibilité de prolonger le délai de rétention de dix jours au maximum dans des cas fondés (cf. ch. 121.12). Le 2^e alinéa de l'article 72 doit être modifié en conséquence: la limitation de la rétention de produits à dix jours ouvrables *au plus* doit être supprimée.

1 2 2 . 1 2 La constitution de sûretés (art. 72, al. 2^{ter})

Conformément à l'article 53, 1^{er} alinéa, de l'Accord TRIPS, le projet de loi prévoit, à l'article 72, *alinéa 2^{ter}*, que l'Administration des douanes peut exiger du requérant la constitution de sûretés équitables s'il est à craindre que la rétention de produits n'entraîne un préjudice (cf. ch. 121.13).

1 2 2 . 2 Mise en oeuvre

La mise en pratique des modifications proposées implique l'adaptation, d'une part, des articles 55 et 56 de l'ordonnance sur la protection des marques (OPM; RS 232.111) et, de l'autre, de certaines prescriptions de service de la Direction générale des douanes.

**Loi fédérale
sur la protection des marques
et des indications de provenance
(Loi sur la protection des marques, LPM)**

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale du 28 août 1992²⁾ sur la protection des marques et des indications de provenance est modifiée comme suit:

Art. 72, 2^e al., al. 2^{bis} et 2^{ter} (nouveaux)

² L'Administration des douanes retient les produits en cause jusqu'à dix jours ouvrables à compter du moment où elle a informé le requérant selon le 1^{er} alinéa, pour permettre à ce dernier d'obtenir des mesures provisionnelles.

^{2bis} Dans des cas fondés, l'Administration des douanes peut retenir les produits en cause durant un délai de dix jours ouvrables supplémentaires au plus.

^{2ter} Si la rétention des produits risque d'occasionner un dommage, l'Administration des douanes est habilitée à exiger du requérant qu'il fournisse des sûretés adéquates.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 232.11

1 2 3 **Loi fédérale du 30 mars 1900 sur les dessins et modèles industriels (LDMI; SR 232.12)**

1 2 3 . 1 **Commentaires**

1 2 3 . 1 1 **Le droit de priorité (art. 14a à d)**

Conformément à l'article 2, alinéa 1, et aux articles 3 et 4 de l'Accord TRIPS, le droit de priorité tel qu'il est prévu par l'article 4 de la CUP s'applique également aux ressortissants des Etats qui ne sont parties qu'à l'Accord TRIPS (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.4.2 et 2.4.8.1). Pour les dessins et modèles industriels, ce droit est accordé pendant un délai de six mois afin de permettre au titulaire d'effectuer un dépôt dans les autres pays parties à l'Accord.

Des dispositions sur le droit de priorité sont introduites dans la LDMI. Ainsi, la *transparence* et la *compréhension de la loi* sont améliorées pour les déposants qui veulent faire valoir un droit de priorité ainsi que pour les autres utilisateurs du système. Dans un souci de concordance avec le droit des brevets, le contenu des articles 17 ss LBI est repris pour l'essentiel, y compris une clause de réciprocité. Cette dernière permettra d'accorder le droit de priorité aux ressortissants de pays qui ne sont ni parties à la CUP ni parties à l'Accord TRIPS. Des dérogations ne sont faites aux règles du droit des brevets que pour tenir compte des particularités des dessins et modèles industriels.

Article 14a

Les *trois premiers alinéas* reprennent pour l'essentiel le texte de l'article 17, 1^{er} alinéa, alinéa 1^{bis} et 2^e alinéa, LBI, y compris certaines modifications proposées lors de la révision de 1993 (FF 1993 III 666). La terminologie et la durée du délai de priorité ont été adaptées pour tenir compte du caractère spécifique des dessins et modèles industriels (cf. art. 4 CUP).

Article 14b

Cet article correspond entièrement au texte de l'article 18, 2^e et 3^e alinéas, LBI.

Article 14c

Le 1^{er} alinéa reprend le principe figurant à l'article 19, 1^{er} alinéa, LBI, mais il n'exige pas qu'un document de priorité soit présenté dans tous les cas. Il incombe à

L'Office fédéral de la propriété intellectuelle (OFPI) de décider au cas par cas si la présentation d'un tel document est nécessaire pour clarifier une situation équivoque (par exemple lorsque le déposant indique plusieurs dates de priorité). Cela correspond à la pratique suivie actuellement par l'OFPI. Imposer dans ce cas la même réglementation que dans le droit des brevets entraînerait pour le déposant des coûts excessifs et inutiles. En cas de litige, il aura de toute manière la charge de prouver l'existence de son droit (cf. art. 14d).

Le 2^e alinéa renvoie aux formalités qui seront prévues dans l'ordonnance du 27 juillet 1900 sur les dessins et modèles industriels (ODMI; RS 232.121). Les dispositions du règlement d'exécution de la loi fédérale sur les droits de priorité seront donc également abrogées et l'ODMI modifiée en conséquence. Pour ce faire, le Conseil fédéral se fondera sur les règles en vigueur de l'ordonnance sur les brevets.

Article 14d

Cet article correspond à l'article 20 LBI.

1 2 3. 1 2 Divulgations non opposables (art. 14e)

La loi fédérale sur les droits de priorité prévoit, outre le droit de priorité dérivé d'un dépôt antérieur, celui qui résulte d'une exposition. Lors de la révision de la LBI en 1976, ce dernier droit fut transformé en une immunité (cf. art. 7b, let. b, LBI). Des raisons de systématique et d'harmonisation des dispositions légales dans les divers domaines du droit de la propriété intellectuelle justifient l'introduction de cette immunité dans la LDMI.

L'article 14e reprend pour l'essentiel le texte de l'article 7b LBI. Toutefois, la notion d'exposition qui s'appliquera en matière de dessins et modèles industriels sera élargie afin de couvrir les expositions reconnues dans les Etats parties à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La notion d'*exposition* de l'art. 7b LBI, qui est celle de la convention du 22 novembre 1928 concernant les expositions internationales (RS 0.945.11), est beaucoup plus étroite et ne comprend que quelques rares expositions internationales. Reprendre cette notion limiterait sérieusement les possibilités des déposants de recourir à cette immunité. Or, les entreprises actives dans le domaine des dessins et modèles présentent fréquemment leurs créations dans des expositions et des foires; il est justifié, en raison des particularités de ce domaine, de maintenir une notion d'*exposition* plus large que dans la LBI. De même que pour l'article 14c, 1^{er} alinéa, des pièces suffisantes à l'appui de l'immunité ne doivent être produites que lorsque l'OFPI l'exige.

Lors de la révision de la LBI en 1976, la question de l'immunité dérivée d'un abus évident à l'égard du déposant a été prise en compte (art. 7b, let. a, LBI). Dans ce cas également et pour les mêmes raisons que celles mentionnées plus haut, il est nécessaire d'introduire dans la LDMI la même immunité afin d'assurer une meilleure protection au déposant.

1 2 3 . 1 3 Lieu du dépôt (art. 16)

La modification de cet article est de nature purement rédactionnelle. L'appellation complète "Office fédéral de la propriété intellectuelle" figure déjà dans l'article 14c, 1^{er} alinéa. Il suffit d'utiliser l'expression "l'Office" dans le présent article.

1 2 3 . 1 4 Sanctions civiles et pénales (art. 25, 27, 3^e al. et 31)

Les dessins et modèles industriels font l'objet de nombreuses contrefaçons, notamment dans les domaines de l'horlogerie et du textile. En vertu de l'article 41, alinéa 1, et de l'article 61 de l'Accord TRIPS, les sanctions civiles et pénales doivent être adéquates et dissuasives et doivent être en rapport avec le niveau des peines appliquées pour des délits de gravité correspondante. L'article 41, alinéa 2, in fine, de l'Accord TRIPS prévoit en outre que les mesures de protection des droits de propriété intellectuelle ne doivent pas comporter des délais déraisonnables ni entraîner des retards injustifiés. Ces principes sont largement reflétés dans la LPM et la LDA. Par contre, les sanctions prévues par la LDMI ne sont ni adaptées aux circonstances actuelles ni conformes à l'Accord TRIPS.

Article 25

La pratique illustre que l'amende de 20 à 2000 francs, prévue à l'article 25, 1^{er} alinéa, LDMI, est manifestement trop légère pour être dissuasive. Le projet reprend la solution retenue à l'article 61, 1^{er} alinéa, LPM: l'amende jusqu'à 100000 francs et l'emprisonnement jusqu'à un an sont repris de cette loi. Le 2^e alinéa de l'article 25, devenu obsolète, est supprimé; en cas de récidive, les dispositions générales du code pénal suisse (CP; RS 311.0) seront applicables (art. 333, 1^{er} al.).

Article 27, 3^e alinéa

Dans le droit sur la propriété intellectuelle, seule la LDMI prévoit, en matière d'infraction, un délai de prescription de l'action pénale qui déroge au CP (car il est

plus court). Dans la pratique, pareille dérogation va à l'encontre d'une poursuite pénale efficace, car elle privilégie de manière injustifiée celui qui ne respecte pas les normes. Cet aspect ayant été perçu à l'occasion de la révision totale de la LPM du 28 août 1992 (FF 1991 I 1), le délai de prescription particulier de l'article 28, alinéa 4a, LPM, avait été abrogé. A la lumière de l'article 41, alinéas 1 et 2, de l'Accord TRIPS, il convient donc aussi de supprimer purement et simplement le 3^e alinéa de l'article 27 LDMI. Les délais de prescriptions ordinaires du CP (art. 70 à 72) s'appliquent donc également à la LDMI.

Article 31

Le 1^{er} alinéa actuel prévoit que l'amende peut aller de 20 à 500 francs. En application de l'Accord TRIPS, il est proposé de supprimer ces chiffres. Le juge devra dorénavant décider du montant adéquat de l'amende sur la base de l'article 48 CP. De même que pour le 2^e alinéa de l'article 25, le 2^e alinéa de l'article 31 est abrogé: le juge devra appliquer les dispositions générales du CP.

1 2 3. 1 5 Mesures provisionnelles (art. 28 et 28a)

Article 28

En vertu des articles 46 et 50 de l'Accord TRIPS, il est nécessaire d'adapter l'article 28 LDMI, qui règle les mesures provisionnelles. Le 1^{er} alinéa de cet article s'appliquera désormais aux instruments et ustensiles servant *principalement* (et non plus exclusivement) à la contrefaçon des dessins ou modèles industriels.

Sur la base de l'article 50, alinéas 2 et 6, de l'Accord TRIPS, il est prévu d'introduire dans l'article 28 LDMI des mesures d'urgence (3^e al.) et de régler le délai imparti au requérant pour intenter action (4^e al.). Ces nouvelles dispositions sont reprises des dispositions correspondantes de la LBI, modifiées en application de l'Accord TRIPS (cf. art. 77, 3^e et 4^e al., LBI; pour les amendements de ces dispositions, voir le chiffre 124.16).

Article 28a

En conformité avec l'article 50, alinéa 7, de l'Accord TRIPS, le nouvel article 28a reprend le texte de l'article 80 LBI en ce qui concerne la responsabilité du requérant lorsque la mesure provisionnelle ne repose pas sur une prétention de droit matériel et qu'il s'agit de réparer le dommage découlant de cette mesure. La LDMI actuelle ne prévoit en effet pas de disposition sur la réparation du dommage.

1 2 3 . 1 6 Réalisation ou destruction des produits ou des installations (art. 29)

Cet article reprend, avec des modifications mineures, le texte actuel de la LDMI. Conformément aux articles 46 et 61 de l'Accord TRIPS, l'expression *vente*, qui figure au 1^{er} alinéa est remplacée par *réalisation* car elle est trop limitative. En effet, les objets saisis doivent pouvoir être soumis par le juge à une autre procédure que la vente. Il n'est pas nécessaire de modifier la version allemande, qui utilise déjà le terme *Verwertung*. Le 2^e alinéa ajoute d'une part l'expression *autres moyens*. D'autre part, conformément aux articles 46 et 61 de l'Accord TRIPS, les objets, ustensiles et autres moyens utilisés pour commettre les actes illicites (*instrumenta sceleris*) doivent avoir été destinés non pas *exclusivement*, mais *principalement* à l'imitation ou à la contrefaçon du dessin ou modèle industriel.

L'Accord TRIPS ne prévoit expressément la destruction des installations et ustensiles destinés à la contrefaçon des dessins et modèles industriels que dans le cas d'une procédure pénale (cf. art. 46 et 61 de l'Accord TRIPS). L'article 29, 2^e alinéa, LDMI, prévoit la destruction des instruments destinés à la contrefaçon (*instrumenta sceleris*) aussi bien dans le cadre d'une procédure civile que pénale. Une modification de la LDMI n'est toutefois pas nécessaire. En effet, il est concevable que, dans le cadre d'une procédure civile, exceptionnellement, seule la destruction soit la mesure la plus efficace pour prévenir le risque de contrefaçons ultérieures. En outre, la destruction n'est, en vertu du principe de la proportionnalité, qu'une mesure à laquelle le juge a recours en dernier ressort (*ultima ratio*).

1 2 3 . 1 7 Intervention des autorités douanières (art. 33a à c)

L'article 51, 2^e phrase, de l'Accord TRIPS dispose que les parties contractantes sont libres de prévoir ou non l'intervention des autorités douanières dans le domaine des dessins et modèles industriels, alors qu'elles sont tenues de le faire dans les domaines des marques et du droit d'auteur. Différentes considérations militent néanmoins en faveur de l'introduction de telles mesures dans la LDMI. Premièrement, l'Accord TRIPS encourage l'application de mesures à la frontière dans *tous* les domaines de la propriété intellectuelle (art. 51, Accord TRIPS). A cet égard, il convient de rappeler que de telles mesures ont déjà été introduites par le législateur suisse dans la LTo, la LPM et la LDA avant la conclusion de l'Accord TRIPS; or, aussi bien pour les topographies de circuits intégrés que pour les indications de provenance, l'introduction de mesures à la frontière est, selon l'Accord TRIPS, facultative. Deuxièmement, les dessins et modèles industriels constituent un domaine particulièrement sensible, victime des mêmes problèmes de contrefaçon que les marques et le

droit d'auteur. L'industrie suisse concernée est actuellement confrontée à de graves difficultés dues à des imitations ou contrefaçons de produits protégés par un dessin ou un modèle industriel, sans toutefois être en mesure d'intervenir à la douane sur la base de la loi actuelle. Or, les violations des droits découlant des dessins et modèles industriels pourraient être identifiées assez facilement par les autorités douanières. Enfin, la nouvelle proposition de "Règlement (CE) du Conseil fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique, l'exportation, la réexportation et le placement sous un régime suspensif des marchandises de contrefaçon et des marchandises pirates" (JO n° C 238/9 du 2 septembre 1993 et JO n° C 86/14 du 23 mars 1994) prévoit également des mesures à la frontière dans le domaine des dessins et modèles industriels. Une absence de protection à la frontière désavantagerait par conséquent les entreprises suisses par rapport à ses concurrentes européennes. Les mesures proposées renforcent la protection des droits de propriété intellectuelle et s'inscrivent dans les objectifs généraux de l'Accord TRIPS.

Article 33a

En vertu de cette disposition, l'Administration des douanes est autorisée, le cas échéant, à prévenir d'office le titulaire d'un dessin ou modèle industriel de la présence d'envois suspects. Ces derniers sont retenus aussi longtemps qu'il faut au titulaire pour déposer une requête en suspension de la mainlevée selon l'article 33b, 1^{er} alinéa. Les autorités douanières ne sont toutefois pas tenues de procéder d'office à la recherche systématique de tels envois.

Article 33b

1^{er} alinéa: Le titulaire d'un dessin ou modèle industriel qui a, lui-même ou sur la base d'une dénonciation au sens de l'article 33a, des raisons de croire que l'importation ou l'exportation de produits contrefaits est imminente, peut demander par écrit à l'Administration des douanes d'en refuser la mainlevée.

2^e alinéa: Le requérant est tenu de fournir aux autorités douanières toutes les indications dont il dispose sur les produits mis en cause.

3^e alinéa: L'introduction d'une procédure de recours irait à l'encontre du but poursuivi par l'Administration des douanes, à savoir agir aussi simplement et rapidement que possible pour donner au demandeur le temps d'obtenir du juge civil des mesures provisionnelles. Le recours pourrait en effet empêcher l'Administration des douanes d'agir à temps. Elle décide donc définitivement.

Article 33c

1^{er} alinéa: Cette disposition précise qu'il incombe à l'Administration des douanes saisie d'une demande au sens de l'article 33b de renseigner le requérant.

2^e alinéa: En vertu de cette disposition, les produits mis en cause peuvent être retenus jusqu'à dix jours ouvrables, ce délai devant permettre au requérant d'obtenir des mesures provisionnelles auprès du juge (cf. article 55, Accord TRIPS).

3^e alinéa: En règle générale, le délai de dix jours fixé au 2^e alinéa devrait être suffisant pour permettre au requérant d'obtenir des mesures provisionnelles. Comme cela a été proposé pour la LDA et la LPM (cf. ch. 121.12 et 122.11), ce délai peut toutefois, *dans des cas fondés*, être prolongé de dix jours ouvrables supplémentaires *au plus* (cf. art. 55, Accord TRIPS).

4^e alinéa: En application de l'article 53, alinéa 1, de l'Accord TRIPS, l'Administration des douanes peut exiger du requérant des sûretés adéquates lorsque la suspension de la mainlevée risque de causer un préjudice (cf. ch. 121.13. et 122.12).

5^e alinéa: Cette disposition précise que le requérant a l'obligation de réparer le dommage éventuel.

1 2 3 . 1 8 Dispositions finales

Titre: l'introduction des mesures à la frontière exige une adaptation de la numérotation du titre qui se présentera de la manière suivante: *V. Dispositions finales.*

Enfin, les dispositions relatives au droit de priorité étant introduites dans la LDMI, la loi sur les droits de priorité doit être abrogée.

1 2 3 . 2 Mise en oeuvre

La mise en pratique des modifications proposées implique l'adaptation de l'ordonnance sur les dessins et modèles industriels (ODMI; RS 232.121). Compte tenu de l'abrogation de la loi sur les droits de priorité, le règlement d'exécution de la loi fédérale sur les droits de priorité (RS 232.131) est aussi caduc. En vertu de l'article 14c, 2^e alinéa, LDMI, le Conseil fédéral est habilité à arrêter les délais et formalités relatifs au droit de priorité. Il se fondera sur les règles en vigueur de l'ordonnance sur les brevets. Enfin, la Direction générale des douanes élaborera, comme pour la LDA et pour la LPM, des prescriptions de service concernant l'intervention de l'Administration des douanes.

Loi fédérale sur les dessins et modèles industriels

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 30 mars 1900²⁾ sur les dessins et modèles industriels est modifiée comme suit:

Art. 14a (nouveau)

¹ Lorsqu'un dessin ou un modèle est l'objet du dépôt régulier d'une demande de protection pour un dessin ou un modèle industriel et que ce dépôt a lieu ou produit ses effets dans l'un des pays parties à la convention de Paris du 20 mars 1883³⁾ pour la protection de la propriété industrielle autre que la Suisse, il donne naissance à un droit de priorité conformément à l'article 4 de la convention. Ce droit de priorité peut être revendiqué en faveur de la demande de protection présentée, dans les six mois à partir du premier dépôt, pour le même dessin ou le même modèle en Suisse.

² Le premier dépôt dans un pays qui accorde la réciprocité à la Suisse a les mêmes effets que le premier dépôt dans un pays partie à la convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle.

³ Le droit de priorité a pour effet de rendre non opposables au dépôt les faits survenus depuis le premier dépôt.

Art. 14b (nouveau)

¹ Peut revendiquer le droit de priorité le premier déposant ou celui qui a acquis le droit appartenant au premier déposant de présenter une demande de protection pour le même dessin ou le même modèle en Suisse.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 232.12

³⁾ RS 0.232.01/04

² Si le premier dépôt, le dépôt en Suisse ou les deux ont été faits par une personne qui n'avait pas droit à l'octroi de la protection, l'ayant droit peut se prévaloir de la priorité dérivée du premier dépôt.

Art. 14c (nouveau)

¹ Celui qui veut se prévaloir d'un droit de priorité remettra à l'Office fédéral de la propriété intellectuelle (Office) une déclaration de priorité. Un document de priorité devra être fourni à la demande de l'Office.

² Le droit à la priorité s'éteint si les délais et les formalités fixés dans l'ordonnance ne sont pas observés.

Art. 14d (nouveau)

¹ La reconnaissance du droit à la priorité au cours de la procédure de dépôt ne dispense pas le titulaire du dessin ou du modèle industriel de prouver l'existence du droit de priorité.

² Le dépôt dont la priorité est revendiquée est présumé être le premier dépôt (art. 14a, 1^{er} et 2^e al.).

Art. 14e (nouveau)

Si le dessin ou le modèle a été rendu accessible au public pendant les six mois qui précèdent la date de dépôt ou la date de priorité, cette divulgation n'est pas opposable au déposant lorsqu'elle résulte directement ou indirectement:

- a. D'un abus évident à l'égard du déposant ou de son prédécesseur en droit, ou
- b. Du fait que le déposant ou son prédécesseur en droit a exposé le dessin ou le modèle dans une exposition industrielle officielle ou officiellement reconnue en Suisse ou dans un autre pays partie à l'Organisation mondiale du commerce et pour autant qu'il a déclaré cette divulgation au moment du dépôt et qu'il a produit, à la demande de l'Office, des pièces suffisantes à l'appui.

Art. 16, 1^{er} al.

¹ Les dessins et modèles sont déposés à l'Office.

Art. 25

¹ Quiconque commet intentionnellement l'une des infractions mentionnées à l'article 24 est tenu de réparer le dommage causé à la partie lésée et sera puni de l'amende jusqu'à 100 000 francs ou de l'emprisonnement jusqu'à un an.

² *Abrogé*

Art. 27, 3^e al.

Abrogé

Art. 28, 1^{er} al., ainsi que 3^e et 4^e al. (nouveaux)

¹ A la requête de la personne qui a qualité pour intenter action, le tribunal ordonnera les mesures provisionnelles nécessaires. Il pourra notamment demander une description précise des objets prétendus contrefaits et des instruments et ustensiles servant principalement à la contrefaçon et, le cas échéant, faire saisir lesdits objets.

³ Avant d'ordonner les mesures provisionnelles, le tribunal entendra la partie adverse; s'il y a péril en la demeure, il pourra auparavant déjà prendre des mesures d'urgence. Dans ce cas, la partie adverse sera avisée immédiatement après l'exécution des mesures.

⁴ Le cas échéant, le tribunal, en même temps qu'il admet la requête, impartira au requérant un délai de 30 jours au plus pour intenter action, en l'avisant que les mesures ordonnées deviendront caduques s'il n'agit pas dans ce délai.

Art. 28a (nouveau)

¹ S'il se révèle que la requête sollicitant une mesure provisionnelle n'était pas fondée matériellement, le requérant devra réparer le dommage causé à la partie adverse par la mesure qui aura été prise; le mode ainsi que l'étendue de la réparation seront fixés par le juge, conformément à l'article 43 du code des obligations¹⁾.

² L'action en dommages-intérêts se prescrit par un an à compter du moment où les mesures provisionnelles sont devenues caduques.

³ Les sûretés fournies par le requérant ne lui seront rendues qu'une fois la certitude acquise qu'une action en dommages-intérêts ne sera pas intentée; le tribunal peut fixer à la partie adverse un délai convenable pour intenter action, en l'avisant que si elle n'agit pas dans ce délai, les sûretés seront rendues au requérant.

Art. 29

¹ Le tribunal pourra ordonner la confiscation et la réalisation ou la destruction des objets saisis.

² Il pourra ordonner, même en cas d'acquiescement, la destruction des instruments, ustensiles et autres moyens destinés principalement à la contrefaçon. Le produit de la réalisation des objets confisqués sera utilisé pour le paiement de l'amende, des frais judiciaires et de l'indemnité due à la partie lésée. L'excédent reviendra à l'ancien propriétaire desdits objets.

¹⁾ RS 220

Art. 31

¹ Quiconque aura indûment muni ses papiers de commerce, annonces ou produits d'une mention tendant à faire croire qu'un dessin ou modèle a été déposé en vertu de la présente loi sera puni d'une amende.

² *Abrogé*

IV. Intervention de l'Administration des douanes (*nouveau*)

Art. 33a

L'Administration des douanes est habilitée à attirer l'attention du titulaire d'un dessin ou modèle déposé sur certains envois lorsqu'il y a lieu de soupçonner l'importation ou l'exportation imminente de produits illicitement contrefaits ou imités.

Art. 33b

¹ Lorsque le titulaire d'un dessin ou modèle déposé a des indices sérieux permettant de soupçonner l'importation ou l'exportation imminente de produits illicitement contrefaits ou imités, il peut demander par écrit à l'Administration des douanes de refuser la mainlevée de ces produits.

² Le requérant fournira à l'Administration des douanes toutes les indications dont il dispose et dont celle-ci a besoin pour statuer sur sa demande; il lui remettra notamment une description précise des produits.

³ L'Administration des douanes statue définitivement. Elle peut percevoir un émolument pour couvrir les frais administratifs.

Art. 33c

¹ Lorsque, à la suite d'une demande d'intervention au sens de l'article 33b, l'Administration des douanes a des raisons fondées de soupçonner l'importation ou l'exportation de produits illicitement contrefaits ou imités, elle en informe le requérant.

² L'Administration des douanes retient les produits en cause jusqu'à dix jours ouvrables à compter du moment où elle a informé le requérant conformément au 1^{er} alinéa, pour permettre à ce dernier d'obtenir des mesures provisionnelles.

³ Dans des cas fondés, l'Administration des douanes peut retenir les produits en cause durant un délai de dix jours ouvrables supplémentaires au plus.

⁴ Si la rétention des produits risque d'occasionner un dommage, l'Administration des douanes est habilitée à exiger du requérant qu'il fournisse des sûretés adéquates.

⁵ Le requérant est tenu de réparer le dommage causé par la rétention lorsque des mesures provisionnelles n'ont pas été ordonnées ou qu'elles se sont révélées infondées.

Titre précédant l'article 34

V. Dispositions finales

II

La loi fédérale du 3 avril 1914¹⁾ sur les droits de priorité relatifs aux brevets d'invention et aux dessins ou modèles industriels est abrogée.

III

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

¹⁾ RS 2 916; RO 1955 893

1 2 4 Loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention (LBI; RS 232.14)

1 2 4 . 1 Commentaires

1 2 4 . 1 1 L'exclusion de la brevetabilité (art. 2, let. a)

La loi suisse sur les brevets prévoit que les inventions dont la publication ou la mise en oeuvre serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs ne peuvent pas être brevetées. Ce motif d'exclusion est étroitement lié à l'article 53, lettre a, de la CBE; il a été repris par les Etats contractants dans leur législation nationale. En vertu de l'article 27, alinéa 2, de l'Accord TRIPS, les pays membres peuvent (mais sans obligation) exclure de la brevetabilité les inventions dont l'*exploitation* serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. Par contre, ils ne peuvent pas exclure de la brevetabilité les inventions dont la *simple publication* serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes moeurs. Une telle exclusion créerait en effet la situation suivante: l'inventeur pourrait se voir refuser la délivrance d'un brevet pour une invention en raison de cette règle d'exclusion, mais les tiers pourraient utiliser librement cette invention. L'Accord TRIPS exclut une telle situation pour protéger l'inventeur qui a investi des sommes importantes dans le développement de son invention. L'article 2, lettre a, LBI, doit être adapté en conséquence. En outre, la possibilité de publier de telles inventions a surtout pour conséquence de porter plus rapidement à la connaissance du public les inventions qui pourraient être contraires aux bonnes moeurs, voire dangereuses.

1 2 4 . 1 2 Effets du brevet (art. 8, 2^e al.)

En vertu de l'article 8, 2^e alinéa, LBI, l'utilisation d'une invention brevetée comprend "outre l'emploi et l'exécution de l'invention, notamment la mise en vente, la vente et la mise en circulation". Cette disposition ne mentionne pas expressément l'importation de produits à ces fins. Or, cette dernière compte, en vertu de l'article 28, alinéa 1, de l'Accord TRIPS, comme un acte d'utilisation. La modification qui est apportée au 2^e alinéa de l'article 8, LBI, permettra au titulaire du brevet d'intervenir dès le moment de l'importation de produits violant le droit des brevets en requérant par exemple des mesures provisionnelles. Cette possibilité est d'autant plus importante qu'il est extrêmement difficile dans la pratique de faire saisir des produits importés qui sont déjà entrés dans les circuits de distribution.

1 2 4 . 1 3 Action en cession (art. 29, 3^e et 5^e al.)

3^e alinéa: Il s'agit d'une part de préciser que seule une licence non exclusive peut être octroyée. Aux termes de l'article 31, lettre d, de l'Accord TRIPS, cette exigence vaut pour toutes les licences non contractuelles. D'autre part, la fin de l'alinéa a été supprimée, car il y est fait mention de principes généraux relatifs à la délivrance de licences non contractuelles. Or, ces principes sont maintenant réglés de manière uniforme dans un nouvel article 40b, qui est également applicable à cette catégorie de licences (cf. ch. 124.145).

5^e alinéa (nouveau): Cet alinéa étend le champ d'application du nouvel article 40b à l'article 29 LBI.

1 2 4 . 1 4 Licences non contractuelles (licences obligatoires)

1 2 4 . 1 4 1 Inventions dépendantes (art. 36)

1^{er} alinéa: Deux modifications sont prévues. D'une part, il s'agit de confirmer le caractère non exclusif de la licence (art. 31, let. d, Accord TRIPS). D'autre part, il convient d'adapter aux exigences de l'Accord TRIPS les conditions auxquelles l'invention plus récente doit satisfaire: l'article 31, lettre l, ch. i, de cet Accord prévoit en effet de manière cumulative que l'invention plus récente doit constituer un progrès technique important et que ce progrès technique doit être d'un intérêt économique considérable. Or, le texte actuel de la LBI pose deux conditions alternatives: soit l'invention plus récente présente un progrès technique notable, soit elle sert à un tout autre but que l'invention plus ancienne.

2^e alinéa: Il est justifié de supprimer la disposition actuellement en vigueur (et numérotée comme 3^e alinéa) en raison de l'introduction du nouvel article 40b, qui contient des normes communes applicables à toutes les catégories de licence obligatoire.

L'Accord TRIPS prévoit que la licence de dépendance ne peut être cédée que conjointement avec le second brevet (art. 31, let. l, ch. iii, Accord TRIPS). Cette condition est introduite dans le nouveau 2^e alinéa.

Pour des raisons de systématique, la place de cette nouvelle disposition a été intervertie avec celle du 2^e alinéa de la LBI actuelle, qui devient le nouveau 3^e alinéa.

3^e alinéa: Selon le texte actuel de cette disposition (qui est numérotée comme 2^e alinéa), le titulaire du premier brevet peut lier l'octroi d'une licence dépendante à la condition que le titulaire du second brevet lui accorde à son tour une licence pour

l'utilisation de son invention, lorsque les deux inventions répondent à un même besoin économique. L'Accord TRIPS confère au titulaire du premier brevet le droit à une telle licence même dans les cas où les deux inventions répondent à des besoins économiques différents (art. 31, let. i, ch. ii, Accord TRIPS). Il est dès lors proposé de supprimer la première partie de la première phrase de cet alinéa.

1 2 4 . 1 4 2 Exploitation de l'invention en Suisse. Action en octroi d'une licence (art. 37)

1^{er} alinéa: La première modification est une précision: en cas de non-exploitation de l'invention en Suisse, seule une licence non exclusive peut être accordée par le juge (cf. art. 31, let. d, Accord TRIPS et 37, al. 1^{bis}, LBI). Une nouvelle phrase a été ajoutée dans cet alinéa: elle consacre le principe selon lequel l'importation est assimilée à l'exploitation de l'invention en Suisse; cette adjonction revêt une grande importance (cf. art. 27, al. 1, Accord TRIPS). En effet, un grand nombre d'Etats prévoient dans leur législation sur les brevets l'octroi d'une licence obligatoire lorsque l'invention n'est pas exploitée sur leur territoire. Au cours des négociations du GATT, les participants avaient convenu que l'octroi de licences obligatoires en pareil cas ne constituait pas toujours la solution économique la plus appropriée, notamment à la lumière des avantages comparatifs des différents pays; en outre, de telles licences pourraient équivaloir à des restrictions quantitatives à l'importation. L'Accord TRIPS a pour effet d'ancrer dans le droit international le principe selon lequel l'importation équivaut à l'exploitation de l'invention dans le pays. Ainsi, l'importation du produit breveté peut assurer un approvisionnement suffisant du marché intérieur.

Alinéa 1^{bis}: Cet alinéa, qui prévoit une réglementation purement ponctuelle, est supprimé. Le principe formulé dans la première phrase a été repris dans le 1^{er} alinéa. Quant à la deuxième phrase, y compris la référence aux sous-licences, elle fait l'objet du nouvel article 40b, qui s'applique aux articles 36 à 40a.

2^e alinéa: Cet alinéa est supprimé et son contenu est repris dans l'article 40b.

3^e alinéa: En raison de la suppression du 2^e alinéa, le mot "Il" est remplacé par "Le juge".

1 2 4 . 1 4 3 Licence dans l'intérêt public (art. 40, 2^e al.)

Cet alinéa correspond à l'article 37, 2^e alinéa, et - en partie - aux articles 29, 3^e alinéa et 36, 3^e alinéa, LBI. Comme pour les dispositions précédentes, il est supprimé pour des raisons de systématique et son contenu est repris dans le nouvel article 40b, 7^e alinéa, qui est applicable à toutes les licences non contractuelles.

1 2 4 . 1 4 4 Licences obligatoires dans le domaine de la technologie des semi-conducteurs (art. 40a)

Conformément à l'article 31, lettre c, de l'Accord TRIPS, il est proposé d'introduire dans la LBI une nouvelle disposition spéciale pour les inventions faites dans le domaine de la technologie des semi-conducteurs (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.4.3.5). Alors que, dans le domaine des brevets, l'Accord TRIPS ne limite pas en général les motifs d'octroi de licences obligatoires ou ne les règle pas du tout, dans le domaine de la technologie des semi-conducteurs, il ne permet d'octroyer des licences obligatoires exclusives que pour une utilisation publique à des fins non commerciales ou pour remédier à une pratique déclarée anticoncurrentielle à l'issue d'une procédure judiciaire ou administrative. Il est proposé de ne pas refléter le premier motif dans la LBI, car le cas visé est celui du "government use" (ou utilisation par la Couronne); ce concept du droit anglo-saxon est inconnu en droit suisse (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.4.3.5). Par contre, il convient de prévoir dans la LBI une nouvelle disposition en vertu de laquelle une licence obligatoire non exclusive ne peut être accordée que pour remédier à une pratique déclarée anticoncurrentielle à la suite d'une procédure judiciaire ou administrative (par ex. la procédure dans le cadre de la Commission des cartels).

1 2 4 . 1 4 5 Dispositions communes relatives aux articles 36 à 40a (art. 40b)

L'article 40b réunit en une seule disposition un certain nombre d'exigences minimales fixées par l'Accord TRIPS pour l'octroi de licences non contractuelles (art. 31, let. a à c et e à h). L'introduction d'une nouvelle disposition est nécessaire pour deux raisons: d'une part, la loi sur les brevets ne satisfait pas à toutes les exigences de l'Accord TRIPS et, d'autre part, les conditions fixées dans la loi ne s'appliquent pas à toutes les formes de licences non contractuelles. L'élément qu'il s'agit néanmoins de reprendre dans chaque disposition pertinente, pour des raisons de fond comme de terminologie, est l'exigence de la non-exclusivité des licences non contractuelles. L'expression "*non exclusive*" est ajoutée dans chacune des dispositions touchées.

Titre marginal: Il indique que l'article 40*b* contient des dispositions communes applicables aux articles 36 à 40*a*.

1^{er} alinéa: L'article 31, lettre b, de l'Accord TRIPS prévoit que l'octroi de licences non contractuelles n'est possible que si le requérant s'est efforcé d'obtenir l'autorisation du titulaire du brevet à des "conditions et modalités commerciales raisonnables", et seulement si ces efforts "n'ont pas abouti dans un délai raisonnable". Le texte de l'Accord prévoit ensuite deux cas où il est possible de déroger à ces exigences. La LBI actuelle ne subordonne pas l'octroi de licences non contractuelles à des négociations préalables avec le titulaire du droit. Cette condition, y compris les exceptions, doit donc être reprise expressément.

2^e alinéa: L'article 31, lettre c, de l'Accord TRIPS exclut l'octroi de licences obligatoires dans le but de soutenir un secteur économique à des fins qui vont au-delà de celles auxquelles ces licences sont accordées. Le projet de révision propose un nouvel alinéa qui reflète la disposition de l'Accord TRIPS et crée une base légale qui permettra au titulaire de s'opposer le cas échéant à des licences non contractuelles dont la portée ou la durée ne sont pas justifiées.

3^e alinéa: La LBI actuelle contient déjà une disposition analogue, mais seulement dans le cas des licences pour non-exploitation de l'invention brevetée en Suisse (art. 37, al. 1^{bis}). L'article 31, lettre e, de l'Accord TRIPS oblige les parties contractantes à lier le transfert de toute licence obligatoire, quelle qu'en soit la catégorie, à la cession conjointe de la partie de l'entreprise qui l'exploite.

4^e alinéa: Cet alinéa est proche du 2^e alinéa par son contenu. Il s'agit également d'empêcher qu'une licence obligatoire ne soit utilisée abusivement à d'autres fins que celles pour lesquelles elle a été octroyée. Alors que le 2^e alinéa traite de la durée et de l'étendue de la licence, la présente disposition vise à restreindre les possibilités de commercialisation des produits fabriqués en vertu d'une licence obligatoire. Cette dernière doit être utilisée principalement pour l'approvisionnement du marché intérieur, conformément à l'article 31, lettre f, de l'Accord TRIPS. L'objectif d'une telle disposition est d'empêcher que le bénéficiaire d'une licence obligatoire n'utilise celle-ci essentiellement à des fins d'exportation.

5^e alinéa: Lorsque les motifs pour lesquels une licence obligatoire a été accordée n'existent plus et que, selon toute vraisemblance, ils ne pourront pas être invoqués de nouveau, le juge peut, sur demande, retirer cette licence. Il s'agit d'une solution qui n'a pas été prévue dans la LBI actuelle, mais qui pourrait maintenant déjà être développée sur la base des principes généraux du droit. Toutefois, en raison du texte explicite de l'Accord TRIPS (art. 31, let. g) et du principe de la sécurité juridique, cette possibilité est expressément reprise dans le nouvel alinéa.

6^e alinéa: L'obligation qu'a le preneur d'une licence obligatoire d'indemniser le titulaire du brevet est prévue dans la LBI actuelle (par ex. art. 36, 3^e al., 37, 2^e al., 40, 2^e al., LBI); elle rencontre également l'agrément de la doctrine. Il s'agit d'un principe fondamental du système des licences obligatoires, sans lequel on pourrait difficilement concevoir une telle atteinte aux droits du titulaire d'un brevet. Jusqu'ici, il appartenait au juge de fixer le montant de l'indemnité. L'article 31, lettre h, de l'Accord TRIPS prévoit deux critères de calcul de l'indemnité: les circonstances et la valeur commerciale de la licence. Puisque ces critères concernent toutes les catégories de licences obligatoires, ils sont repris dans le nouvel article 40b.

7^e alinéa: Cet alinéa fixe un principe qui, en soi, n'est pas nouveau dans le droit des brevets. Selon ce principe, il appartient au juge de décider de l'octroi et du retrait de la licence, de déterminer l'étendue et la durée de celle-ci et de fixer le montant de l'indemnité. La réglementation actuelle n'est pas agencée de manière systématique et n'est pas complète. Il se justifie dès lors de réunir dans une seule disposition les différents articles relatifs aux compétences judiciaires dans le domaine des licences obligatoires.

1 2 4 . 1 5 Réalisation ou destruction de produits ou d'installations (art. 69, 1^{er} et 3^e al.)

L'article 69 LBI prévoit des mesures civiles et pénales qui ont pour but de réduire ou d'éliminer le risque futur de violation d'un brevet. Comme ce fut le cas pour l'article 29 LDMI (cf. ch. 123.16), il convient d'adapter légèrement l'article 69 aux articles 46 et 61 de l'Accord TRIPS. Sont apportés aux 1^{er} et 3^e alinéas les changements suivants: le premier consiste à remplacer, à la fin de l'énumération des instruments destinés à la fabrication de produits illicites (*instrumenta sceleris*), le terme "etc." par l'expression "et des autres moyens". Du fait du second changement, il suffira désormais que les instruments du délit aient servi *principalement* (et non plus exclusivement) à la fabrication illicite des produits brevetés.

Bien que l'Accord TRIPS (cf. art. 46 et 61) ne prévoie pas expressément, dans le cadre d'une action civile, la destruction des installations et instruments destinés à la fabrication illicite de produits, il n'est pas nécessaire de modifier l'article 69 LBI en ce qui concerne la question de la destruction. Les commentaires faits pour l'article 29 LDMI valent également ici (cf. ch. 123.16).

1 2 4 . 1 6 Mesures provisionnelles (art. 77, 3^e et 4^e al.)

3^e alinéa: L'article 77 LBI traite des mesures provisionnelles. La deuxième partie du 3^e alinéa prévoit que le juge peut prendre des mesures d'urgence sans aviser la partie adverse, s'il y a péril en la demeure. L'article 50, alinéa 4, de l'Accord TRIPS exige toutefois que cette partie soit avisée *immédiatement* après l'exécution des mesures. Cette réglementation trouve déjà application dans la pratique juridique suisse. Mais en l'absence de toute mention expresse dans la loi, il pourrait arriver qu'une autorité diffère l'avis ou l'omette, et, selon les circonstances, cause ainsi à la partie adverse un dommage difficilement réparable. Dès lors, pour des raisons de sécurité juridique, il convient d'ajouter une nouvelle phrase à la fin du 3^e alinéa de l'article 77.

4^e alinéa: La teneur actuelle de la loi oblige le juge, lorsqu'il ordonne des mesures provisionnelles, à impartir simultanément au requérant un délai de 60 jours au plus pour intenter action. Toutefois, en vertu de l'article 50, alinéa 6, de l'Accord TRIPS, ce délai ne doit pas dépasser 31 jours civils ou 20 jours ouvrables. Le délai prévu par la LBI doit par conséquent être ramené à 30 jours au plus; comme, en droit suisse, le premier jour du délai fixé par le juge n'est pas compté, le délai est de fait de 31 jours, donc conforme à l'Accord TRIPS. En vertu de son pouvoir d'appréciation, l'autorité peut aussi fixer des délais plus courts pour tenir compte des circonstances.

Il convient de remarquer à ce propos que l'expression *le cas échéant* ne laisse pas à l'autorité le choix d'impartir ou non un délai, mais signifie qu'un délai doit être impartie seulement - mais impérativement - avant l'ouverture de l'action. En vue d'éviter de futurs malentendus, l'expression *le cas échéant* est supprimée.

1 2 4 . 2 Mise en oeuvre

La mise en pratique des modifications proposées ne nécessite aucune adaptation de l'ordonnance relative aux brevets d'invention (ordonnance sur les brevets; RS 232.141).

Loi fédérale sur les brevets d'invention

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 25 juin 1954²⁾ sur les brevets d'invention est modifiée comme suit:

Art. 2, let. a

Ne peuvent être brevetées:

- a. Les inventions dont la mise en œuvre serait contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs;

Art. 8, 2^e al.

² Outre l'emploi et l'exécution de l'invention, l'utilisation comprend notamment la mise en vente, la vente, la mise en circulation et l'importation à ces fins.

Art. 29, 3^e al. et 5^e al. (nouveau)

³ Si le juge ordonne la cession, les licences ou autres droits accordés dans l'intervalle à des tiers tombent; ceux-ci pourront toutefois, lorsqu'ils auront déjà, de bonne foi, utilisé l'invention professionnellement en Suisse ou y auront fait à cette fin des préparatifs spéciaux, demander l'octroi d'une licence non exclusive.

⁵ Les dispositions correspondantes de l'article 40b sont applicables.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 232.14

Art. 36

B. Inventions
dépendantes

¹ Si l'invention faisant l'objet d'un brevet ne peut être utilisée sans violer un brevet antérieur, le titulaire du brevet plus récent a droit à l'octroi d'une licence non exclusive dans la mesure nécessaire à l'exploitation de son invention, lorsque cette invention, par rapport à celle qui fait l'objet du premier brevet, présente un progrès technique important d'un intérêt économique considérable.

² La licence pour l'utilisation de l'invention faisant l'objet du premier brevet ne peut être cédée que conjointement avec le second brevet.

³ Le titulaire du premier brevet peut lier l'octroi de la licence à la condition que le titulaire du second brevet lui accorde à son tour une licence pour l'utilisation de son invention.

Art. 37

C. Exploitation
de l'invention
en Suisse
I. Action en
octroi d'une
licence

¹ Après un délai de trois ans à compter de la délivrance du brevet, mais au plus tôt quatre ans après le dépôt, toute personne qui justifie d'un intérêt peut demander au juge l'octroi d'une licence non exclusive pour utiliser l'invention si, jusqu'à l'introduction de l'action, le titulaire du brevet n'a pas exploité l'invention dans une mesure suffisante en Suisse et qu'il ne puisse pas justifier son inaction. L'importation est considérée comme exploitation du brevet en Suisse.

^{1bis} et ² *Abrogés*

³ Le juge peut, sur requête du demandeur, lui accorder une licence sitôt l'action introduite, sous réserve du jugement au fond, lorsque, outre les conditions énoncées au 1^{er} alinéa, le demandeur rend vraisemblable qu'il a un intérêt à utiliser immédiatement l'invention et qu'il fournit au défendeur des sûretés suffisantes; le défendeur doit être entendu préalablement.

Art. 40, 2^e al.

Abrogé

Art. 40a (nouveau)

E. Licences
obligatoires
dans le
domaine de la
technologie des
semi-conduc-
teurs

Dans le cas d'une invention dans le domaine de la technologie des semi-conducteurs, une licence non exclusive ne peut être accordée que pour remédier à une pratique déclarée anticoncurrentielle à l'issue d'une procédure judiciaire ou administrative.

F. Dispositions
communes
relatives aux
articles 36 à
40a

Art. 40b (nouveau)

¹ Les licences prévues aux articles 36 à 40a ne sont accordées que si les efforts entrepris par le requérant afin d'obtenir une licence contractuelle à des conditions commerciales raisonnables n'ont pas abouti dans un délai raisonnable. De tels efforts ne sont pas nécessaires dans des situations d'urgence nationale ou dans d'autres circonstances d'extrême urgence.

² L'étendue et la durée de la licence sont limitées aux fins auxquelles celle-ci a été accordée.

³ La licence ne peut être cédée qu'avec la partie de l'entreprise qui l'exploite. Il en est de même des sous-licences.

⁴ La licence est accordée principalement pour l'approvisionnement du marché intérieur.

⁵ Sur requête, le juge retire la licence à l'ayant droit, si les circonstances qui ont justifié son octroi cessent d'exister et qu'il soit vraisemblable qu'elles ne se reproduiront pas. La protection adéquate des intérêts légitimes de l'ayant droit est réservée.

⁶ Le titulaire du brevet a droit à une rémunération adéquate. Celle-ci sera déterminée compte tenu du cas d'espèce et de la valeur économique de la licence.

⁷ Le juge décide de l'octroi et du retrait de la licence, de l'étendue et de la durée de celle-ci et de la rémunération à verser.

Art. 69, 1^{er} et 3^e al.

¹ En cas de condamnation, le juge peut ordonner la confiscation et la réalisation ou la destruction des produits fabriqués illicitement ou des installations, de l'outillage et des autres moyens servant principalement à leur fabrication.

³ Même en cas de rejet de l'action ou en cas d'acquittement, le juge peut ordonner la destruction des installations, de l'outillage et des autres moyens servant principalement à la violation du brevet.

Art. 77, 3^e et 4^e al.

³ Avant d'ordonner les mesures provisionnelles, l'autorité entendra la partie adverse; s'il y a péril en la demeure, elle pourra auparavant déjà prendre des mesures d'urgence. Dans ce cas, la partie adverse sera avisée immédiatement après l'exécution des mesures.

⁴ L'autorité, en même temps qu'elle admet la requête, impartira au requérant un délai de 30 jours au plus pour intenter action, en l'avisant que les mesures ordonnées deviendront caduques s'il n'agit pas dans ce délai.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

1 3 Répercussions

1 3 1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

1 3 1 . 1 Au niveau fédéral

Le projet n'a pour la Confédération aucune conséquence financière ni aucun effet sur l'état du personnel. Même les modifications concernant l'intervention des douanes n'exigent aux frontières ni personnel supplémentaire ni entrepôts d'une plus grande capacité, car les marchandises retenues ne sont en général pas emmagasinées aux frais de l'Administration des douanes mais dans des locaux privés appartenant au détenteur des marchandises et placés sous surveillance douanière.

1 3 1 . 2 Au niveau cantonal ou communal

Tant au niveau des cantons que des communes, le projet n'a aucune conséquence financière ni aucun effet sur l'état du personnel.

1 3 2 Autres conséquences

Conformément à l'article 64, 3^e alinéa, et à l'article 64^{bis}, 2^e alinéa, de la constitution fédérale (cst.; RS 101), l'organisation judiciaire, la procédure et l'administration de la justice ressortissent des cantons dans la même mesure que par le passé. L'application des droits relatifs à la propriété intellectuelle relève donc de leur compétence. Il appartiendra par conséquent aux cantons dont le droit d'organisation judiciaire ou de procédure ne correspond pas aux exigences imposées dans la troisième partie de l'Accord TRIPS de prendre les mesures nécessaires, soit, au besoin, de procéder aux adaptations correspondantes de leur législation (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.8.6.2). Ces aspects ont été signalés aux cantons au cours d'une séance d'information générale sur les résultats du Cycle d'Uruguay.

Pour le reste, les modifications proposées n'ont aucune répercussion.

1 4 Programme de la législature

Le projet résulte de la nécessité de reprendre dans le droit suisse les dispositions de l'Accord TRIPS en cas de ratification. Les révisions partielles proposées en matière de propriété intellectuelle apparaissent dans le rapport sur le Programme de la légis-

lature 1991-1995 (FF 1992 III 1 ss, en particulier 33 et 71). Selon l'objectif 4 (consolidation, renforcement et développement du système de commerce mondial multilatéral ouvert), le Conseil fédéral procédera, après l'aboutissement des négociations s'inscrivant dans le Cycle d'Uruguay du GATT, à l'adaptation des dispositions législatives internes en fonction des résultats acquis - qui concernent également la propriété intellectuelle. Les diverses adaptations législatives subséquentes ont par ailleurs été annoncées dans les grandes lignes 1991-1995 de la politique gouvernementale (FF 1992 III 171, appendice 1, 174/R20).

1 5 Rapport avec le droit européen

Dans la mesure où les modifications proposées consistent en une adaptation impérative aux dispositions de l'Accord TRIPS, la question de la compatibilité avec le droit européen ne se pose pas, puisque les autres Etats de l'UE y seront également liés, en tant que futurs membres de l'OMC.

Au niveau des mesures à la frontière, il est aussi prévu de reprendre des dispositions dites potestatives. La question en l'occurrence est de savoir quel en sera le rapport avec le droit communautaire. Pour l'instant, il n'est pas encore possible de donner une réponse définitive, car le droit communautaire afférent est en pleine mutation - à la suite notamment des négociations relatives à l'Accord TRIPS (cf. Message 1 GATT, ch. 2.4.6). Actuellement en vigueur, le règlement (CEE) n° 3842/86 du Conseil, du 1^{er} décembre 1986, fixant des mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon (JO n° L 357/1 du 18 décembre 1986) sera remplacé le 1^{er} janvier 1995. Le projet du nouveau règlement (JO n° C 238/9 du 2 septembre 1993 et JO n° C 86/14 du 23 mars 1994; cf. ch. 121.11) établit, dans le préambule déjà, que la Communauté considérera les dispositions de l'Accord TRIPS et "notamment les mesures à prendre à la frontière". On observera par ailleurs que ce projet de règlement s'étend aux domaines dans lesquels des mesures aux frontières et des dispositions d'accompagnement sont également proposées pour le droit suisse; en outre, les propositions avancées ici sont en harmonie avec celles du projet de règlement communautaire.

Dans l'optique de leur compatibilité avec le droit communautaire, les propositions de modification de la LDMI, qui ne se fondent pas explicitement sur l'Accord TRIPS (cf. ch. 123.11 et 123.12), appellent le commentaire suivant: l'UE vise aussi une harmonisation législative dans le domaine des dessins et des modèles (cf. proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection juridique des dessins et modèles, JO n° C 345/14 du 23 décembre 1993; proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les dessins ou modèles communautaires, JO n° C 29/20 du 31 janvier 1994). Si l'on compare les modifications prévues en la matière avec les efforts d'harmonisation de l'UE, il apparaît uniquement une différence mineure concernant la réglementation de l'immunité d'exposition (art. 14e LDMI), qui découle d'une adaptation de la LDMI à la LBI (cf. ch. 112.3 et 123.12).

Tout comme les actes législatifs qu'elles visent, les présentes modifications trouvent leur base constitutionnelle dans les articles 64 et 64^{bis} de la constitution fédérale.

Glossaire

Définitions de quelques termes juridiques

Droit de priorité (dans le domaine des brevets d'invention et des dessins et modèles industriels)	Lorsqu'une invention (ou un dessin ou modèle industriel) est l'objet d'un dépôt régulier en Suisse dans un délai de 12 mois (ou 6 mois pour le dessin ou modèle industriel) après le dépôt dans l'un des pays parties à la convention de Paris (et à l'Accord instituant l'OMC, conformément à l'Accord TRIPS), le requérant (ou le déposant) peut revendiquer un droit de priorité quant au dépôt en Suisse. Ce droit a pour conséquence que les faits survenus après le premier dépôt ne pourront pas être opposés au second dépôt.
Droits voisins	Droits des artistes interprètes, des producteurs de phonogrammes ou de vidéogrammes, ainsi que des organismes de diffusion.
Immunité d'exposition	L'immunité d'exposition a pour effet que la divulgation d'une invention ou d'un dessin ou modèle industriel à l'occasion de certaines expositions ne détruit pas la nouveauté de l'invention ou du dessin ou modèle industriel (divulgation non opposable par un tiers).
Licence de dépendance	Forme particulière de licence obligatoire pour l'utilisation d'une invention protégée par un brevet d'invention antérieur, lorsqu'une invention protégée par un brevet d'invention plus récent ne peut pas être utilisée sans violer le brevet antérieur.

Licence non contractuelle/licence obligatoire

Licence accordée à un tiers en vertu d'une décision de l'autorité compétente sans l'accord du titulaire du droit. Le droit suisse des brevets prévoit l'octroi de licences obligatoires dans l'intérêt public ou pour non-exploitation de l'invention brevetée.

Priorité d'exposition

Droit de priorité accordé à une invention ou à un dessin ou modèle industriel divulgués à l'occasion de certaines expositions.

Topographie

Structure tri-dimensionnelle d'un produit semi-conducteur (micro-chip ou "puce").

2 Loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP; RS 531)

21 Partie générale

211 Introduction

Conformément à l'article 8 de la loi sur l'approvisionnement du pays, le Conseil fédéral peut soumettre au stockage obligatoire des biens d'importance vitale dont la production indigène est inexistante ou insuffisante. Il soumet à cet effet les produits concernés au régime du permis d'importation. L'octroi du permis est subordonné à la conclusion d'un contrat de stockage.

En créant des fonds de garantie (voir glossaire agriculture), l'économie privée peut alléger les coûts du stockage obligatoire de manière que celui-ci n'entraîne ni gains ni pertes pour les importateurs qui y sont astreints. Les contributions prélevées par ces fonds sont destinées à couvrir les frais d'entreposage et les pertes résultant de baisses de prix des marchandises qui composent les réserves obligatoires. A cette fin, les branches économiques concernées peuvent, de leur propre initiative, se grouper en coopératives ou associations de caractère privé et créer de tels fonds. Il n'appartient cependant pas aux pouvoirs publics d'indemniser les importateurs en créant des fonds de garantie; ces mesures ne sont donc pas prises sur mandat de la Confédération. Il s'agit plutôt de mesures d'entraide prises par les importateurs des branches concernées (Message relatif à la LAP; FF 1981 III 398 s). La Confédération se limite à pourvoir indirectement, au moyen des contrats de stockage, à ce que tous les importateurs participent à ces fonds, afin d'éviter des distorsions de concurrence (art. 6, 3^e al. et art. 10 LAP). Les ressources financières des fonds de garantie sont propriété de ces organisations privées et non de la Confédération.

Dans le cadre de l'Accord de l'Uruguay Round du GATT sur l'agriculture, les contributions aux fonds de garantie pour les produits agricoles produits aussi en Suisse, à savoir le sucre, les graisses et huiles comestibles, les denrées et semences fourragères, ont été tarifées, c'est-à-dire incluses dans les droits de douane maximaux prévus par le GATT.

Dans le cas présent, le GATT n'impose pas de renoncer à l'affectation spéciale ni de modifier la nature juridique des contributions aux fonds de garantie qui doivent être tarifées. La Suisse n'a donc aucune raison de modifier le système des contributions aux fonds de garantie qui relève de l'économie privée.

Jusqu'à ce jour, le système de nature privée régissant la perception des contributions n'a connu qu'une seule limitation imposée par l'Etat pour protéger les consommateurs: selon l'article 10, 2^e alinéa LAP, la création, la modification et la suppression de fonds de garantie ainsi que les statuts et règlements de ces institutions doivent être soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Pour éviter que ces fonds n'accumulent, au détriment des consommateurs, des moyens financiers supérieurs au strict nécessaire pour couvrir les frais d'entrepôt et les risques découlant de baisses de prix, les autorités fédérales doivent vérifier que les moyens financiers sont utilisés conformément à leur affectation et que l'ampleur des contributions prélevées est proportionnée aux besoins financiers (art. 11, 4^e al. de l'ordonnance du 6 juillet 1983 sur la constitution de réserves, RS 531.211). L'approbation par ces autorités dépend donc du seul critère des coûts. La tarification de certaines contributions aux fonds de garantie - seules ont été tarifées les contributions sur des denrées agricoles qui sont produites également dans le pays - entraîne une nouvelle limitation de l'autonomie du secteur privé dans ce domaine, car la Confédération doit pouvoir prescrire l'ampleur maximale des contributions également en fonction des obligations internationales assumées par la Suisse. Il faut donc créer une base légale en la matière dans la LAP. Cette limitation est due à l'engagement pris envers le GATT que la somme des prélèvements opérés à la frontière ne doit pas dépasser les droits de douane liés au GATT.

212 Résultats de la procédure de consultation

La grande majorité des milieux consultés qui se sont prononcés expressément sur la modification proposée de la loi sur l'approvisionnement du pays, s'exprime en faveur du maintien du système des contributions aux fonds de garantie qui relève du droit privé et qui a donné satisfaction. Ces milieux demandent que l'affectation des contributions aux fonds de garantie soit maintenue et que celles-ci soient perçues par les organisations de propriétaires de réserves obligatoires. En outre, ils attendent des précisions correspondantes dans le texte du message. L'article 10a proposé rencontre une large approbation. Dans certains avis, il est toutefois proposé de supprimer le deuxième alinéa de l'article 10a, car l'inclusion des contributions aux fonds de garantie dans les mesures de réduction serait contraire au système.

Une association économique souhaiterait supprimer entièrement l'article 10a proposé afin d'éviter une relation peu opportune entre la politique agricole et l'approvisionnement économique du pays.

Quelques rares avis émanant de l'agriculture demandent qu'à l'avenir les coûts du stockage obligatoire soient entièrement couverts par la Confédération, car cette tâche est d'intérêt public. Ils ne s'opposent cependant pas à la solution proposée.

213 Transposition des résultats de la procédure de consultation

Il a pu être tenu compte du vœu exprimé par les milieux consultés de maintenir le caractère de droit privé du système des contributions aux fonds de garantie et de préciser dans ce sens le texte du message.

Certains avis proposent de supprimer l'article 10a, 2^e alinéa. Il est relevé que l'ampleur des contributions aux fonds de garantie est exclusivement tributaire des frais de stockage, raison pour laquelle ces dernières ne devraient pas pouvoir être réduites dans les mêmes proportions que les droits de douane. Comme il a déjà été relevé, la tarification peut entraîner une réduction des contributions aux fonds de garanties concernées. Conformément au principe énoncé au début du présent message selon lequel il faut se limiter aux modifications de la loi indispensables à la ratification des conventions avec le GATT, seule une réduction proportionnelle peut entrer en considération. Cependant, à titre exceptionnel et dans des cas dûment motivés, le Conseil fédéral doit pouvoir déroger à cette règle (art. 10a, 2^e al., dernière phrase).

Parmi les avis recueillis dans la procédure de consultation, un petit nombre demande que le financement du stockage obligatoire soit assumé par la Confédération. Il sied de relever à cet égard qu'en vertu du principe inscrit dans la loi sur l'approvisionnement économique du pays, il incombe d'abord à l'économie privée d'assurer l'approvisionnement économique du pays en biens et en services d'importance vitale. Un financement par l'Etat irait totalement à l'encontre des efforts entrepris actuellement en matière de politique économique pour déréglementer l'économie suisse et pour mieux tenir compte du principe de la subsidiarité. Il ne serait donc guère compréhensible que la Confédération prenne en charge de nouvelles tâches dans ce domaine. Il n'y a d'ailleurs pas de raison à cela.

214 Classement des interventions parlementaires

Aucune intervention parlementaire n'avait été déposée dans ce domaine.

221 Commentaire

A la suite de la tarification de certaines contributions aux fonds de garantie dans le cadre du GATT et pour que cette obligation internationale soit respectée, le Conseil fédéral doit recevoir la compétence de limiter l'autonomie des organisations de propriétaires de réserves obligatoires en prescrivant, non seulement l'ampleur maximale des droits de douane, mais aussi celle des contributions aux fonds de garantie, de manière que la somme des prélèvements à la frontière ne dépasse pas les droits de douane liés au GATT. Le principe de la légalité exige qu'une telle limitation soit instaurée par la loi elle-même. Etant donné que la tarification peut entraîner une réduction des contributions aux fonds de garantie dans ce domaine, il est indispensable d'en déterminer l'ampleur. Le montant maximum des prélèvements à la frontière autorisé en vertu des obligations internationales est fixé de manière que les contributions aux fonds de garantie soient en principe réduites dans les mêmes proportions que les droits de douane pour les marchandises concernées. Le Conseil fédéral peut déroger à cette règle lorsque le plafonnement des contributions aux fonds de garantie menace les objectifs de l'approvisionnement économique du pays ou qu'au contraire les moyens disponibles des fonds de garantie en question permettent temporairement de réduire les contributions dans une plus large mesure. Cela permet d'obtenir la transparence exigée par le GATT sans devoir prescrire dans la loi elle-même une limite maximale qui devrait vraisemblablement être adaptée après peu de temps déjà.

Les organisations de propriétaires de réserves obligatoires concernées demeurent responsables des fonds de garantie et continuent donc de se charger de manière inchangée aussi bien de la perception des contributions que de la gestion des fonds de garantie. Il leur incombe donc notamment de fixer les contributions à ces fonds pour qu'elles couvrent les frais du stockage obligatoire, cela dans le cadre du niveau maximal prescrit par le Conseil fédéral, ainsi que de percevoir les contributions en leur nom et pour leur propre compte. A cet égard, elles sont soumises, comme jusqu'à présent, à la surveillance du Département fédéral de l'économie publique.

De manière analogue à la législation sur l'agriculture et sur les douanes, l'article 10a, 1^{er} alinéa, doit prévoir une possibilité de délégation au Département fédéral de l'économie publique.

L'adjonction de l'article 10a LAP qui est proposée ici implique certaines adaptations techniques des ordonnances sur les réserves obligatoires.

**Loi fédérale
sur l'approvisionnement économique du pays
(Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP)**

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 8 octobre 1982²⁾ sur l'approvisionnement économique du pays (loi sur l'approvisionnement du pays) est modifiée comme suit:

Art. 10a Respect d'obligations internationales (*nouveau*)

¹ Pour garantir le respect d'obligations internationales, le Conseil fédéral peut prescrire aux fonds de garantie et institutions analogues le niveau maximum des contributions. Il peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie publique.

² Si le niveau maximum des contributions aux fonds de garantie est abaissé en raison d'accords internationaux, il le sera dans la même proportion que les droits de douane. Dans des cas justifiés, des dérogations à cette règle sont autorisées.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 531

23 Conséquences

231 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

231.1 Au niveau fédéral

La modification proposée de la loi sur l'approvisionnement du pays n'entraîne aucune conséquence pour la Confédération, ni sur le plan financier ni sur l'état du personnel.

231.2 Au niveau des cantons et des communes

Ni les cantons , ni les communes ne sont concernés par cette modification de loi.

232 Autres conséquences

Il n'en découle pas d'autres conséquences.

24 Programme de législature

Le projet est annoncé dans le programme de législature 1991 à 1995 (FF 1992 III 1)

25 Relation avec le droit européen

La modification proposée de la loi sur l'approvisionnement du pays est rendue nécessaire exclusivement par les conventions du GATT. Elle n'est pas en contradiction avec le droit européen.

26 Constitutionnalité

La loi sur l'approvisionnement du pays se fonde sur l'article 31 bis, 3^e alinéa, lettre e, de la constitution. La disposition proposée entre dans le même cadre constitutionnel.

sont grevées d'un taux consolidé élevé qui renchérit la marchandise et pourrait rendre inattractant le franchissement de la frontière. La régulation du marché en cas de pénuries s'opère soit par des augmentations autonomes de la quantité contingentée admise au taux réduit, soit par des adaptations du taux du tarif d'usage. Le relèvement des taux ne vise pas à renforcer le système de protection existant, de sorte qu'il n'y a pas lieu de craindre un renchérissement artificiel. Lors de la fixation des taux, il sera tenu compte des autres branches économiques (cf. message 2, ch. 421.131.1).

Les taux consolidés selon la liste LIX-Suisse-Liechtenstein seront repris à l'annexe 1 et les contingents tarifaires, à l'annexe 2 nouvellement créée de la loi sur le tarif des douanes. Il importe dès lors d'insérer en partie de nouvelles lignes tarifaires dans le tarif général. Conformément à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein, ces dernières seront en outre subdivisées, pour certaines marchandises, selon le genre de marchandise, leur emploi, les contingents ou les saisons d'importation.

Pour le calcul du taux du tarif d'usage, les taux tarifés correspondants mentionnés dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein seront réduits des contributions destinées au fonds de garantie, de la taxe de remplacement pour la volaille importée, des montants à verser au fonds de réserve pour le bétail de boucherie et la viande, de la taxe de remplacement pour les semences ainsi que pour le sperme de bovins. Ces redevances ne seront pas perçues par l'Administration des douanes à la frontière, mais à l'intérieur du pays par les organes qui s'en chargent à ce jour.

311.14 Adaptation de la loi sur le tarif des douanes

La LTaD doit être complétée par un nouveau chapitre concernant les mesures en faveur de l'agriculture en corrélation avec les conventions internationales.

Le but visé consiste à pouvoir modifier des taux du tarif d'usage ou, pour certains produits agricoles, adapter rapidement à la situation du marché la quantité des contingents tarifaires.

La LTaD constitue la base légale pour la fixation des taux dans le cadre du tarif général. Pour certains produits agricoles déterminés, le taux du tarif d'usage est calculé sur la base de prix-seuils. Les principes et la compétence en matière de fixation des prix-seuils sont régis par les articles 23a et 19 LAgr. En outre, les contingents tarifaires mentionnés dans l'annexe 2 doivent être fixés et répartis conformément à l'article 23b LAgr. Aussi, tant pour les prix-seuils que pour les contingents tarifaires, la LTaD établit-elle uniquement le lien juridique relatif à l'agriculture avec la LAgr (cf. message 2, ch. 421.13).

L'accord du GATT prévoit à l'article 5 une clause de sauvegarde spéciale pour les produits tarifés spécialement désignés dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein. Sous certaines conditions, la clause de sauvegarde peut être invoquée, ce qui a pour effet qu'un droit plus élevé (supérieur à celui du tarif général) est perçu durant une certaine période. La LTaD habilite le Conseil fédéral ou le DFEP, qui décide après avoir entendu le DFF, à majorer le taux en conséquence. Pour ce qui est des conditions et de la sollicitation des clauses de sauvegarde dans le secteur agricole, il est renvoyé au message 1, chiffre 2.2.3.3.1 et au message 2, chiffre 421.131.4.

Il va de soi que la clause de sauvegarde ne peut cependant être invoquée que si l'accès au marché fixé contractuellement a été octroyé.

311.15 Rapports

Selon le régime juridique en vigueur, toute modification du taux du droit ordonnée par le Conseil fédéral fait l'objet d'un rapport à l'Assemblée fédérale. Cette dernière décide si la mesure prise doit rester en vigueur, être complétée ou modifiée. Ce principe est maintenu. Vu que les mesures d'orientation du marché dans le secteur agricole ne sont souvent valables que pour un bref laps de temps, il peut arriver qu'elles ne soient plus en vigueur lorsque le rapport est présenté ou lors des débats parlementaires. C'est pourquoi la loi précise que seules les mesures en vigueur doivent être approuvées par le Parlement. Mais il est fait rapport à ce dernier à propos de toute modification (rapport sur les mesures tarifaires). Cette réglementation est conforme à la pratique en vigueur (exemple: loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés, RS 632.111.72).

3 Législation douanière

3 1 Partie générale

3 1 1 Introduction

La matière douanière suisse est régie par deux lois fédérales. La loi fédérale du 1er octobre 1925 sur les douanes (LD; RS 632.0) fixe pour l'essentiel les modalités de la perception des droits. La loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10) règle, outre quelques dispositions générales, les tarifs douaniers.

La transposition des résultats du Cycle d'Uruguay dans la législation nationale et leurs répercussions sur l'économie suisse impliquent que la loi sur le tarif des douanes et la loi sur les douanes soient adaptées.

L'arrêté fédéral sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein annexée au Protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 vise à garantir la transposition dans le droit national.

3 1 1.1 Loi sur le tarif des douanes

311.11 Notions tarif général / tarif d'usage

Le tarif général s'entend d'un tarif douanier créé en considération de la législation nationale et en fonction des besoins indigènes. Il contient les numéros de tarif, les désignations des marchandises, les règles de classement et, nouvellement, les contingents tarifaires ainsi que les taux maximaux (exception: en cas d'invocation des clauses de sauvegarde, ces taux pouvant être dépassés) tels qu'ils ont été pour la plupart consolidés dans le cadre des Accords du GATT. La structure du tarif général est fondée sur la Nomenclature du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (RS 0.632.11).

Le tarif d'usage correspond dans sa structure au tarif général et contient, outre les taux du tarif général demeurés inchangés, les taux réduits en vertu de traités et de mesures autonomes. Il reflète les taux en vigueur fixés dans des textes légaux. Il est publié par l'Administration des douanes.

311.12 Adaptations dans le secteur industriel

Dans le secteur industriel, de nombreux taux seront réduits en plusieurs étapes. Les équipements médicaux, certains meubles, les machines agricoles et de chantier seront exonérés à la fin du processus de démantèlement. Les produits pharmaceutiques peuvent déjà être admis en franchise dès l'entrée en vigueur de l'accord. La structure du tarif général reste en principe inchangée et les taux consolidés dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein seront repris dans le tarif général (cf. message 1, ch. 2.2.2.5 et message 2, ch. 311.3).

Les taux du tarif d'usage seront en principe identiques à ceux du tarif général. Il y aura des dérogations là où, en vertu de l'article 4 LTaD, des taux plus bas du tarif d'usage sont aujourd'hui déjà en vigueur. Le chapitre 27 du tarif (huiles minérales et carburants) ayant été exclu des négociations, il n'est pas contenu dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein. Le droit en vigueur reste inchangé.

311.13 Adaptations dans le secteur agricole

L'accord du GATT relatif à l'agriculture exige la conversion en droits de douane de toutes les redevances prélevées à la frontière au titre de la politique agricole et de restrictions d'importation (tarification). Il en résulte que là où la protection à l'importation est actuellement assurée par diverses redevances, le nouveau taux du droit de douane se compose de l'addition de toutes les redevances d'importation telles que droits de douane, droits supplémentaires et suppléments de prix. Les taux des droits de douane revêtent une grande importance pour les produits agricoles, car la quantité admise à l'importation peut être modulée par le biais de la fixation du taux. Pour les importations qui étaient jusqu'ici soumises à des restrictions quantitatives, la tarification change la nature de la protection à la frontière. Les possibilités moyennes d'importation (en règle générale celles des années 1986 - 1988) doivent être maintenues aux conditions antérieures. Ces quantités sont fixées contractuellement sous forme de contingents tarifaires. Ils représentent la quantité minimale d'une marchandise pouvant être importée à un taux consolidé réduit (accès minimal au marché, cf. message 2, ch. 421.133). Des importations hors contingents tarifaires sont possibles sans restriction, mais

311.16 Suppression du droit de statistique

Une autre mesure s'inscrivant dans le cadre des Accords du GATT est la suppression du droit de statistique. Cette taxe (généralement 3 % du montant de la créance douanière) n'est actuellement perçue que sur les marchandises passibles de droits. Les marchandises pouvant par exemple être admises en franchise au titre des accords de libre-échange n'en sont pas grevées. Plusieurs membres du GATT ont qualifié cette redevance d'abusives (cf. message 1, ch. 2.2.2.5). La suppression exige l'adaptation de l'article de loi correspondant.

3 1 1.2 Loi sur les douanes

311.21 Trafic de perfectionnement et de transformation

Le perfectionnement se définit de manière générale comme un processus de travail par voie mécanique ou chimique. Il s'agit en l'occurrence de l'ouvraison ou de la transformation d'une marchandise. L'ouvraison se distingue de la transformation dans ce sens qu'elle fait subir à la marchandise des modifications moins profondes, qui n'altèrent pas ses caractéristiques essentielles. La transformation, en revanche, altère ces caractéristiques; la marchandise n'est pas maintenue dans son individualité, mais uniquement en substance.

Dans le droit en vigueur, un allègement douanier n'est prévu sous certaines conditions que pour l'ouvraison au sens d'un perfectionnement (cf. LD art. 17). Par contre, dans la mesure où ils ne sont pas expressément prévus dans le tarif des douanes, des drawbacks ne peuvent être accordés qu'avec l'assentiment de l'Assemblée fédérale pour les marchandises importées à l'état de matière première ou de semi-fabriqués puis réexportées après **ouvraison** ou **transformation** sur territoire suisse (cf. art. 20). Or, le tarif des douanes ne contient aucune disposition de ce genre et, durant les 70 dernières années, le Parlement n'a jamais fait usage de cette mesure d'encouragement à l'exportation. Il en résulte que c'est soit la Direction générale des douanes soit l'Assemblée fédérale qui est compétente pour

octroyer des allégements douaniers suivant que la requête vise un perfectionnement ou une transformation.

D'une part, aux termes de l'article 9 de l'Accord agricole du GATT, les subventions à l'exportation (par ex. contributions au titre de la "Schoggiggesetz") doivent être réduites de 36 % (cf. message 1, ch. 2.2.3.3.3). D'autre part, en raison de la tarification, la charge douanière grevant les matières premières importées hors contingent sera augmentée. De ce fait, l'industrie des denrées alimentaires se trouve gravement désavantagée dans sa capacité concurrentielle. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (RS 0.632.21) n'interdit pas l'admission de matières premières à un taux de faveur dès lors qu'il y a certitude qu'elles seront physiquement réexportées à l'état de produits perfectionnés (principe d'identité) et que les allégements douaniers ne sont pas supérieurs aux redevances d'entrée. Dans des cas déterminés, il est même permis de transformer et exporter des marchandises indigènes et, en lieu et place, d'importer au taux de faveur des marchandises étrangères de mêmes qualité et état que les produits de remplacement (principe d'équivalence).

Au plan de la technique douanière, par conséquent, la transformation doit dorénavant être assimilée à une ouvraison au sens d'un perfectionnement. Simultanément, celui qui l'opère doit pouvoir, sous certaines conditions, substituer la marchandise admise au régime de faveur. Cela implique l'abrogation de l'article 20 LD et la modification de l'article 17 LD. Il va sans dire que la transformation dans le cadre du trafic de perfectionnement ne pourra elle aussi être autorisée que si elle sert les intérêts globaux de l'économie nationale.

Pour cette procédure, on s'emploiera à rechercher une solution euro-compatible. Ce faisant, il sied également d'observer les obligations de la Convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (RS 0.631.20; annexe E 6, FF 1975 II 778). Le déroulement s'opérera par conséquent selon la procédure de non-perception ou selon celle du remboursement des droits. Les détails seront réglés au niveau de l'ordonnance. Où cela paraît indiqué, le dédouanement sous passavant restera possible.

Pour pouvoir surveiller ce trafic élargi, l'instauration d'un système de contrôle externe ou de contrôle d'entreprise s'impose. Cela n'est judicieux que conjointement avec la tenue d'un contrôle comptable et - dans la mesure où la procédure se déroule selon le principe d'identité - avec l'obligation d'entreposer et de transformer séparément les matières premières.

311.22 Entrepôts douaniers ouverts

L'introduction de nouvelles procédures douanières dans le trafic de perfectionnement et de transformation requiert nécessairement la création de possibilités accrues d'entreposage dans des locaux privés (dits entrepôts douaniers ouverts). La notion "entrepôt douanier ouvert" vise à établir une distinction avec les "entrepôts privés" au sens du droit douanier suisse existant (art. 42ss LD). Les importateurs et transitaires seront ainsi en mesure d'entreposer en franchise dans des locaux privés, sans restriction de temps, des marchandises grevées de taux élevés, des marchandises soumises au régime du contingentement et d'autres marchandises encore. Les mesures de politique commerciale ou de protection frontière ne sont appliquées que lors de la mise en libre pratique sur territoire suisse. Les marchandises destinées au perfectionnement ou à la transformation peuvent être prélevées sur le stock puis replacées en entrepôt après achèvement des travaux. L'entrepôt douanier ouvert peut également abriter des marchandises non destinées au marché indigène.

La Direction générale des douanes délivre l'autorisation requise pour l'exploitation d'un entrepôt douanier ouvert. L'entrepositaire doit tenir une comptabilité matières permettant à l'Administration des douanes de constater en tout temps l'inventaire d'un entrepôt douanier. Les autorités douanières peuvent exiger de l'entrepositaire qu'il fournisse des sûretés.

Les combustibles et carburants liquides sont exclus de la nouvelle procédure car le trafic d'entrepôt avec de tels produits sera réglé dans la nouvelle loi sur l'imposition des huiles minérales.

Les prescriptions de détail spécifiques à la procédure douanière exigent un complément de l'ordonnance relative à la loi sur les douanes (RS 631.01). Elles seront calquées sur les prescriptions de l'Union européenne correspondantes.

3 1 1.3 Arrêté fédéral sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein annexée au Protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994

Le tarif général fait partie intégrante de la LTA. Des modifications ou adaptations doivent se faire par la voie législative et sont par conséquent soumises au référendum facultatif.

La liste de concessions (liste LIX-Suisse-Liechtenstein) n'étant pas une norme directement applicable, elle doit être transposée dans les prescriptions nationales conformément aux principes énoncés dans l'accord. Contrairement aux accords antérieurs tels que le Cycle Kennedy (Protocole de Genève, 1967, RO 1967 1767) ou le Cycle de Tokyo (Protocole de Genève 1979, RO 1979 2155), où il s'agissait principalement de la réduction des taux du tarif d'usage, la présente adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein entraîne une modification des taux et, partiellement, de la structure du tarif général dans le secteur agricole. Vu que la structure du tarif général et de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein est fondée sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (RS 0.632.11), l'adaptation consiste simplement en une subdivision plus fine.

Dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein, les droits pour le secteur industriel sont généralement consolidés ad pesum (selon le poids) et, c'est nouveau, également ad valorem (selon la valeur). Selon les règles du GATT, il s'agit d'une double consolidation. Le système actuel des droits spécifiques (généralement selon le poids) ne subit aucun changement. Les taux ad valorem de la colonne 4 b) de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein ne seront pas insérés dans le tarif général. Une insertion ultérieure resp. une application de certains taux ad valorem exigerait une modification de l'article 2 LTA et tarif général. Pareille modification devrait être effectuée moyennant révision de la

loi et serait soumise au référendum facultatif (cf. aussi message 1, GATT, ch. 2.2.2.5).

Avec l'arrêté fédéral proposé, le législateur donne mandat au Conseil fédéral d'inclure dans le tarif général les taux spécifiques et les contingents tarifaires de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein. Les taux consolidés dans la liste LIX-Suisse-Liechtenstein donnent les taux spécifiques du tarif général.

Le démantèlement des droits s'opère par voie d'ordonnance en plusieurs étapes contractuelles (cf. aussi message 1). Avec l'arrêté fédéral sur l'approbation des résultats conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales sous l'égide du GATT, l'Assemblée fédérale approuve notamment aussi la liste LIX-Suisse-Liechtenstein avec les taux correspondants ainsi que les étapes de démantèlement contractuelles. Il est dès lors judicieux d'adapter les taux du tarif général par voie d'ordonnance vu que les dispositions juridiques du GATT n'admettent quasiment aucune marge de manoeuvre.

En tant que norme de délégation correspondante, l'arrêté fédéral doit être adopté au niveau législatif sous forme de nouveau texte législatif, qui est pour sa part soumis au référendum facultatif. Vu que l'arrêté est limité à dix ans, il est promulgué sous forme d'arrêté fédéral de portée générale conformément à l'article 6, 2e alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils (RS 171.11).

3 1 2 Résultats de la consultation

3 1 2.1 LTaD

312.11 Avis

Les adaptations de loi proposées sont pour la plupart non contestées et sont jugées nécessaires par toutes les parties. Des remarques ont été émises en ce qui concerne les compétences pour modifier des taux (art. 10), où les avis divergent selon les intérêts en jeu. Les milieux paysans ainsi que les organisations et associations qui leur sont proches demandent une délégation accrue à l'Office fédéral de l'agriculture tandis qu'un grand distributeur et un

parti non gouvernemental vont jusqu'à exiger, pour la modification de taux, des arrêtés fédéraux soumis au référendum. Maintes voix requièrent à cet effet l'instauration d'une commission paritaire ad hoc. La majorité préfère une solution privilégiant la simplicité administrative.

La clause de sauvegarde fait l'objet d'une grande attention surtout dans les milieux de l'agriculture. La majorité des partis, associations et organisations sont d'avis qu'elle ne devrait être appliquée qu'en cas d'urgence. Là aussi la diversité des intérêts se reflète dans des opinions divergentes en matière de compétence. Les milieux agricoles souhaiteraient la déléguer à l'Office fédéral de l'agriculture tandis que la majorité restante approuve la teneur du texte proposé. Les grands distributeurs, les organisations de consommateurs, certains milieux du commerce et de l'industrie demandent ici également le droit d'être entendus.

312.12 Transposition des résultats de la consultation

Au vu des avis exprimés, la LTaD ne doit pas être davantage modifiée. Les requêtes allant au-delà ne peuvent pas être prises en considération car les avis divergents s'annulent fréquemment entre eux, de sorte qu'il paraît judiciaire au Conseil fédéral de maintenir sa position sur les points essentiels (cf. message 2, ch. 414). La demande visant à ce que les taux soient fixés par l'Office fédéral de l'agriculture ne peut pas être satisfaite vu que le Conseil fédéral doit également tenir compte des **autres branches économiques** et des consommateurs lors de la modification de taux.

3 1 2.2 Loi sur les douanes (trafic de perfectionnement et de transformation; entrepôts douaniers ouverts)

312.21 Avis

Hormis Fribourg, les cantons ne se prononcent pas directement sur la modification de l'article 17 LD. Certains d'entre eux et la plupart des partis souscrivent néanmoins à la création de conditions-cadres favorables pour l'industrie des denrées alimentaires.

L'UDC et le PDC se félicitent de l'extension du trafic de perfectionnement en faveur de l'industrie des denrées alimentaires et revendiquent simultanément

un abaissement des prix des matières premières indigènes afin qu'elles restent accessibles à l'industrie qui les met en oeuvre. L'UDC demande que les manufacturiers entreprennent eux aussi des démarches pour améliorer la capacité concurrentielle.

La nécessité d'introduire le trafic de transformation est généralement reconnue et approuvée. Pour l'industrie des denrées alimentaires, ce pas est d'une importance capitale. L'USCI, la FIAL et Nestlé exigent que la possibilité du trafic de perfectionnement actif reste ouverte partout où la compensation des prix des matières premières et l'accès à des matières premières concurrentielles ne peuvent pas être garantis d'une autre manière.

L'UDC, l'USP, l'UCPL et la Centrale de vulgarisation agricole demandent la mise en place de mesures ad hoc en vertu desquelles des matières premières ne peuvent être importées dans le trafic de perfectionnement que si des matières premières agricoles indigènes ne sont pas disponibles.

Le VKMB fait valoir que cette nouvelle réglementation va au-delà de la compensation des inconvénients inhérents à l'OMC. Partant, la réduction des droits de douane ne devrait être accordée que dans une proportion équivalente et la perte des contributions à l'exportation ne devrait pas être compensée.

Alors que pour Migros l'ouverture du trafic de perfectionnement ne va pas assez loin, Coop exige simultanément une adaptation progressive des prix au niveau UE.

Finalement, le Solothurnische Bauernverband attire l'attention sur le fait que le trafic de perfectionnement ne doit pas servir d'alibi pour des importations en franchise.

La nouvelle réglementation en matière d'"entrepôts douaniers ouverts" sur le modèle de la législation UE est généralement approuvée. Seule l'Association des ports francs suisses se prononce contre la création d'"entrepôts douaniers ouverts" et conteste le lien avec la GATT-LEX.

312.22 Transposition des résultats de la consultation

L'industrie des denrées alimentaires et les associations agricoles émettent des propositions contradictoires. La modification de loi proposée assure que l'allégement douanier n'est octroyé que lorsque des intérêts spéciaux de l'économie l'exigent et qu'aucun intérêt majeur ne s'y oppose. La décision de délivrer ou non une autorisation peut donc être prise dans le respect des intérêts les plus divers.

3 1 2.3 Arrêté fédéral sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein annexée au Protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994

312.31 Avis

La plupart des cantons, partis, organisations et associations n'ont pas donné d'avis particulier au sujet de l'arrêté fédéral sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein. Les organisations proches des consommateurs, les grands distributeurs ainsi que certaines organisations professionnelles critiquent globalement les taux élevés du tarif général (cf. aussi chiffre 414.332). Un grand distributeur rejette les taux plus élevés du tarif général résultant de la tarification.

312.32 Transposition des résultats de la consultation

Au vu des avis exprimés, l'AF ne doit pas être davantage modifié. La requête des grands distributeurs, de certains partis, organisations et associations visant à fixer les taux du tarif d'usage à un niveau relativement bas ne constitue pas l'objet du présent AF. Il en est de même pour celle émanant des milieux paysans, qui préconise des taux du tarif d'usage à hauteur du tarif général.

3 2 **Partie spéciale**

3 2 1 **Loi sur le tarif des douanes**

3 2 1.1 **Explications**

Article premier, 1er al.: la modification tient compte du fait que, par la création d'une nouvelle annexe 2, les contingents tarifaires deviennent également partie intégrante du tarif général.

Art. 8: la suppression du droit de statistique implique une modification de l'actuel article 10 et l'abrogation de l'ordonnance sur le droit de statistique (RS 632.141).

L'actuelle section 5 devient la section 4, l'article 10 devient l'article 8.

Section 6: Application d'accords internationaux dans le secteur agricole: la création de cette section garantit que les articles 10 et 11 à insérer nouvellement dans la LTA_D ne peuvent s'appliquer qu'au domaine agricole.

L'actuelle section 6 devient la section 5.

Art. 10, 1er et 2e al.: pour pouvoir, dans le secteur agricole, adapter rapidement des taux à la situation du marché, l'article 10 LTA_D confère au Conseil fédéral la compétence de modifier des taux dans le cadre du tarif général. Toutefois, compte tenu des particularités et des exigences inhérentes à l'importation de produits agricoles, il peut confier la modification des taux au DFEP, qui décide après avoir entendu le DFF. Ce faisant, il y a lieu de prendre en considération les autres branches économiques (cf. aussi message 2, ch. 421.131.1).

Art. 10, 3e al.: cet alinéa dispose que la compétence et la marche à suivre pour la détermination des prix-seuils en tant qu'instrument de modulation des taux sont régies par les articles 23a et 19 LAgr. Par la même occasion est établie une liaison entre l'annexe 2 du tarif général et l'article 23b LAgr. Ce dernier précise les détails en matière de fixation et de répartition des contingents tarifaires (cf. message 2, ch. 421.132 et 421.133).

Art. 11: au moyen de cette norme légale, le Conseil fédéral reçoit la compétence d'appliquer notamment la clause de sauvegarde au sens de l'article 5 de l'Accord agricole du GATT et de majorer temporairement le taux du tarif

général (cf. message 2, chiffre 421.131.4). Vu que, lors de l'invocation de la clause de sauvegarde, la majoration du tarif général ne peut être ordonnée que temporairement (jusqu'à la fin de l'année civile), il y a lieu, contrairement à la majoration selon l'article 3 LTaD, de renoncer à l'obligation de modifier la loi, c.-à-d. à l'obligation de présenter la majoration dans un acte législatif soumis au référendum. Il sied au contraire d'appliquer ici également la procédure prévue dans le nouvel article 13, ce qui signifie que l'Assemblée fédérale peut statuer définitivement sur la majoration du tarif général en tant que cette dernière n'a pas déjà été abrogée.

L'actuel article 11 devient l'article 9.

Art. 12, 1er al.: cet alinéa correspond à l'actuel article 8, 1er alinéa. Grâce à cette formulation, on évite de devoir proposer une modification immédiate de la loi pour des majorations temporaires du tarif général en vertu de l'article 11 (cf. commentaires de l'art. 11).

Art. 13, 1er al.: cet alinéa enjoint au Conseil fédéral de faire semestriellement rapport à l'Assemblée fédérale. La lettre a (application temporaire d'accords) correspond à l'actuelle réglementation légale ancrée à l'article 8, 1er alinéa. Il en est de même pour les mesures visées aux articles 4 à 7. Les dispositions de cet article valent également pour la section 6 (let. b, c et d). Font l'objet de rapports à l'Assemblée fédérale non seulement les modifications de taux du tarif d'usage, mais aussi la fixation de prix-seuils ainsi que les mesures (fixation, répartition dans le temps) dans le domaine des contingents tarifaires. Dans la section 6, certaines mesures peuvent dorénavant être prises à l'échelon du département. La reformulation donne la garantie que les mesures prises à l'échelon du département sont elles aussi incluses dans les rapports.

Afin d'en améliorer la lisibilité, la LTaD est restructurée. L'ancienne section 4 devient la section 7. L'ancienne section 7 devient la section 8. Les actuels articles 12 à 15 deviennent les articles 14 à 17.

Loi sur le tarif des douanes (LTaD)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi du 9 octobre 1986²⁾ sur le tarif des douanes est modifiée comme suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al.

¹ Toutes les marchandises importées ou exportées à travers la ligne suisse des douanes doivent être dédouanées conformément au tarif général figurant dans les annexes 1 et 2.

Section 4: Statistique du commerce extérieur *(nouveau)*

Art. 8

L'importation, l'exportation et le transit des marchandises à travers la ligne suisse des douanes font l'objet d'une statistique (statistique du commerce extérieur).

La section 6 devient la section 5 *(texte inchangé)*

L'art. 11 devient l'art. 9 (texte inchangé)

Section 6: Application d'accords internationaux dans le secteur agricole *(nouveau)*

Art. 10 Fixation des taux du droit

¹ Pour atteindre les objectifs de la législation sur l'agriculture, le Conseil fédéral peut, dans le cadre du tarif général, fixer les taux du droit grevant les produits agricoles en tenant compte des autres branches économiques.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 632.10

² Dans les domaines qui requièrent de fréquentes adaptations et pour lesquels il est impératif d'agir rapidement, le Conseil fédéral peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie publique, qui décide après avoir entendu le Département fédéral des finances.

³ Les principes et la compétence en matière de fixation des prix-seuils ainsi que de fixation et répartition des contingents tarifaires mentionnés à l'annexe 2 sont régis par les articles 19, 23a et 23b de la loi sur l'agriculture¹⁾. L'article 13, 1^{er} alinéa, lettres c et d, demeure réservé.

Art. 11 Clauses de sauvegarde

¹ Dans les limites des clauses de sauvegarde figurant dans des accords internationaux relatifs au secteur agricole, le Conseil fédéral peut majorer temporairement les taux du tarif général pour des produits agricoles.

² Dans les cas urgents, le Département fédéral de l'économie publique décide après avoir entendu le Département fédéral des finances.

La section 4 devient la section 7 (*texte inchangé*)

Art. 12 Modification du tarif général

¹ Lorsque, en vertu de l'article 3, le Conseil fédéral augmente des taux isolés du tarif général, il propose simultanément une modification de la loi.

² *Ancien art. 8, 2^e al.*

Art. 13 Application temporaire d'accords et d'autres mesures

¹ Le Conseil fédéral présente à l'Assemblée fédérale un rapport semestriel lorsque:

- a. Il applique temporairement des accords (art. 4, 1^{er} al.);
- b. Des mesures sont prises en vertu des articles 4 à 7 ou en vertu de la section 6;
- c. Des prix-seuils sont nouvellement fixés;
- d. Des quantités soumises à des contingents tarifaires ou les répartitions dans le temps sont nouvellement fixées.

² L'Assemblée fédérale approuve les accords et décide si les mesures, en tant qu'elles ne sont pas déjà abrogées, doivent rester en vigueur, être complétées ou modifiées.

¹⁾ RS 910.1; RO ...

La section 7 devient la section 8 (*texte inchangé*)

L'art. 12 devient l'art. 14 (texte inchangé)

L'art. 13 devient l'art. 15 (texte inchangé)

L'art. 14 devient l'art. 16 (texte inchangé)

L'art. 15 devient l'art. 17 (texte inchangé)

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

3 2 2 Loi sur les douanes

3 2 2.1 Explications

L'article 17 LD révisé assimile le trafic de transformation au trafic de perfectionnement et, ce qui est nouveau, comporte au 2e alinéa la réglementation sur les produits de remplacement dans le trafic de perfectionnement actif. Des marchandises suisses peuvent être perfectionnées puis exportées. La quantité importée correspondante bénéficie d'un allègement douanier si elle présente les mêmes état et qualité que les produits de remplacement.

Commentaires concernant l'article 46a cf. ch. 311.22 ci-devant.

Loi sur les douanes
(LD)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi sur les douanes²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 17 b. **Trafic de perfectionnement**

¹ Lorsque des intérêts spéciaux de l'économie l'exigent et qu'aucun intérêt majeur ne s'y oppose, le Conseil fédéral peut prévoir un allègement douanier ou la franchise pour des marchandises importées ou exportées temporairement aux fins d'ouvroison, de transformation ou de réparation.

² Aux mêmes conditions, il peut prévoir un allègement douanier ou la franchise pour des marchandises importées lorsque des marchandises suisses en même quantité, de même qualité et dans le même état sont exportées en tant que produits ouvrés ou transformés.

Art. 20

Abrogé

Art. 46a (nouveau) f. **Entrepôts douaniers ouverts**

¹ Est réputé entrepôt douanier ouvert un lieu déterminé sur territoire douanier suisse, agréé par les autorités douanières, où des marchandises non dédouanées, abstraction faite des combustibles et carburants liquides, peuvent être entreposées sans restriction de temps. Ces marchandises ne sont soumises aux redevances d'importation et aux mesures de politique commerciale que lorsqu'elles en sortent.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 631.0

² Quiconque entend exploiter un entrepôt douanier ouvert doit être titulaire d'une autorisation de la Direction générale des douanes. Le Conseil fédéral fixe les conditions et les charges.

³ Pour toutes les marchandises entreposées, l'entrepositaire doit tenir une comptabilité matières dans la forme agréée par les autorités douanières. La Direction générale des douanes peut exiger que l'entrepositaire fournisse une sûreté pour les marchandises entreposées.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

**3 2 3 Arrêté fédéral sur l'adaptation du tarif général à la liste
LIX-Suisse-Liechtenstein annexée au Protocole de Marrakech de
l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994**

3 2 3.1 Commentaires

Cf. chiffre 311.3

Arrêté fédéral

Projet

**sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein
annexée au Protocole de Marrakech de l'Accord général
sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 28 et 29 de la constitution;

vu le Protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, du 15 avril 1994¹⁾,

arrête:

Article premier Principe

Le Conseil fédéral adapte le tarif général à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein annexée au Protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, du 15 avril 1994. Il inscrit dans le tarif général les contingents tarifaires minimums fixés dans cette liste.

Art. 2 Référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

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

³ Le présent arrêté déploie ses effets jusqu'à ce que le démantèlement convenu des taux soit achevé, mais au plus durant dix ans.

N36983

¹⁾ RO ... (FF 1994 IV ...)

3 3 Conséquences

3 3 1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

3 3 1.1 Sur le plan de la Confédération

La révision partielle de la LTaD ainsi que l'adaptation du tarif général à la liste LIX-Suisse-Lichtenstein n'exigent pas de personnel supplémentaire.

Du fait du démantèlement des droits, il résulte dans le secteur industriel des pertes de recettes de l'ordre de 120 à 130 millions de francs. Pour les conséquences financières dans le secteur agricole, il est renvoyé à la partie 4 (Agriculture) du message 2.

Le réaménagement du trafic de perfectionnement occasionnera un certain surcroît de travail tant à la frontière que dans les services centraux. Une partie pourra être assumée grâce à des mesures internes. Il faut toutefois s'attendre à un renfort d'effectif de sept personnes dans l'Administration fédérale des douanes.

3 3 1.2 Sur le plan des cantons et des communes

Le projet n'a pas de conséquences financières ni d'effets sur l'état du personnel au niveau des cantons et des communes. La matière douanière est l'affaire de la Confédération.

3 4 Conformité au programme de législature

Nous renvoyons à cet égard au message 1.

3 5 Rapports avec le droit européen

L'UE doit elle aussi adapter le tarif commun des douanes, qui repose sur le règlement (CEE) no 2658/87 du Conseil du 23 juillet 1987, aux résultats du Cycle d'Uruguay du GATT/OMC.

La nouvelle réglementation concernant le trafic de perfectionnement et les entrepôts ouverts apporte un substantiel rapprochement avec le droit douanier de la Communauté.

L'entrepôt douanier ouvert tel que décrit a pour modèle le type d'entrepôt D selon l'article 504, 1er alinéa, des dispositions d'application du Code des douanes CE.

3 6 Constitutionnalité

La constitutionnalité de la LTaD et de la LD découle des articles 28 et 29 cst. La nouvelle section 6 LTaD proposée est fondée pour l'essentiel sur l'article de la constitution fédérale ayant trait à l'agriculture (art. 31^{bis}, 3e al., let. b).

4 Agriculture

4 1 Partie générale

4 1 1 Introduction

L'Accord du GATT sur l'agriculture requiert que les mesures actuelles de protection face aux importations, telles que contingents à l'importation, système des trois phases et suppléments de prix, soient transformées en droits de douane (tarification). A l'avenir, les droits de douane seront le seul instrument de protection à la frontière, alors que le régime actuel, développé graduellement depuis la Deuxième Guerre mondiale, est très complexe et hétérogène; pour plus de détails, nous renvoyons au chapitre 231.11 du Septième rapport sur l'agriculture du 27 janvier 1992 (7^e rapport; FF 1992 II 140). La tarification exige donc l'adaptation de nos mesures de protection à la frontière et la modification de plusieurs lois.

Par contre, les dispositions de l'accord portant sur la réduction du soutien interne et des subventions à l'exportation n'entraînent aucune modification de la législation agricole. Dans ces deux domaines, il suffit de réduire certaines mesures en modifiant des ordonnances, tandis qu'un changement de système est nécessaire pour garantir l'accès au marché. Quant aux dispositions sanitaires et phytosanitaires, elles sont également conformes au nouvel accord (cf. ch. 2.2.4 du Message 1 GATT).

S'agissant du domaine de l'agriculture, les propositions de modification et les commentaires relatifs à l'article 23 de la loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) concernant les importations forment le noyau du présent message. Ils sont traités en premier (ch. 421.1), car ils revêtent une importance toute particulière. Les commentaires comprennent en outre un paragraphe relatif à la mise en oeuvre, qui indique de quelle façon le Conseil fédéral entend transposer les accords du GATT jusqu'à l'échelon des ordonnances. Nous commençons cependant par placer les adaptations proposées dans le contexte plus général de la réorientation de la politique agricole (ch. 412 et 413).

4 1 2 Adaptations de lois imposées par l'Accord du GATT sur l'agriculture, principes

4 1 2.1 Adaptations nécessaires

Le principe selon lequel seules les adaptations absolument indispensables à la ratification des accords du GATT doivent être introduites s'applique à l'agriculture dans la même mesure qu'aux autres domaines. Le Conseil fédéral a choisi cette solution afin d'atteindre les objectifs suivants:

- assurer que le Parlement et, en cas de référendum, le peuple, ne se prononceraient que sur la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay et éviter que le projet soit grevé de propositions sans rapport direct avec le GATT;
- observer rigoureusement le principe de l'unité de la matière (il s'agit uniquement d'apporter les modifications permettant à la Suisse d'adhérer à l'OMC). Cela garantit la transparence du projet;
- respecter un calendrier très serré; les projets de réforme directement ou indirectement liés au GATT seront abordés dans un deuxième temps (cf. ch. 413). Le Conseil fédéral est toutefois disposé à utiliser la période transitoire de six ans pour faire également progresser la réforme de la politique agricole.

4 1 2.2 Maintien d'une protection appropriée à la frontière

Les présentes propositions concernant l'adaptation des dispositions légales aux exigences de l'Accord sur l'agriculture ne forment qu'une étape, certes importante, de la réorientation fondamentale de notre politique agricole. Amorcée par la publication du 7^e rapport, le 27 janvier 1992, celle-ci a été lancée avant même que le Cycle d'Uruguay n'aboutisse. Elle va dans la même direction que les engagements en matière de soutien interne pris dans le cadre du GATT. Nous nous trouvons actuellement en pleine réorientation que nous entendons poursuivre systématiquement ces prochaines années. Dans l'agriculture même, ainsi qu'aux échelons situés en amont et en aval, la réglementation et les mesures de soutien actuelles protègent des structures qui s'effondreraient si la libéralisation était trop

brupte. Il s'agit par conséquent non seulement de créer la marge de manoeuvre nécessaire, mais aussi de laisser au secteur le temps d'améliorer sa compétitivité. La tarification aura donc pour conséquence de transformer la protection à la frontière, évidemment sans la renforcer, et non de la supprimer. Elle sera réduite ultérieurement, par étapes successives et conformes aux dispositions de l'accord agricole du GATT et parallèlement à la diminution du soutien interne lié à la production et des subventions à l'exportation. En effet, ouvrir largement les frontières, ce serait mettre en danger notre agriculture et l'accomplissement de ses tâches, du moins dans certains secteurs. L'accord agricole du GATT ne le prescrit d'ailleurs pas. Afin de pouvoir produire autant que par le passé - le taux d'auto-approvisionnement de la Suisse de 65 pour cent est relativement bas comparé à d'autres pays - les nouveaux droits de douane devront être fixés de façon à protéger suffisamment les produits indigènes. Les réformes devront aussi permettre à l'agriculture suisse de mieux écouler ses produits à l'étranger. Il incombe aux producteurs et au commerce de profiter des possibilités d'exportation qui leur sont offertes; il conviendra cependant d'examiner dans quelle mesure l'Etat peut les soutenir. Pour relever ce défi, l'agriculture et de nombreuses entreprises de transformation et de commerce devront améliorer leur compétitivité; elles ont donc besoin de la période transitoire de six ans.

1 2.3 Garantie financière

Conformément à la constitution, la Confédération a pour tâche de veiller à conserver une forte population paysanne, à assurer la productivité de l'agriculture et à consolider la propriété rurale (art. 31^{bis}, 3^e al., let. b cst.). Cette disposition exige une certaine sécurité en ce qui concerne le soutien du revenu agricole.

La mise en oeuvre des engagements pris par la Suisse au sein du GATT doit être supportable pour l'agriculture. S'il n'était pas prévu de compensation, les agriculteurs subiraient une baisse considérable des recettes provenant de la vente des produits et une réduction du revenu agricole. Cela risquerait de remettre en question l'accomplissement des tâches de l'agriculture formulées dans le 7^e rapport sur l'agriculture. A relever qu'en 1994, les paiements directs ont été augmentés d'environ 300 millions de francs (compensation de la baisse du prix du lait com-
rise).

De nombreux milieux consultés demandent, dans leurs prises de position, une compensation des pertes de revenu de l'agriculture dues aux engagements pris dans le cadre du GATT et une garantie financière à long terme. 19 cantons se sont prononcés dans ce sens. L'UDC formule très clairement cette revendication, et le PDC préconise, en termes généraux, une garantie financière pour la future politique agricole. Le PRD ne s'est pas exprimé en détail sur cette question, mais il assure le Conseil fédéral de son soutien pour la nouvelle politique agricole, qui prévoit une séparation plus prononcée entre la politique des prix et celle des revenus. Le PS désire également que l'agriculture soit soutenue davantage par des paiements directs, mais exige que ceux-ci soient liés à des critères écologiques sévères. Du côté des organisations et associations, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort) est en faveur d'une compensation, qu'il désire toutefois limiter aux exploitations pratiquant une agriculture durable et respectueuse de l'environnement.

Le Conseil fédéral est aussi d'avis que la mise en oeuvre de l'accord agricole du GATT doit être conçue de façon à être supportable pour l'agriculture. En considération des conséquences auxquelles doit s'attendre le secteur primaire, il paraît justifié de compenser le manque à gagner des agriculteurs, dans les limites des possibilités financières de la Confédération et compte tenu des autres secteurs économiques. Les articles 31a et 31b LAgr forment la base légale permettant de convertir les mesures de soutien que la Suisse doit réduire pour respecter ses engagements, en mesures non soumises à réduction. Le Conseil fédéral entend poursuivre systématiquement, pendant la période transitoire, la mise en oeuvre de la séparation entre politique des prix et politique des revenus, par le biais de la transformation du soutien lié aux produits en paiements directs indépendants de la production, et de compenser, dans les limites des dispositions légales, le manque à gagner lié à la mise en oeuvre de l'Accord sur l'agriculture par des mesures conformes au GATT.

Le rapport du Conseil fédéral de juin 1994 sur les conséquences financières de l'accord du GATT pour l'agriculture suisse, rapport adressé à la CER-CN, donne des informations précises sur les conséquences financières de la compensation demandée (cf. aussi ch. 431.11 du présent message).

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, notre politique était marquée par les choix politiques de l'après-guerre. L'agriculture était à l'abri de la concurrence internationale et bénéficiait aussi du soutien interne, en particulier d'une garantie des prix et de l'écoulement. Au cours des dernières années, le changement accéléré des conditions générales a révélé les limites de cette politique. Une réorientation générale et rapide s'imposait. Dans le 7^e rapport, le Conseil fédéral en a exposé les raisons (ch. 312), en mentionnant aussi les points forts de la réforme (ch. 365).

La multifonctionnalité de l'agriculture est incontestée; elle est ancrée dans l'Accord du GATT sur l'agriculture. Le but est de parvenir à accomplir les nombreuses tâches qu'elle implique, notamment l'exploitation des surfaces, l'occupation décentralisée du territoire et la protection de l'environnement, grâce à une agriculture paysanne performante et durable.

La réorientation de la politique agricole exige de l'agriculture et des secteurs situés en amont et en aval qu'ils

- adoptent un **mode de production durable** afin de préserver les bases naturelles d'existence pour les générations futures;
- **améliorent leur compétitivité** à tous les échelons pour qu'ils puissent écouler les quantités garantissant leur survie;
- **adaptent** la quantité, le prix et la qualité des produits **aux conditions du marché**.

En abaissant graduellement les prix de produits importants, on entend réduire leur effet incitatif et améliorer la compétitivité. Pour faire diminuer les coûts dans l'agriculture, le commerce et la transformation, il faut réduire radicalement la densité normative et notamment réorganiser les marchés. La loi de l'offre et de la demande devra jouer davantage, non seulement en ce qui concerne les agriculteurs,

mais aussi les entreprises dans les secteurs situés en amont et en aval. La mise en oeuvre des mesures liées à l'accord du GATT représente une nouvelle étape dans la bonne direction.

4 1 3.2 Mesures importantes déjà prises

La révision du 9 octobre 1992 de la loi sur l'agriculture a créé la base légale nécessaire à la réalisation de quelques éléments-clés de la nouvelle politique agricole. Ainsi, l'article 31a permet de mieux séparer la politique des prix et celle des revenus. Il permet d'axer davantage les prix sur le marché et prescrit le versement de paiements directs non liés à la production comme complément au revenu. En vertu de l'article 31b, des prestations écologiques particulières peuvent faire l'objet d'une indemnisation par des contributions. Les deux ordonnances portant sur les paiements directs prévus aux articles 31a et 31b LAgr ont pris effet rétroactivement au 1^{er} janvier 1993.

Les décisions du Conseil fédéral des 26 avril 1993 et 26 janvier 1994 relatives aux requêtes paysannes de 1992 et 1993 ont permis de prendre rapidement les mesures qui s'imposaient. La baisse des prix représente un premier pas vers une agriculture compétitive. En 1993 et 1994, des paiements directs complémentaires se chiffrant à 465 millions de francs ont compensé la diminution du soutien interne lié à la production (468 mio. de fr.). Nous avons ainsi déjà rempli une partie de nos engagements relatifs au soutien interne.

Quelques restrictions relatives aux réglementations du marché de la crème et du beurre ont été supprimées dans les ordonnances, afin d'élargir la marge de manœuvre des opérateurs. Le régime de l'autorisation pour la construction d'étables échoit à fin 1994 et ne sera pas reconduit. Le contingentement des importations de vin rouge en vrac a été abandonné depuis le 1^{er} janvier 1992, et les contingents tarifaires de vin rouge en fûts et en bouteilles ont été regroupés au 1^{er} janvier 1994. Le Parlement a adopté une révision de l'arrêté sur le statut du lait et de l'arrêté sur l'économie laitière, en introduisant la possibilité de transférer des contingents laitiers par la vente ou par la location ainsi que plusieurs allègements relatifs à la commercialisation du lait de consommation. L'Association suisse des petits et moyens paysans (VKMB) a toutefois lancé un référendum contre la révision

de l'arrêté sur l'économie laitière. Celui-ci a abouti le 26 juillet 1994, 61'951 signatures valables ayant été recueillies (FF 1994 III 1080).

4 1 3.3 Prochaines étapes de la réforme indépendantes du GATT

Les adaptations législatives consécutives à l'accord du GATT concernent presque exclusivement des réglementations régissant l'importation de produits agricoles. En outre, il faudra procéder à d'autres réformes de la politique agricole, afin de donner au secteur primaire et aux branches situées en amont et en aval les moyens de relever les défis à venir. En décembre 1992, le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) a chargé trois commissions d'experts de préparer les adaptations nécessaires dans les domaines de la production animale, de la production végétale et de l'économie rurale. Elles ont présenté leurs propositions le 15 septembre 1994. La synthèse et l'évaluation politique de ces résultats et d'autres propositions permettront de poser des jalons pour la continuation de la réforme de la politique agricole. Le Conseil fédéral entend présenter la nouvelle conception au Parlement après la ratification des accords du GATT/OMC. Nous énonçons brièvement les points principaux ci-après.

4 1 3.3 1 Réorganisation du marché laitier

Il est impératif de maintenir les parts du marché laitier afin d'assurer l'exploitation agricole du sol. Or, seule une économie laitière plus compétitive sera à même d'atteindre cet objectif. L'organisation du marché laitier sera adaptée par étapes à cette exigence et se fondera, finalement, sur une nouvelle base légale. Il faut donner aux opérateurs une plus grande marge de manoeuvre et davantage de responsabilité, en supprimant ou en assouplissant la garantie du prix de base du lait indépendante du mode de mise en valeur, l'obligation de livraison et de prise en charge, les marges fixées par l'Etat, ainsi que la commercialisation semi-étatique du fromage et l'administration de la mise en valeur. Les propositions élaborées à ce jour prévoient, dans le secteur du fromage, de rendre les matières premières meilleur marché au lieu de réduire le prix des produits, tout en maintenant une protection efficace à la frontière, ainsi que de simplifier les interventions de l'Etat dans le domaine des matières grasses.

4 1 3.3 2 Production animale

Dans le domaine de l'**élevage**, on envisage principalement de supprimer l'approbation officielle des animaux de reproduction, d'assouplir les prescriptions relatives à l'importation de matériel génétique étranger et d'abandonner la protection des monopoles par l'Etat. Les mesures de réorientation ont de plus pour objectif de rapprocher les dispositions suisses en matière d'élevage et de médecine vétérinaire du droit européen.

Une organisation efficace des marchés des **animaux de rente** et du **bétail de boucherie** sera indispensable pour rendre le système plus transparent. Lors de la réorganisation des marchés, il conviendra de libéraliser le mode de répartition des contingents tarifaires.

4 1 3.3 3 Production végétale

Dans le secteur de la production végétale, la densité normative est très inégale. Tandis que la production maraîchère a été libéralisée à l'intérieur du pays, de nombreuses garanties de prix et d'écoulement existent encore dans le domaine des grandes cultures. Il est prévu de libéraliser progressivement ces organisations de marché. Les contingents d'importation s'appliquant aux céréales fourragères seront déjà tarifés au 1^{er} janvier 1995.

Afin d'améliorer la compétitivité dans les secteurs situés en amont, les prescriptions relatives à la production de matières auxiliaires et d'agents de production (p.ex. engrais; produits de traitement des plantes) seront adaptées à celles de l'UE.

4 1 3.3 4 Politique structurelle

Des moyens visant à réorienter la politique d'investissement de façon à donner davantage de poids à l'esprit d'entreprise des agriculteurs sont actuellement à l'étude. Il a été proposé de substituer un système de contributions forfaitaires au principe consistant à couvrir le solde des dépenses. L'opportunité d'une aide spé-

ciale destinée aux jeunes agriculteurs qui reprennent une exploitation est également en examen.

4 1 3.3 5 Protection de l'origine des produits, dénominations de qualité, marketing

Dans le futur, l'agriculture suisse devra réaliser une plus-value aussi élevée que possible. Une révision de la loi sur la protection des marques permettra d'enregistrer les indications géographiques et les indications relatives à la spécificité de produits fabriqués avec des procédés traditionnels et d'établir un système de protection. Il est en outre envisagé de réviser partiellement la loi sur l'agriculture afin d'instituer la base légale pour les marques de conformité définies par l'Etat certifiant qu'un produit agricole donné est conforme à une exigence qualitative fixée par l'Etat ou que les procédés de contrôle définis par l'Etat ont été respectés. Si elles entrent en vigueur, ces dispositions auront pour avantage d'adapter le droit suisse aux directives de l'UE. Par ailleurs, l'accord du GATT relatif à la propriété intellectuelle offrira la possibilité d'améliorer la protection des appellations d'origine suisses.

L'Etat est tenu de multiplier ses efforts pour faciliter l'exportation de produits agricoles suisses, mais les actions privées de marketing jouent un rôle tout aussi important. Il incombe en effet aux entreprises et aux organisations d'une branche donnée de promouvoir les ventes. Le marketing gagnera encore en importance, car la compétition tend à s'intensifier et les marchés n'évoluent guère.

4 1 3.3 6 Entraide

L'article 25^{bis} LAgr (révision du 8 oct. 1993) devrait à l'avenir permettre de percevoir des contributions de solidarité destinées à financer l'entraide. La VKMB s'y oppose; elle a lancé un référendum contre cette disposition, qui a abouti le 3 mars 1994 avec 53'349 signatures valables (FF 1994 I 1376).

La perception de contributions de solidarité dans le domaine de l'arboriculture est régie par la loi sur l'alcool. Une ordonnance d'exécution est en préparation.

4 1 3.3 7 Calcul du salaire paritaire

Les mécanismes de comparaison des revenus, qui se fondent sur l'article 29 LAgr, seront adaptés conformément aux objectifs exposés au chiffre 413.1. On envisage notamment de rendre plus sévères les critères économiques et écologiques présidant à la sélection des exploitations-témoins.

4 1 3.3 8 Message relatif à la continuation de la réforme de la politique agricole

Le Conseil fédéral a l'intention de regrouper toutes ces propositions et de présenter aux Chambres fédérales un message relatif à la continuation de la réforme agricole. Ce train de mesures sera mis en consultation après la ratification des accords du GATT. Il comprendra entre autres une conception relative à l'évolution des paiements directs et de la politique des prix, ainsi que des indications concernant la réduction des dépenses fédérales pour garantir les prix et l'écoulement des produits. De cette manière, les agriculteurs et les secteurs situés en amont et en aval connaîtront les conditions-cadre à moyen terme.

4 1 4 Résultats de la procédure de consultation

4 1 4.1 Procédure

Les mesures visant à transposer l'accord agricole du GATT dans la législation suisse ont suscité un intérêt tout particulier en raison de leur importance pour la politique agricole. Pas moins de 115 prises de position ont trait à l'agriculture. Outre les milieux directement consultés, différentes organisations paysannes régionales et d'autres groupements d'intérêt se sont également prononcés sur le rapport et les textes de loi.

Il ressort clairement des avis qui nous sont parvenus que même les milieux agricoles considèrent la ratification des accords du GATT et l'adhésion de la Suisse à l'OMC comme absolument nécessaires. Toutefois, les paysans, les organisations de protection de l'environnement et les principaux cantons ruraux craignent que l'agriculture dans son ensemble, et notamment les régions marginales défavorisées, comptent parmi les perdants. Conformément à leurs intérêts et attentes, ces groupes demandent à l'Etat de mettre à disposition, voire d'augmenter les fonds destinés à financer des mesures conformes au GATT, estimant que c'est là un complément indispensable aux adaptations présentées. Les organisations de protection de l'environnement et de protection des animaux souhaitent que les paiements à l'agriculture soient systématiquement liés à l'obligation de fournir des prestations d'intérêt public et écologiques.

Presque tous les cantons, les partis PRD, PDC et UDC, les grandes organisations paysannes (Union suisse des paysans, USP; Union centrale des producteurs suisses de lait, UCPL) et la majorité des autres organisations considèrent l'orientation générale des propositions comme acceptable, les modifications de détail étant réservées. La plupart des milieux consultés saluent la séparation entre les modifications de loi exigées par l'accord agricole du GATT et les adaptations plus poussées liées à la réorientation de la politique agricole. L'article 23 LAgr, qui régit les importations, se trouve au centre des préoccupations. Quelques rares intervenants (Denner, Association des importateurs de fromage, Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros) rejettent même en bloc les propositions y relatives. Le PS, l'AdI ainsi que de petits groupements de gauche, écologistes ou de la droite modérée, les organisations de consommateurs, Migros, Coop et de nombreuses organisations d'importateurs critiquent les modifications proposées de l'article 23 LAgr, avant tout parce qu'ils les trouvent trop protectionnistes et contraires aux intérêts des consommateurs.

En ce qui concerne la compétence de fixer les prix-seuils et les taux appliqués ainsi que celle de répartir les contingents tarifaires, les opinions divergent fortement. Les intervenants offrent une large gamme de solutions allant de la proposition de définir les principes régissant la répartition des contingents dans un arrêté fédéral soumis au référendum à l'idée de confier à une organisation profession-

nelle le soin de fixer les droits de douane. La majorité préfère toutefois une solution administrative simple. Des représentants des importateurs et des organisations de consommateurs, ainsi que certaines organisations professionnelles, demandent la constitution d'une commission paritaire qui devrait être consultée au préalable.

De nombreux cantons, partis et organisations estiment que les rapports explicatifs 1 et 2 sont trop vagues (beaucoup de formules potestatives) et qu'ils présentent les conséquences sous un jour trop favorable. Ils attendent, dans les messages définitifs, des propos clairs, concrets et orientés vers l'avenir concernant les stratégies et perspectives du Conseil fédéral en matière de politique agricole.

Dans l'ensemble, le train de mesures proposé en vue de l'adaptation du droit suisse aux exigences de l'accord agricole est considéré comme une bonne base pour la continuation de la nouvelle politique agricole.

4 1 4.2 1 Avis des cantons

Les cantons n'ont pas tous donné leur avis sur la partie agricole des propositions. Ceux qui l'ont fait (24) approuvent à l'unanimité l'adhésion de la Suisse à l'OMC et acceptent les modifications proposées quant au fond. La majorité des cantons jugent que les rapports n'expriment pas assez clairement la volonté du Conseil fédéral de créer les conditions-cadre permettant à l'agriculture de se maintenir dans un climat concurrentiel plus rude. Les propositions ne leur paraissent pas assez contraignantes à cet égard. Ils exigent en particulier des affirmations concrètes quant au développement et à la garantie du financement des instruments conformes au GATT. 19 cantons revendiquent en outre que les pertes de revenus occasionnées par la mise en oeuvre de l'accord soient compensées, autant que faire se peut, par des mesures relevant de la «boîte verte».

4 1 4.2 2 Avis des partis

Tous les partis gouvernementaux acceptent le projet relatif à la transposition des accords du GATT dans la législation suisse, réserve faite des modifications qu'ils

proposent. Ils relèvent toutefois que les propos relatifs au financement de la future politique agricole ne sont pas assez clairs. Comme l'USP, l'UDC et le PDC recommandent d'introduire en parallèle un train de mesures à caractère socio-structurel afin d'atténuer l'impact de l'accord agricole du GATT. En plus, ces deux partis demandent que les pertes de revenu dues à l'accord agricole soient largement compensées par une augmentation des paiements directs. Le PS critique surtout l'absence d'une orientation écologique et préconise la réalisation rapide de réformes. Conformément aux intérêts représentés par les partis, les avis divergent avant tout sur l'article 23 LAgr. Quelques partis exigent une déréglementation radicale des marchés et, certains d'entre eux, l'affectation du produit des droits de douane à la garantie des revenus et au financement de prestations d'intérêt public et écologiques.

4 1 4.2 3 Avis des organisations

4 1 4.2 3 1 Organisations et associations agricoles

Les associations et organisations agricoles demandent presque d'une seule voix qu'on ne dépasse pas les engagements minimaux de réduction lors de la mise en oeuvre des mesures liées à l'accord du GATT et que les producteurs bénéficient entièrement de la marge de manoeuvre que l'accord offre dans les trois domaines-clés: accès au marché, soutien interne et subventions à l'exportation. Le rythme des changements doit être supportable pour l'agriculture. Certaines organisations (USP; Fédération suisse des producteurs de bétail, FSPB; Service romand de vulgarisation agricole; Schweizerisches Bäuerliches Komitee; Association suisse des organisations d'agriculture biologique, ASOAB) exigent aussi l'introduction de nouvelles mesures, notamment sociales, pour atténuer les effets du changement structurel et de la conversion du soutien lié aux produits en paiements compensatoires conformes au GATT (boîte verte). Le financement assuré de la nouvelle politique agricole est une préoccupation majeure de la plupart des associations professionnelles agricoles. Les agriculteurs ne pourront supporter les conséquences de l'accord agricole du GATT que si la Confédération prend les dispositions susmentionnées.

Compte tenu de ce qui précède et sous réserve des propositions de détail et des amendements, la majorité des organisations et associations paysannes approuvent l'adaptation de la législation. Elles acceptent le principe selon lequel on ne procède qu'aux modifications indispensables, pour remettre à plus tard les adaptations de plus grande portée; par contre, elles exigent une base légale complémentaire permettant de lancer un programme socio-structurel destiné à atténuer les effets de l'accord agricole.

4 1 4.2 3 2 Autres organisations et associations

Ce sont principalement les importateurs, le commerce de gros et les organisations de consommateurs qui formulent des critiques au sujet des propositions relatives à l'article 23 LAgr; cependant, la ratification de l'accord est approuvée dans l'ensemble. Nombreux sont ceux qui estiment que la mise en oeuvre des résultats du Cycle d'Uruguay n'avance pas assez vite et que les modifications de loi proposées sont protectionnistes et contraires aux intérêts des consommateurs. Certains intervenants jugent que, dans le domaine agricole, il ne faudrait pas mettre le maintien maximal de la protection à la frontière au premier plan, mais accorder plus d'attention aux autres intérêts, surtout ceux des consommateurs. Quelques associations économiques demandent des garanties et des calendriers pour les réformes agricoles, ainsi que l'application systématique du principe de la séparation entre la politique de revenu et celle des prix dans le cadre d'une politique de paiements directs porteuse d'avenir. La variante minimale présentée est néanmoins largement acceptée comme une solution (transitoire) envisageable.

Les grands distributeurs (surtout Migros et Coop) ainsi que des organisations d'importateurs demandent que le commerce et les consommateurs (fédérations des consommatrices des trois régions linguistiques) soient consultés dans les cas suivants: fixation des taux appliqués, répartition des contingents tarifaires et procédures de modification. En outre, ils souhaitent avoir le droit de faire des propositions et de participer au processus décisionnel. Ils critiquent les taux élevés, parfois grotesques, des droits de douane notifiés au GATT et exigent que l'on fixe systématiquement des taux appliqués plus bas. A leur avis, les milieux intéressés devraient avoir accès aux instances habilitées à faire des propositions et à prendre des décisions. Par ailleurs, il faudrait examiner à fond la fonction de ces instances.

Certains représentants de l'industrie alimentaire (p.ex. Fédération des Industries Alimentaires Suisses, FIAL) ne sont pas satisfaits du résultat des négociations. Ils prévoient de gros désavantages face à la concurrence suite à la réduction des subventions à l'exportation et exigent que ceux-ci soient compensés.

Il faudrait réduire la bureaucratie étatique et para-étatique ainsi que le nombre de tâches liées à l'orientation des marchés. La Fédération des consommatrices, Coop, Migros et Dénner jugent que la BUTYRA n'a pas de raison d'être et demandent sa suppression.

Le WWF, la Protection suisse des animaux et le KAG sont prêts à accepter des fonds supplémentaires destinés à l'agriculture, à condition que le secteur primaire soit tenu de fournir des prestations d'intérêt général. D'après le Vorort, il faudrait faire en sorte que les agriculteurs exploitant le sol de manière durable et respectueuse de l'environnement puissent à l'avenir également avoir des conditions d'existence décentes.

4 1 4.3 Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAg; RS 910.1)

4 1 4.3 1 Article 23 de la loi sur l'agriculture

4 1 4.3 1 1 Droits de douane / similarité (art. 23, 1^{er} al.)

Le principe selon lequel les droits de douane prélevés sur les produits agricoles sont fixés compte tenu des autres secteurs économiques, est largement approuvé. Les organisations de commerce et les associations d'importateurs proposent presque à l'unanimité de réintroduire dans la loi le principe de la similarité des produits agricoles (produits «de même genre»; ch. 421.122). Au contraire, quelques représentants des milieux paysans demandent que l'on supprime ce principe, comme il est proposé dans le rapport, en faisant remarquer que la restriction en question n'est pas demandée par le GATT.

4 1 4.3 1 2 Prix-seuils (art. 23, 2^e al.)

Les prix-seuils sont reconnus comme un moyen de régulation utile et transparent, qui toutefois n'est guère praticable pour les fleurs coupées, les légumes et les fruits. C'est la raison pour laquelle une formulation plus souple est préconisée. Au lieu d'attribuer la compétence de fixer les prix-seuils au Conseil fédéral, quelques associations professionnelles agricoles aimeraient en donner la responsabilité au DFEF ou à l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG), qui devraient toutefois entendre les milieux économiques intéressés.

4 1 4.3 1 3 Clause de sauvegarde (art. 23, 3^e al.)

Les parties consultées considèrent, dans leur majorité, qu'il ne faudra appliquer la clause de sauvegarde qu'en cas d'urgence, mais qu'il faudra alors agir vite. Une large majorité propose à cet effet de confier la compétence à un seul département; certains souhaiteraient la voir déléguée à l'échelon des offices.

4 1 4.3 1 4 Droit d'importer accordé aux producteurs (art. 23, 4^e al. en vigueur)

Toutes les associations paysannes approuvent le droit d'importer qu'il est prévu d'accorder aux producteurs et à leurs organismes. Par contre, les organisations commerciales concernées s'y opposent; elles recommandent soit de maintenir la version actuelle de l'article 23, 4^e alinéa, soit, au moins, d'exclure du droit d'importer les producteurs agricoles et leurs organismes de mise en valeur, lorsqu'ils sont protégés par les contraintes liées à l'attribution de contingents. Quant aux cantons et aux partis, ils ne se sont pour la plupart pas prononcés sur cette question.

4 1 4.3 1 5 Contingents tarifaires (art. 23, 4^e al., nouveau)

La répartition des contingents tarifaires est considérée comme un des points essentiels de la partie du Message 2 GATT concernant l'agriculture. Quelques associations et plusieurs cantons exigent que soit créée une loi distincte ou au moins que l'on définisse dans la loi sur l'agriculture les principes régissant la répartition. La majorité accepte cependant l'idée que les détails soient réglés par voie d'ordonnance, mais demande que le message donne des indications aussi précises que possible sur les futures dispositions. Des représentants des milieux paysans et quelques cantons souhaitent que l'attribution des contingents soit subordonnée à une contre-prestation préalable. La majorité soutient cependant la formule potestative proposée; sinon, la procédure du fur et à mesure et les ventes aux enchères seraient a priori exclus. De nombreux intervenants désirent que la loi mentionne non seulement la contre-prestation, mais encore les autres principes d'attribution.

Ce sont avant tout les représentants des consommateurs et quelques grands distributeurs qui souhaitent supprimer les avantages liés à l'octroi de contingents. Ils veulent que l'attribution soit, dans le principe, subordonnée aux prestations économiques fournies dans les conditions de compétition.

Quant à la compétence de fixer les règles pour la répartition des contingents, les milieux concernés, notamment des représentants de l'agriculture, mentionnent le DFEP ou l'OFAG. Toutefois, il paraît encore plus important à la majorité que les intéressés - à savoir les consommateurs, le commerce et les organisations professionnelles - soient consultés lors de l'établissement et de la répartition des contingents tarifaires.

4 1 4.3 1 6 Régime de l'autorisation (art. 23, 5^e al.)

L'idée d'octroyer une autorisation globale (appelée certificat dans le rapport soumis à consultation) à des fins de contrôle statistique des importations est largement approuvée, à condition que cautions ou autres redevances soient expressément exclues par la loi. Par contre, le passage concernant la suspension de la délivrance d'autorisations en vue de l'application de la clause de sauvegarde n'est guère appréciée par les grands distributeurs et des organisations d'importateurs.

4 1 4.3 1 7 Affectation spéciale (art. 23, 6^e al. et art. 25, 1^{er} al.)

La plupart des cantons, des partis et des organisations rejettent la proposition d'utiliser seulement une partie du produit des droits de douane pour l'agriculture. Concernant ces points de la loi, les modifications suivantes sont proposées:

- le produit (intégral) des droits de douane doit être affecté à l'agriculture pour le financement des mesures conformes à l'accord agricole du GATT. La majorité des cantons, des partis et des organisations agricoles appuient cette solution;
- le produit des droits de douane doit servir au financement des paiements directs; les agriculteurs biologiques désirent l'affecter uniquement aux mesures prévues à l'article 31*b* LAgr, alors que la VKMB (en se référant à son initiative populaire) et Denner préféreraient l'affecter aux paiements visés à l'article 31*a* LAgr comme garantie du revenu. Coop et les associations d'employés souhaitent que le produit des droits de douane serve à financer ces deux types de mesures;
- le produit des droits de douane ne devrait pas être réservé à l'agriculture dans son ensemble, mais uniquement à l'écoulement des produits agricoles (Union suisse du fromage, Union suisse des maîtres bouchers); il convient en outre de tenir compte de la provenance des fonds lors de leur répartition (UCPL);
- les organisations de consommateurs sont d'avis qu'il faut supprimer toutes les affectations et caisses spéciales au profit de la caisse fédérale.

4 1 4.3 1 8 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

Mis à part quelques modifications secondaires, la consultation a conduit à réinscrire dans la loi le principe de la similarité des produits s'appliquant à la protection contre les importations. En outre, le droit d'importer accordé aux producteurs bénéficiant d'une protection et à leurs organismes devrait être subordonné à des contraintes plus sévères que celles prévues dans le projet. Pour les détails, nous

renvoyons à la partie spéciale du présent message. L'administration fédérale prend notamment en considération les intérêts des consommateurs vu la nouvelle réglementation de la protection à la frontière, cette disposition revêt pour la politique douanière. A l'avenir, elle accordera même une attention accrue au point de vue des consommateurs. Enfin, au chiffre 412.3, le Conseil fédéral s'engage à compenser dans la mesure du possible le manque à gagner résultant de l'accord agricole du GATT. Par contre, nous n'avons pas pu tenir compte de la plupart des autres modifications proposées, car les diverses prises de position s'annulent ou ne concernent pas directement les questions liées au GATT.

—

4 1 4.3 2 Articles 19, 20e, 21, 24 à 26 de la loi sur l'agriculture

Les adaptations proposées de la loi sont pour la plupart incontestées.

4 1 4.3 2 1 Avis des cantons et des partis

Trois cantons et trois partis ont donné leur avis concernant les articles susmentionnés. Les cantons de Berne et de Vaud ainsi que l'UDC aimeraient faire bénéficier l'agriculture du produit intégral des droits de douane. Le canton du Valais désire que l'on exclue expressément les légumes du système de prix-seuils prévu à l'article 19, alinéa 1^{bis}. L'UDC et le PDC demandent à la Confédération des contributions supplémentaires pour financer les mesures mentionnées à l'article 19. Le PES veut lier les versements en faveur de l'agriculture à des conditions écologiques.

4 1 4.3 2 2 Avis des organisations et des associations

19 organisations et associations ont fait des remarques. Des représentants du secteur des cultures fruitières et maraîchères s'associent à la requête du canton du Valais concernant l'exclusion des légumes, fruits et baies du système de prix-seuils. Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) propose que soit définie, à l'article 19, la proportion entre fourrages grossiers et fourrages concentrés, afin de garantir à long terme l'exploitation agricole du sol.

Les avis sur la délégation des compétences divergent selon les intérêts en jeu. Les milieux agricoles soutiennent la délégation au DFEP ou à l'OFAG et souhaitent pour certains que les intéressés soient entendus. Des représentants du commerce d'importation et de l'industrie, de transformation optent pour une fixation des prix-seuils par l'OFAG, d'entente avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), ou même, pour une suppression de cette disposition.

Quelques importateurs et représentants du commerce critiquent le système de prix-seuils, considérant que c'est une mesure interventionniste destinée à protéger avant tout les producteurs contre les répercussions des fluctuations du marché. L'Union des Producteurs Suisses estime que les prix mondiaux sont faussés et qu'ils ne devraient pas servir de référence lors du calcul des droits de douane. En ce qui concerne l'affectation spéciale, on retrouve les mêmes arguments et avis que ceux formulés en relation avec l'article 23, 6^e alinéa LAgr.

4 1 4.3 2 3 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

Les modifications prévues ne vont pas plus loin que l'adaptation de notre législation aux exigences du GATT. En ce qui concerne la question de l'affectation intégrale ou partielle du produit des droits de douane à l'agriculture, nous renvoyons au chiffre 414.318. La nouvelle réglementation des compétences instaurée à l'article 19 LAgr, prévoit que le DFEP est compétent pour l'adaptation des taux des droits de douane.

4 1 4.4 Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (Loi sur l'alcool, LAlc; RS 680)

4 1 4.4 1 Situation initiale

Le but principal de la révision consiste à remplacer les restrictions quantitatives à l'importation contenues dans la loi par les instruments de la tarification. En outre, la base légale, qui permet la prise en charge obligatoire des flocons de pommes de terre indigènes lors de l'importation des fourrages, est biffée.

4 1 4.4 2 Aperçu général

Sur les 203 avis, 28 comprennent un commentaire spécifique sur la LAlc. Dans l'ensemble, les buts visés par le projet de révision de la loi sont approuvés. Vingt-quatre instances se déclarent favorables, non sans amendements, aux modifications proposées, tandis que quatre les rejettent. A l'appui de leur opposition, celles-ci argumentent que la tarification des matières premières distillables, alors qu'il est prévu d'introduire au plus tard en 1999 un taux d'imposition unique pour les boissons distillées indigènes et étrangères, est préjudiciable aux fabricants indigènes.

La plupart des instances qui se sont prononcées sur la LAlc ont donné leur avis sur la gestion des contingents tarifaires. Six d'entre elles proposent que la compétence en matière de répartition incombe à un département, voire à un office. Neuf organisations exigent que la prise en compte des prestations en faveur des produits indigènes soit obligatoire, tandis que quatre demandent de citer, dans la loi, d'autres genres de prestations comme critères possibles de répartition.

4 1 4.4 3 Avis des cantons et des partis

Seuls trois cantons ont inclus dans leur prise de position un commentaire spécifique sur la LAlc. Les cantons de Vaud et du Valais demandent que la compétence concernant la répartition des contingents tarifaires soit du ressort d'un département. Ils estiment avec le canton de Fribourg qu'il faut lier cette répartition à des prestations en faveur de la production indigène. L'UDC est la seule formation politique qui se soit exprimée spécialement sur la LAlc. Ses propositions rejoignent globalement celles des cantons mentionnés.

4 1 4.4 4 Avis des organisations

Les principales organisations agricoles (USP, FUS, FSASR, LBL) qui se sont exprimées spécialement exigent que la compétence concernant la répartition des contingents tarifaires soit attribuée tout au plus à un département. En outre, à l'exception de la Fruit-Union Suisse, elles demandent de lier cette répartition à des

prestations en faveur de la production indigène. Les distillateurs membres de la FUS s'opposent à la tarification des matières premières distillables. L'USP et la FSASR demandent que le texte de l'article 23, 5^e alinéa, LAgr soit repris dans la loi sur l'alcool afin qu'il soit possible d'instaurer un permis d'importation en rapport avec la clause de sauvegarde. Vu l'abolition de la prise en charge des excédents de pommes de terre sous forme de flocons par le biais de l'importation des fourrages, l'USP estime qu'il est nécessaire d'instaurer une prime à la surface pour les cultures, pour assurer le ravitaillement du pays en cas de crise. D'autres organisations demandent que les prélèvements volontaires actuels sur les importations puissent être maintenus, que les prescriptions indigènes sur le kirsch soient renforcées et qu'il n'existe plus de discrimination entre l'importation et la fabrication indigène d'alcool.

La tarification des matières premières distillables est fermement rejetée par l'USAM, la FSS et la «Schweizer Wirteverband». Elles lui reprochent de créer une différence de traitement entre les importations de boissons distillées d'une part (taux unique pour les boissons distillées indigènes et étrangères) et les importations de leurs matières premières d'autre part (limitation par la tarification). Le Vorort, les importateurs et Coop Suisse font valoir les mêmes remarques que pour l'article 23, 4^e alinéa, LAgr. Les organisations de protection de la nature et de l'environnement ne font pas de remarques sur le projet concernant la transposition des accords du GATT. Par contre, elles soulignent que la révision séparée de la LAlc (taux unique) aura de graves conséquences pour les arbres haute-tige. Elles exigent de ce fait des compensations financières par le biais de l'article 31b LAgr.

4 1 4. 4 5 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

Vu le principe selon lequel seules les adaptations absolument nécessaires sont introduites, il n'est pas possible de satisfaire à l'exigence d'exempter de la tarification les matières premières distillables. En revanche, il a été tenu compte des propositions concernant les permis d'importation et la fixation des contingents, dans la même mesure que dans les articles 23 et 23b LAgr.

4 1 4. 5 Loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (Loi sur le blé; RS 916.111.0)

4 1 4. 5 1 Avis des organisations et associations consultées

En ce qui concerne la loi sur le blé, 10 organismes consultés ont répondu. Le résultat de la consultation montre que les organismes consultés sont favorables aux modifications proposées, même si certains font, sur quelques points, des réserves ou proposent des changements.

En ce qui concerne l'importation de la farine panifiable, l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Association des importateurs suisses de céréales énoncent une proposition de modification de l'article 23, alinéa 3, de la loi: elles désirent que la possibilité d'importer de la farine panifiable destinée à certaines fins particulières à un taux douanier réduit ne soit plus limitée aux seules industries.

En ce qui concerne les contingents tarifaires relatifs au blé panifiable et les principes applicables à leur répartition, dont il est question à l'article 39, alinéa 2^{bis}, de la loi, 5 organisations agricoles consultées et le Vorort renvoient à leurs remarques et à leurs demandes concernant en particulier l'article 23, alinéa 4, de la loi sur l'agriculture, article qui, régissant pour tous les produits agricoles le domaine des contingents tarifaires, constitue une disposition-clé de cette loi. L'Union suisse des paysans, la Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse Romande et le Service de vulgarisation agricole de Lindau demandent expressément que le critère des prestations d'exportation puisse également être pris en compte lors de l'attribution des contingents tarifaires. Cette demande sera étudiée dans le cadre de l'exécution de l'article 23b de la loi sur l'agriculture.

4 1 4. 5 2 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

Dans notre projet de modification concernant l'article 23, alinéa 3, nous avons tenu compte du vœu exprimé par l'Union suisse du commerce et de l'industrie et l'Association des importateurs suisses de céréales: la teneur modifiée de cet article ne limite plus aux seules industries la possibilité d'importer de la farine panifiable destinée à certaines fins particulières à un droit de douane réduit.

En ce qui concerne les avis relatifs aux contingents tarifaires et les principes applicables à leur répartition, notre projet de nouvel article 39, alinéa 2^{ter}, renvoie expressément à l'article 23*b* de la loi sur l'agriculture, ce dernier régissant cette matière pour tous les produits agricoles.

4 1 4.6 Arrêté fédéral du 23 juin 1989 sur l'économie sucrière indigène (Arrêté sur le sucre; RS 916.114.1)

Les modifications de l'arrêté sur le sucre proposées dans le cadre de la procédure de consultation ont en principe été considérées comme nécessaires.

4 1 4.6 1 Avis des cantons et des partis

Quatre cantons et deux partis se sont prononcés à ce sujet. Tous les cantons et l'UDC soutiennent les modifications proposées du système de financement. A leur avis, il est toutefois à prévoir que suite à la baisse du prix du sucre découlant des engagements pris au GATT, les producteurs de betteraves sucrières et les entreprises de transformation se verront de plus en plus contraints de réduire leurs frais. On propose dès lors de supprimer la limite de 850'000 tonnes de betteraves, fixée dans l'arrêté sur le sucre (art. 2, 2^e al.), pour leur permettre d'utiliser pleinement les capacités disponibles. Le PS s'associe aux organisations d'entraide, qui souhaitent que des mesures supplémentaires soient prises en faveur des producteurs de sucre du tiers monde.

4 1 4.6 2 Avis des organisations et des associations

Quinze organisations et associations formulent des remarques concernant l'arrêté sur le sucre; elles approuvent en grande majorité le système de financement proposé. Les organisations de protection de l'environnement aimeraient que les versements à l'agriculture soient liés à l'obligation de fournir des prestations d'intérêt public. Quant à l'industrie de transformation, elle n'accepte la suppression du remboursement des taxes à l'importation (art. 9, 7^e al.) que si une solution de substitution satisfaisante peut être trouvée par le biais du trafic de perfection-

nement et de transformation et que celle-ci est ancrée dans la LTaD. Les planteurs de betteraves demandent de garder les expressions «différences positives et négatives» et de ne pas introduire les termes «frais et excédents de la mise en valeur». Il est aussi souhaité que la Confédération renonce au recouvrement du solde de la dette du fonds de compensation, car le secteur ne sera guère en mesure de rembourser l'acompte dans les nouvelles conditions.

Les organisations agricoles et les sucreries demandent également que la limite de production de 850'000 tonnes de betteraves sucrières soit abrogée.

4 1 4.6 3 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

En application du principe selon lequel nous nous limitons aux adaptations nécessaires, nous ne proposerons pas de supprimer les expressions «fonds de compensation» et «différences positives et négatives» et ne donnons pas suite à la demande de supprimer la limite de 850'000 tonnes de betteraves (art. 2, 2^e al.). Par contre, nous renonçons à recouvrer l'acompte octroyé au fonds de compensation pendant la durée de validité de l'arrêté 89.

4 1 4.7 Arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (Arrêté sur le statut du lait, ASL; RS 916.350)

4 1 4.7 1 Avis des cantons et des partis

La plupart des cantons et des partis ne se sont pas prononcés sur cet arrêté. Le canton de Nidwald s'oppose à de nouvelles baisses du prix de base du lait et à l'abandon de la garantie des prix, tant que le revenu agricole ne sera pas assuré d'une autre manière. L'UDC demande que l'OFAG, en tant qu'office spécialisé compétent, joue un rôle déterminant dans la fixation du prix du beurre à prendre en charge. L'AdI ne comprend pas pourquoi on n'a pas proposé de supprimer la BUTYRA.

4 1 4.7 2 Avis des organisations et des associations

Deux grands distributeurs et la Fédération des consommatrices sont également d'avis que la BUTYRA et son monopole d'importation de beurre ne seront plus nécessaires après la mise en oeuvre des résultats du GATT.

Les associations agricoles centrales regrettent l'absence de réglementations concernant l'administration du contingent tarifaire global du lait et des produits laitiers. Elles demandent que soit désigné, dans l'ASL, un organe chargé de fixer les contingents tarifaires de beurre et de poudre de lait entier en fonction de la situation du marché, ainsi que de surveiller l'utilisation du contingent global de lait et de produits laitiers. Les associations préconisent aussi l'octroi de permis d'importation servant à orienter les importations de beurre et de poudre de lait entier et les importations effectuées au titre du trafic de perfectionnement et de transformation. La BUTYRA devrait faire une demande pour obtenir un contingent. Elle serait cependant seule à pouvoir importer du beurre dans le cadre du contingent tarifaire, réserve étant faite du trafic de perfectionnement et de transformation. Il faut assurer que l'industrie alimentaire reçoive suffisamment de beurre à un prix compétitif. Comme il s'agira normalement de beurre importé, le trafic de perfectionnement permettrait d'économiser des subventions à l'exportation et d'affecter ces fonds à d'autres produits laitiers. Pour assurer des conditions égales entre la poudre de lait entier importée et indigène, il faut rendre cette dernière encore meilleur marché.

4 1 4.7 3 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

Conformément aux avis des associations agricoles centrales, il n'est pas nécessaire d'apporter à l'ASL des modifications autres que celles qui ont été proposées. Quelques suggestions seront concrétisées à l'échelon des ordonnances (p.ex. régime de l'autorisation); d'autres doivent encore faire l'objet d'un examen. Par contre, nous ne pouvons pas donner suite à la demande de deux grands distributeurs, de la Fédération des consommatrices et de l'AdI concernant la BUTYRA, dont nous entendons maintenir le monopole d'importation dans le cadre du contingent tarifaire, c'est-à-dire à un taux réduit. Il s'agit d'empêcher que les stocks de beurre ne s'accroissent excessivement et de manière incontrôlée, grevant ainsi le compte laitier.

**4 1 4.8 Arrêté du 16 décembre 1988 sur l'économie laitière (AEL 1988;
RS 916.350.1)**

4 1 4.8 1 Avis des cantons et des partis

La plupart des cantons et des partis n'ont pas donné d'avis sur l'AEL. Le canton de Vaud et l'UDC demandent que l'intégralité des prélèvements à la frontière (droits de douane et suppléments de prix en vigueur) sur le lait et les produits laitiers soit utilisée pour encourager la vente de lait et de produits laitiers suisses à l'intérieur du pays. L'UDC exige en outre que la Confédération comble la différence aux cas où les recettes douanières ne suffiraient pas. Ce même parti propose aussi d'abroger l'article 14 AEL, en constatant qu'il n'est pas utile de consulter les milieux intéressés pour décider des mesures à prendre en vue de l'allègement du marché laitier et de la protection à la frontière. Le PS, quant à lui, souhaite que l'on abandonne toute affectation spéciale du produit des droits de douane et que l'on remplace toutes les mesures de soutien par des paiements directs écologiques financés au moyen des ressources générales de la Confédération.

4 1 4.8 2 Avis des organisations et des associations

A l'exception de l'abrogation de l'article 14 (consultation des milieux intéressés) l'USP formule les mêmes revendications que l'UDC. Pour se conformer aux accords du GATT, la Suisse doit fortement réduire les subventions accordées à l'exportation de denrées alimentaires contenant du lait et des produits laitiers. L'USP désire néanmoins que la quantité de lait utilisée par l'industrie alimentaire pour fabriquer des produits d'exportation soit maintenue, voire augmentée. Les producteurs devraient à son avis y contribuer, de préférence en versant une redevance de droit privé. Il faudra par conséquent assouplir la retenue générale perçue sur le lait commercialisé. L'USP propose de ne fixer, dans l'AEL 1988, qu'un plafond de 4 centimes par kilo de lait livré, afin de laisser une marge pour des réductions. Cette organisation paysanne se rallie à l'UCPL qui, tout comme l'UDC, demande expressément de contraindre la Confédération à verser des fonds pour

encourager l'écoulement des produits, lorsque les parts affectées du produit des droits de douane ne suffisent pas. Quant aux contributions des producteurs à l'encouragement des exportations, elles ne pourraient être envisagées que si l'on garantissait une utilisation efficace des fonds. Parallèlement à l'instauration d'une taxe de droit privé destinée à orienter la mise en valeur des produits (financement des exportations), il conviendra de décharger les producteurs de la retenue générale. A l'exception de la VKMB, les organisations agricoles ayant donné leur avis sur les propositions relatives à l'AEL 1988, se rallient à l'unanimité aux demandes précitées. La VKMB s'oppose à toute affectation spéciale des recettes douanières, craignant que l'on continue à dépenser des deniers publics pour maintenir des structures de production et de commercialisation figées.

Coop rejette également l'affectation spéciale du produit des droits de douane et se prononce pour l'octroi de paiements directs à l'agriculture. Ce grand distributeur demande en outre qu'au sein de la commission de spécialistes du lait, on accorde aux milieux intéressés, notamment le commerce et les consommateurs, non seulement le droit d'être entendu, mais aussi celui de co-décision.

La Fédération des Industries Alimentaires Suisses (FIAL), Nestlé-Suisse, le Vorort ainsi que la Fédération des sociétés d'agriculture de la Suisse romande exigent de prévoir, dans l'AEL, l'assouplissement de la retenue générale - sa réduction étant une condition pour que les producteurs de lait apportent une contribution volontaire à la commercialisation. Ils veulent aussi que la loi mentionne la différenciation des prix. L'Union suisse du fromage estime que les prix-seuils ne devraient pas être trop élevés pour le fromage importé, ce qui risquerait d'entraver fortement l'exportation des sortes de l'Union. Il faudrait par conséquent utiliser le produit des droits de douane perçus sur les importations de fromage pour réduire à l'intérieur du pays le prix des fromages indigènes de bonne qualité et fabriqués de manière rationnelle. L'Union des importateurs de fromage n'accepte qu'une orientation des importations par les prix (pas de contingents tarifaires ni d'obligation de prise en charge). Cette association demande que les droits de douane et les prix-seuils soient fixés d'entente avec les organisations directement concernées.

4 1 4.8 3 Mise en oeuvre des résultats de la procédure de consultation

Suite à la consultation, les modifications proposées seront complétées sur un point: compétence du Conseil fédéral de réduire la contribution générale des producteurs aux coûts de mise en valeur, actuellement fixée à 4 centimes par kilo de lait. Par contre, d'autres revendications exigeant une modification de l'AEL n'ont pas pu être prises en compte. On étudiera cependant la possibilité de différencier le prix du lait lors de la réorganisation du marché laitier.

4 1 4.9 Loi fédérale du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (RS 942.30)

Les modifications proposées à ce sujet ont été commentées par l'UDC, une demi-douzaine d'organisations paysannes, la Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, l'Association suisse des fabricants d'aliments fourragers, Coop ainsi que les organisations directement concernées.

La grande majorité des milieux consultés approuve les propositions. Les groupements qui avaient souhaité que le produit des droits de douane perçus sur les importations de produits agricoles soit intégralement affecté à l'agriculture (art. 23, 6^e al., LAgr), répètent leur revendication.

4 1 5 Classement des interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes peuvent être classées:

1992 P(7) ad 92.037 Objectif 41
N 17.6.1992, minorité de la commission du Conseil national [Bodenmann, von Felten, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hubacher, Mauch Ursula, Zwygart]

Les auteurs de ce postulat invitent le Conseil fédéral à présenter, dans un rapport complémentaire, des variantes relatives à la politique agricole compatibles avec les

exigences écologiques, la CE et le GATT et leurs conséquences financières. Le présent message tient compte de cette intervention.

1990 P 90.859 Contingentement des vins
(N 5.10.1990, Engler)

Ce postulat invite le Conseil fédéral à supprimer d'ici à fin 1990 le contingentement des vins, notamment du vin rouge.

La Suisse a d'ores et déjà procédé à la tarification des contingents d'importation de vin rouge. Celle relative au vin blanc se fera au plus tard lors de la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay et des modifications légales qui en découlent (cf. ch. 421.144).

1993 P 93.3098 Production agricole industrielle
(N 18.6.1993, Engler)

L'auteur de ce postulat prie le Conseil fédéral de renoncer à instituer des mesures douanières et des mesures de soutien des prix pour les tomates et concombres hors-sol et de ne pas reconduire sur ce point l'essai qui a commencé le 5 mai 1992 et doit se terminer le 30 avril 1993. Il propose que le DFEP charge la Division des importations et des exportations de ne pas tenir compte de la production hors-sol indigène au cours de la deuxième phase de restriction des importations; en revanche, cette production serait soumise à la liberté du commerce et de l'industrie.

L'ordonnance du DFEP du 28 février 1994 concernant l'importation et la prise en charge de tomates et concombres (RS 916.121.14) répond à la demande faite dans ce postulat. Par ailleurs, la réglementation en vigueur relatives aux importations sera tarifée suite à la ratification des résultats du Cycle d'Uruguay et au moment de l'entrée en vigueur des modifications légales en la matière (cf. ch. 421.144).

1994 P 93.3422 Tarification des tomates et concombres comme mesures de protection douanière
(N 18.3.1994, Loeb François)

L'auteur du postulat demande au Conseil fédéral de remplacer le système des trois phases en vigueur pour les tomates et concombres. Il exige également qu'en application de l'article 31b LAgr, les légumes de plein champ produits selon la méthode traditionnelle soient protégés, lorsque le marketing des producteurs ne suffit pas à garantir leur écoulement.

L'ordonnance du 28 février 1994 (RS 916.121.14) ainsi que la tarification satisfont aux vœux exprimés dans le postulat.

Le présent message répond en outre aux interpellations suivantes:

Interpellation Uhlmann (93.3403)

Uruguay-Round et saine paysannerie

L'interpellateur estime qu'après la conclusion du Cycle d'Uruguay, les revenus des agriculteurs doivent être assurés par des paiements directs. Il demande au Conseil fédéral:

- comment les revenus agricoles seront garantis à l'avenir;
- ce qu'il compte faire pour assurer la survie de la paysannerie par des paiements directs;
- à combien on peut estimer les recettes douanières supplémentaires et ce qu'il pense entreprendre pour en faire bénéficier les agriculteurs;
- quelles mesures il compte prendre pour éviter que le montant récupéré grâce à la baisse des subventions (1,4 mia. de fr.) ne soit simplement versé à la caisse fédérale et pour en faire profiter les agriculteurs sous la forme de paiements directs;

- ce qu'il compte faire pour que les économies réalisées suite à l'abaissement des subventions à l'exportation profitent aux paysans sous la forme de paiements directs conformes aux règles du GATT et s'il estime que ces baisses aboutiront à une augmentation de la demande.

Interpellation Comby (93.3470)

Système des trois phases et le GATT

Dans cette interpellation, le Conseil fédéral est invité à augmenter considérablement les paiements directs versés pour les cultures fruitière et maraîchère. Il est prié de s'engager avec véhémence pour le maintien du système des trois phases dans le cadre des négociations du GATT. Au cas où la Suisse devrait abandonner ce système, l'interpellateur exige que le Conseil fédéral prévoie d'autres mesures de protection, par exemple un système tarifaire permettant la constitution de contingents.

Interpellation Comby (94.3264)

Le GATT et le désendettement agricole

L'interpellateur propose au Conseil fédéral d'introduire un amortissement comptable systématique de l'ordre de 3 à 10 pour cent sur les biens immobiliers des exploitations agricoles, estimant que cette mesure est de nature à promouvoir la compétitivité de l'agriculture suisse, en faisant jouer le facteur de la responsabilité. L'auteur de l'interpellation propose en outre au Conseil fédéral de soutenir de façon plus active les jeunes agriculteurs pour assurer la relève agricole. Enfin, il demande quelles sont les mesures concrètes que le Conseil fédéral entend prendre afin de résoudre progressivement les graves problèmes de l'agriculture suisse, de plus en plus confrontée à la concurrence internationale.

Le présent message apporte par ailleurs une réponse à plusieurs interventions parlementaires qui n'ont pas encore été traitées par les Chambres fédérales.

Motion Wanner (93.3448)

Politique agricole conforme aux accords du GATT

Dans cette intervention (présentée comme motion le 4 oct. 1993), le Conseil fédéral est invité à maintenir et à développer toutes les lois et mesures de politique agricole qui sont conformes au GATT, à ne pas inclure les instruments de la politique agricole qui sont conformes au GATT dans les réductions budgétaires effectuées pour des raisons d'économie et à introduire dans la législation nationale sur les denrées alimentaires les dispositions prévues par le GATT concernant les mesures phytosanitaires.

Motion Loeb François (94.3119)

Suppression des restrictions quantitatives à l'importation

Dans cette motion, présentée le 16 mars 1994, le Conseil fédéral est invité à prendre les dispositions nécessaires pour que le régime des importations ne fausse pas la concurrence à l'intérieur du pays et à veiller à ce que toutes les restrictions quantitatives à l'importation soient abolies d'ici le 31 décembre 1995.

La tarification de tous les contingents à l'importation satisfait à l'exigence du motionnaire.

Motion Salvioni (94.3271)

Le contingentement source de prix surfaits

Cette intervention parlementaire (présentée comme motion le 16 juin 1994) invite le Conseil fédéral à libéraliser le système en vigueur régissant l'importation de produits agricoles et de produits agricoles transformés (vin blanc, légumes, fleurs coupées, viande, jambon cru, charcuterie, etc.) qui privilégie quelques rares importateurs bénéficiant d'un contingent.

La tarification de tous les contingents d'importation répond à cette demande.

4 2 Partie spéciale

4 2 1 Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgr; RS 910.1)

4 2 1.1 Article 23 LAgr

4 2 1.1 1 Principes

L'article 23 LAgr est une disposition-clé de cette loi. Il régit l'importation de produits agricoles. Les auteurs du message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 19 janvier 1951 à l'appui d'un projet de loi sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la paysannerie (FF 1951 I 192) affirment même que c'est «certainement la principale disposition» qu'ils proposent. Cet article décisif pour le destin de l'agriculture fut à l'époque au centre des débats lors des délibérations parlementaires et pendant la campagne référendaire. Il constitue la base légale principale des mesures actuelles visant à protéger nos produits contre les importations. Etant donné que les accords du GATT imposent une restructuration de la protection à la frontière - les droits de douane remplaceront l'ensemble des entraves non tarifaires au commerce -, il y a lieu de changer la conception de l'article 23. La nouvelle conception des articles 23 à 23d sera déterminante pour les autres modifications de la législation agricole. En considération du rôle primordial des dispositions concernées et de leur portée, nous consacrons tout un chapitre aux principales propositions y relatives, avant de passer aux autres modifications.

4 2 1.1 2 **Commentaire de l'article 23 LAgr en vigueur**

Le texte de l'article 23 LAgr en vigueur est le suivant:

Art. 23 B. Importations et exportations; I. Importations

¹Si les importations compromettent le placement de produits agricoles à des prix équitables selon les principes de la présente loi, le Conseil fédéral peut, en tenant compte des autres branches économiques:

- ~~a.~~ Limiter le volume des importations de produits de même genre;
- b. Percevoir des droits de douane supplémentaires pour les importations de produits de même genre, si ces importations dépassent un volume déterminé;
- c. Obliger les importateurs à prendre en charge des produits de même genre, d'origine indigène et de qualité marchande, dans une proportion acceptable par rapport aux importations, et à cet effet prendre les mesures nécessaires et arrêter des prescriptions.

²Lorsque le placement d'un produit agricole indigène est entravé de manière intolérable par l'importation d'un produit d'un autre genre, il peut être dérogé temporairement au principe énoncé au 1^{er} alinéa (produits de même genre). En pareil cas, le Conseil fédéral peut aussi, par des mesures prises au sens du 1^{er} alinéa, maintenir dans des limites raisonnables l'importation de produits semblables et cela, soit avant la récolte du produit indigène, soit avant la période où il est le plus abondant. Ces arrêtés, qui devront être conformes aux accords internationaux, feront, en règle générale, l'objet de deux rapports annuels à l'Assemblée fédérale. Les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux huiles et aux graisses comestibles mentionnées à l'article 26, ainsi qu'aux matières premières et produits mi-finis nécessaires pour leur fabrication.

³Lorsque les importations sont subordonnées à l'octroi de permis, ceux-ci doivent faire périodiquement l'objet d'une nouvelle réglementation, des contingents suffisants étant réservés pour permettre une adaptation aux circonstances.

⁴Les producteurs de denrées agricoles protégées par des mesures prises au sens du présent article, ainsi que leurs organismes de mise en valeur, ne recevront, en règle générale, aucun permis d'importation pour les denrées en question.

4 2 1.1 2 1 1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa autorise le Conseil fédéral à limiter, dans certaines conditions, le volume des importations de produits de même genre (let. a), à percevoir des droits de douane supplémentaires si les importations dépassent un volume déterminé (let. b) et à obliger les importateurs à prendre en charge des produits indigènes de même genre (let. c).

Lorsque des mesures visées au 1^{er} alinéa sont prises, il convient de respecter le principe de la similarité, selon lequel le droit de limiter les importations si elles compromettent le placement de produits agricoles (let. a), de les renchérir (let. b) et celui d'imposer la prise en charge aux importateurs (let. c) ne se réfère qu'aux produits de même genre. Il est prévu de maintenir ce principe.

Les restrictions quantitatives et les droits de douane supplémentaires en vigueur devront être convertis en droits de douane dans le cadre de la tarification. Par conséquent, l'obligation de prise en charge incombant à l'importateur comme mesure individuelle doit être supprimée (il pourra garder une certaine importance comme critère pour la répartition des contingents tarifaires; cf. le commentaire relatif à l'art. 23b, 5^e al., au ch. 421.133.5). L'abrogation des mesures de protection actuelles (let. a, b et c) rend superflue la phrase d'introduction du 1^{er} alinéa. Celui-ci doit être adapté à la nouvelle situation.

4 2 1.1 2 2 2^e alinéa

Le 2^e alinéa prévoit la possibilité de déroger au principe de la similarité énoncé au 1^{er} alinéa, tout en la liant à des conditions très restrictives. Au cas où les importations feraient trop de concurrence à la production indigène, cette disposition permettrait de limiter temporairement le volume d'importation de produits qui ne sont pas du même genre, de grever ces importations de droits de douane supplémentaires ou de les lier à l'obligation de prise en charge. Le principe de la similarité sera maintenu; les droits de douane ne protégeront que les produits agricoles de même genre: par exemple, on ne pourra pas augmenter les prélèvements sur les raisins de table pour protéger la production indigène de pommes.

Initialement, le projet de l'article 22 LAgr de 1948 (le présent art. 23) ne prévoyait pas de dérogation (2^e al.; cf. le commentaire dans le message du 19 janvier 1951; FF 1951 I 143 ss). Le 1^{er} alinéa et le 2^e alinéa, lettre b, de ce projet mentionnaient respectivement «le placement des produits indigènes» et «l'engagement de reprendre des produits indigènes» (FF 1951 I 192 ss). Les commerçants, industriels et artisans voulaient limiter la protection contre la concurrence étrangère aux produits de même genre. Estimant cette protection inadéquate, les agriculteurs demandèrent une clause d'exception permettant de renoncer à cette limitation au cas où la protection à la frontière ne suffirait pas à éviter un risque majeur aux branches agricoles importantes. La commission d'experts mixte et le Conseil fédéral se rallièrent aux agriculteurs et l'article 22 LAgr (l'art. 23 en vigueur) fut complété.

Pendant sa durée de validité de 40 ans, le 2^e alinéa n'a jamais été appliqué. Comme le Conseil fédéral n'entend pas y recourir, il devrait être abrogé.

4 2 1.1 2 3 3^e alinéa

Le 3^e alinéa de la loi en vigueur règle le droit à l'importation et la constitution de réserves contingentaires dans les cas où les importations sont soumises à autorisation.

En application de la tarification, le contingentement des importations est aboli. Les restrictions quantitatives des importations de produits agricoles étant dorénavant exclues, le 3^e alinéa est caduc.

4 2 1.1 2 4 4^e alinéa

L'actuel 4^e alinéa précise que les producteurs de denrées agricoles protégées par des mesures prises au sens de l'article 23, ainsi que leurs organismes de mise en valeur, ne reçoivent, en règle générale, aucun permis d'importation.

Politiquement, cet alinéa a toujours été contesté. Il a été introduit en 1951, conformément à la pratique de l'époque. Selon la volonté du Conseil fédéral, cette disposition vise « les producteurs qui ont pour but propre le ramassage et la distribution des produits (...); elle ne s'applique en revanche pas aux organismes de répartition (...) qui importaient précédemment déjà » (cf. message précité; FF 1951 I 196). Des difficultés concernant la délimitation sont apparues lors de l'application, notamment au sujet des termes « organismes de mise en valeur » et « en règle générale ». La sécurité du droit s'en est ressentie. Au mépris du principe de l'égalité de traitement, les producteurs et les organismes de mise en valeur n'avaient pas le droit d'importer, alors que rien n'empêchait les importateurs de s'occuper de production. Les premiers ont donc essayé de contourner la loi en créant des entreprises qui, de prime abord, paraissaient indépendantes.

Conformément au principe de la tarification, il ne sera plus possible d'empêcher ou de limiter les quantités importées. La seule mesure envisageable sera celle de fixer un droit de douane prohibitif. On ne devra ou ne pourra plus accorder d'autorisations, sauf à des fins de suivi statistique. Ainsi, l'alinéa n'a plus de raison d'être, du moins en ce qui concerne les importations hors contingent. Sa suppression est en outre indiquée, car les producteurs seront dorénavant plus fortement exposés à la concurrence; en contrepartie, il convient d'assouplir, dans toute la mesure du possible, ou d'abolir les prescriptions restrictives. Toutefois, les producteurs et leurs organismes de mise en valeur protégés par des conditions liées à des contingents tarifaires n'auront pas libre accès à ces contingents (cf. ch. 421.133.5 et 421.133.6).

4 2 1.1 3 Commentaire des nouveaux articles 23 à 23d LAg

4 2 1.1 3 1 Article 23 (1. Principes)

4 2 1.1 3 1.1 1^{er} alinéa (Droits de douane)

En référence à la formulation actuelle du 1^{er} alinéa, le projet prévoit de fixer les droits de douane, compte tenu des autres branches économiques, de manière que les importations ne compromettent pas le placement de produits agricoles indigènes du même genre à des prix équitables. La fixation et la modification des droits

de douane doivent donc obéir aux principes inscrits dans la loi sur l'agriculture; la procédure est cependant régie par la législation douanière (cf. projet de l'art. 10, 1^{er} al. LTaD et les commentaires figurant aux ch. 311.14 et 421.131). Le Conseil fédéral prendra en outre en considération les intérêts des consommateurs. Les dispositions de la loi sur l'approvisionnement du pays sont déterminantes pour la fixation des contributions tarifées au fonds de garantie destinées à financer les stocks obligatoires (cf. projet de l'art. 10a de la loi sur l'approvisionnement du pays, LAP, ch. 222). Par conséquent, le postulat d'une protection raisonnable de l'agriculture suisse face aux importations n'a rien perdu de son importance. Dans le principe, cette protection ne devra néanmoins pas dépasser le niveau actuel, et il faudra si possible déréglementer et libéraliser les secteurs agricoles. La similarité des produits est maintenue conformément à la règle qui veut qu'on ne procède qu'aux adaptations strictement nécessaires (cf. ch. 421.121 et 421.122).

Suite à la tarification, le seul moyen d'orienter les importations et de protéger l'agriculture sera dorénavant celui de fixer les droits de douane à un niveau approprié, jusqu'à concurrence des taux maximums autorisés par les accords du GATT. Les droits de douane perçus sur les produits agricoles joueront donc un rôle capital dans la politique agricole. Dans les limites prévues par cet accord, les pays membres sont libres de fixer les taux effectivement appliqués. Les premières indications sur le niveau que ces taux pourront atteindre pour les différents produits figurent sous les chiffres consacrés à la mise en oeuvre.

4 2 1.1 3 1.2 2^e alinéa (Compétence et procédure)

En ce qui concerne la compétence et la procédure, cet alinéa renvoie à la législation douanière, soit en premier lieu à la LTaD, qui contient les dispositions régissant la fixation des droits d'usage. Cette réglementation ne changera pas à l'avenir. Il est toutefois prévu de compléter la LTaD par une nouvelle section 6 traitant de l'agriculture dans le contexte des accords internationaux (cf. ch. 311.13, 311.14 et 321). Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale continuent à fixer les droits de douane, mais étant donné les particularités et les conditions propres à l'importation de produits agricoles, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de modifier les taux au DFEP, qui prend les décisions après avoir entendu le Département fédéral des finances.

4 2 1.1 3 1.3 3^e alinéa (Permis d'importation)

Un permis peut être exigé pour l'importation de produits agricoles (1^{ère} phrase). Il peut être octroyé sous la forme d'un permis global limité ou non dans le temps. Cette procédure permet de relever les données statistiques portant sur les quantités importées et de suivre l'évolution des importations pour chaque produit. Par contre, demander des permis pour des raisons de politique économique n'est pas compatible avec la nouvelle réglementation des importations.

La suspension de la délivrance des permis, prévue au 3^e alinéa, est une autre mesure provisionnelle pour les cas où le Conseil fédéral est forcé de prendre des dispositions de protection en réponse à des mesures prises à l'étranger ou lorsque des conditions extraordinaires y règnent, qui pourraient affecter les intérêts économiques suisses essentiels. Il s'agit d'augmentations des droits de douane ou de limitations quantitatives des importations indépendantes des clauses de sauvegarde prévues dans des accords internationaux. Le Conseil fédéral ne pourra les envisager qu'envers les pays non membres du GATT et de l'OMC ou à titre de mesure de rétorsion. Dans la législation suisse, la base légale y relative figure, selon le type de mesures, à l'article 1^{er} de la loi sur les affaires économiques extérieures (limitations quantitatives; RS 946.201) ou à l'article 7 LTaD (augmentations de droits de douane).

La suspension provisionnelle de la délivrance des permis est justifiée lorsqu'on doit réagir immédiatement et que l'on ne peut en aucun cas attendre que le Conseil fédéral décide s'il faut continuer de les délivrer. Le DFEP sera par conséquent compétent pour décider cette suspension.

4 2 1.1 3 1.4 4^e alinéa (Clauses de sauvegarde)

Le 4^e alinéa du projet se réfère à l'application des clauses de sauvegarde instituées dans des accords internationaux concernant le secteur agricole. Dans le contexte du GATT, il s'agit de la clause de sauvegarde spéciale limitée dans le temps, prévue à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture (cf. Message 1 GATT, ch. 2.2.3.3.1). Sous certaines conditions, elle autorise les Etats membres à renchérir

temporairement les importations en élevant les droits de douane lorsque les prix à l'importation baissent fortement ou que le volume des importations augmente outre mesure¹⁾.

Comme la clause spéciale ne prévoit que le relèvement des droits de douane en vigueur, les principes régissant les modalités d'application seront inscrits dans la LTaD (cf. ch. 321.1). Vu qu'elle s'applique exclusivement aux produits agricoles et que le relèvement des taux permettant d'orienter (réduire ou même empêcher) les importations représente un instrument de politique agricole, un renvoi aux clauses de sauvegarde figurera parallèlement dans la loi sur l'agriculture.

L'article 5 de l'accord agricole du GATT fixe les conditions précises pour l'augmentation des droits de douane et leur montant maximum. La clause de sauvegarde spéciale ne peut être invoquée que si les engagements d'accès au marché pris au sein du GATT sont respectés et que l'augmentation des quantités importées ou la chute des prix correspondent aux valeurs fixées dans l'accord.

L'application des clauses de sauvegarde est réglée dans la législation douanière (art. 11 LTaD). Afin de relever les données statistiques servant de base de décision aux autorités fédérales, le Conseil fédéral peut soumettre à autorisation l'importation de certains produits agricoles (art. 23, 3^e al. L'Agr). Cette autorisation est accordée automatiquement, sous réserve de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative.

L'article 11 LTaD révisé habilite le Conseil fédéral à invoquer la clause de sauvegarde spéciale. Le cas échéant, il faut si possible réagir rapidement à l'évolution des importations. Or, si la compétence devait appartenir au Conseil fédéral, la procédure prendrait du temps. Dans une telle situation, retarder les décisions pourrait non seulement porter grave préjudice à la production indigène, mais aussi compromettre la sécurité du droit, ce qui aurait des conséquences indésirables pour les relations commerciales. C'est pourquoi, dans des cas d'urgence, c'est-à-dire lorsqu'il faut agir vite pour que la clause ait l'effet souhaité, la compétence est déléguée au DFEP, qui entend au préalable le Département fédéral des

¹ Seule la clause de sauvegarde spéciale visée à l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture peut être invoquée pendant le processus de réforme au titre de cet accord. Quant à la clause générale (art. XIX du GATT), elle ne s'applique pas aux produits agricoles durant cette période.

finances (DFF; cf. art. 11 LTaD révisé; ch. 311.14 et 321). En raison de l'urgence et des éventuelles répercussions néfastes, il est possible que l'on doive appliquer la clause de sauvegarde avant d'avoir constaté avec certitude dans quelle mesure l'accès au marché est accordé et d'avoir relevé et évalué les données statistiques. Une telle mesure sera tout de suite annulée si les conditions nécessaires ne sont pas réunies.

4 2 1.1 3 2 Article 23a (2. Prix-seuils)

4 2 1.1 3 2.1 1^{er} alinéa

Le nouvel article 23a, 1^{er} alinéa, prévoit que le Conseil fédéral peut fixer des prix-seuils pour l'importation de produits agricoles. Cet instrument est largement eurocompatible, transparent et maniable. Il est déjà utilisé dans le domaine des aliments pour animaux (cf. commentaire de l'art. 19 LAgr; ch. 421.211 et 421.222).

Les mesures actuelles de protection à la frontière revêtent souvent la forme de restrictions quantitatives (cf. teneur de l'art. 23, 1^{er} al., LAgr actuel; ch. 421.12), qui ne satisfont pas aux exigences nouvelles aussi bien en raison des obligations contractées dans le cadre du Cycle d'Uruguay que pour d'autres motifs. Premièrement, il est difficile d'estimer deux paramètres principaux (production et consommation intérieures). Par conséquent, on a souvent appliqué cet instrument d'une manière restrictive, ce qui risquait d'augmenter les prix à l'intérieur du pays et avait pour effet de garantir à la production indigène une protection excessive, fréquemment critiquée. Deuxièmement, le principe de la tarification exclut toute limitation quantitative des importations.

Avec l'introduction des prix-seuils, le Conseil fédéral sera à même de fixer les taux appliqués de sorte à garantir aux producteurs une protection raisonnable, en évitant les importations à prix réduit et en atténuant l'impact des fluctuations des prix mondiaux. Le prix-seuil sera déterminé en fonction d'un prix approprié pour le marché suisse; le taux appliqué compensera automatiquement l'écart entre le prix-seuil et le prix franco frontière suisse. Le prix à l'importation restera ainsi relativement stable, et il sera plus facile d'éviter les perturbations du marché intérieur dues à des interventions de l'Etat.

Les droits de douane étant fixés automatiquement, d'après des paramètres bien définis, les partenaires commerciaux (production et commerce) pourront tabler sur des conditions claires et prévisibles.

Le Conseil fédéral devrait être habilité à décider s'il faut appliquer le système de prix-seuils à un produit donné et à fixer ces prix, car il s'agit là d'un prix «politique», déterminant le niveau de protection pour chaque produit dans les limites des engagements pris en matière d'accès au marché. L'application d'un système de prix-seuils n'est pas envisagée lorsque les produits sont très hétérogènes en ce qui concerne la provenance, les variétés et la qualité, et les prix correspondants font défaut sur le marché mondial (légumes, fruits, fleurs coupées, vins et produits viticoles). Il en est de même pour les importations de produits agricoles relevant de la loi sur l'alcool. Les droits de douane perçus à la frontière sur le blé panifiable et le sucre seront comme avant fixées indépendamment d'un prix-seuil. Les droits perçus sur les importations de céréales fourragères et de denrées fourragères sont régies par des dispositions spéciales (cf. ch. 421.211).

Si le prix-seuil d'un produit doit être adapté fréquemment et rapidement, le Conseil fédéral peut déléguer la compétence de le fixer au DFEP (cf. art. 10 LTaD révisé), qui entend le DFF avant de prendre la décision. Demeurent réservées les possibilités de répartir les compétences différemment dans des lois spéciales (p.ex. art. 19 LAgr).

4 2 1.1 3 2.2 2^e alinéa

Comme dans le cas des droits de douane visés à l'article 23, 1^{er} alinéa LAgr en référence à l'article 10 LTaD, l'autorité compétente est tenue de respecter les principes fixés dans la loi sur l'agriculture. Les dispositions économiques de la LAgr (art. 18 à 31b) revêtent à cet égard une importance particulière.

Le Conseil fédéral prescrit le mode de calcul pour le prix franco frontière, représentant la valeur d'un produit livré à la frontière suisse, soit le prix de revient et les frais de transport et d'assurance enregistrés jusqu'à la frontière de notre pays.

Il reflète la cotation aux bourses de marchandises officielles. Cependant, le Conseil fédéral ne doit pas calculer ce prix à proprement parler; il peut en charger le DFEP ou un office fédéral. On maintiendra à cet égard les attributions actuelles des autorités fédérales, qui ont donné satisfaction. Enfin, il faudra garantir par voie d'ordonnance que le prix franco frontière ne soit pas établi d'une manière arbitraire, mais d'après des critères objectifs.

Pour établir la différence entre prix-seuil et prix franco frontière, non dédouané, et pour fixer les droits de douane en conséquence, il suffit de mettre à exécution les décisions prises par le Conseil fédéral ou le DFEP (cf. art. 10 LTaD révisé). C'est pourquoi, ces tâches pourront normalement être accomplies à l'échelon des offices.

4 2 1.1 3 3 Article 23b (3. Contingents tarifaires)

4 2 1.1 3 3.1 Principes

L'article 23b du projet régit les nouveaux contingents tarifaires, qui représentent la quantité minimale d'un produit agricole, définie par les engagements pris au sein du GATT, qui peut être importée à un droit de douane bas (cf. Message 1 GATT, ch. 2.3.3.3.1). En règle générale, les contingents ont été introduits dans les domaines où des restrictions quantitatives servaient jusqu'ici à orienter les importations.

Les contingents tarifaires ont été convenus dans le cadre des accords du GATT et fixés dans la Liste de concessions LIX-Suisse-Liechtenstein (section I B). En même temps, les droits de douane maximums autorisés dans le cadre des contingents et hors contingents ont été consolidés. A noter que l'obligation de réduire en moyenne de 36 pour cent les prélèvements maximums ne concerne dans la plupart des cas que les importations hors contingents.

Certains contingents tarifaires doivent être échelonnés dans le temps, notamment les contingents de quelques produits saisonniers et périssables et ceux qui comprennent des produits agrégés relevant de plusieurs positions du tarif. Un échelonnement dans le temps s'impose en particulier pendant la phase administrée de pro-

duits ne pouvant pas être administrés pendant toute l'année. La durée de cette phase administrée pour chaque produit est limitée en vertu du droit international; dans ces limites, le début et la fin sont fixés en fonction des dates de la récolte en Suisse. L'administration saisonnière et adaptée à l'évolution du marché est prévue pour les contingents tarifaires de denrées périssables également produites dans notre pays. Quant à l'échelonnement dans le temps, il devra avant tout être appliqué pour les produits qui sont actuellement soumis au système des trois phases (cf. art. 25 de l'ordonnance du 21 décembre 1953 relative à des dispositions de caractère économique de la loi sur l'agriculture; ordonnance générale sur l'agriculture, OAgr; RS 916.01).

Le droit de douane applicable aux importations hors contingent peut au besoin être fixé à un niveau élevé afin de renchérir les importations supplémentaires et de les rendre inintéressantes. Il ne devra toutefois pas dépasser le maximum prévu dans la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein, qui est soumis à la réduction obligatoire. A cette condition, les importations hors contingent restent possibles moyennant un droit de douane élevé.

Des contingents tarifaires sont notamment prévus dans les secteurs suivants: animaux vivants, bétail de boucherie et viande, lait et produits laitiers, oeufs et produits à base d'oeufs, fleurs coupées, pommes de terre et produits à base de pommes de terre, légumes et produits à base de légumes, fruits et jus de fruit, vin, blé dur, céréales panifiables. Ces contingents portent en général sur des produits de nombreuses positions du tarif des douanes (lignes tarifaires), notamment en ce qui concerne les produits laitiers, la viande et les légumes.

4 2 1.1 3 3.2 1^{er} alinéa (Quantité et échelonnement dans le temps)

Les quantités minimales pouvant être importées au taux réduit en vigueur correspondent aux quantités importées durant la période de référence convenue dans le cadre des négociations du GATT (en général, de 1986 à 1988). Ces importations doivent être admises aux conditions applicables pendant la période de référence. Les quantités précitées peuvent être dépassées. De même que la charge maximale à la frontière notifiée au GATT, le volume notifié des contingents tarifaires sera in-

clus dans le tarif général; ces contingents feront l'objet de la nouvelle annexe 2 à la LTA^D. Dans les limites des engagements, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale peuvent modifier ce volume, en s'inspirant des principes de la loi sur l'agriculture, qui prévoient notamment la prise en considération des intérêts de l'économie nationale dans son ensemble.

4 2 1.1 3 3.3 2^e alinéa (Modification)

Si l'importation d'une quantité autre que celle fixée par le législateur était indiquée, le Conseil fédéral pourrait modifier le volume des contingents tarifaires et leur échelonnement dans le temps, en respectant les engagements pris au titre des accords du GATT. Il s'agira en règle générale d'augmenter temporairement le contingent tarifaire en cas de pénurie à l'intérieur du pays. La procédure est identique à celle qui est prévue pour la modification des taux des droits de douane (au sens de l'art. 23, 1^{er}. al, LAgr révisé, combiné avec l'art. 12 LTA^D révisé). Le Conseil fédéral doit donc rendre des comptes au Parlement (cf. art. 13 LTA^D révisé).

4 2 1.1 3 3.4 3^e alinéa (Délégation)

La méthode selon laquelle le Conseil fédéral fixe les quantités importées et leur échelonnement dans le temps est inappropriée pour quelques produits agricoles, en particulier pour les denrées saisonnières qui sont actuellement régies par le système des trois phases. Il faut en effet pouvoir agir vite en respectant les engagements pris au sein du GATT. Tant le volume des importations que l'échelonnement dans le temps devront être fixés fréquemment, par exemple chaque semaine. La Division des importations et des exportations de l'OFAEE administre actuellement le système des trois phases. La répartition des tâches entre les autorités fédérales est bien rodée et il ne faudrait donc rien y changer. En vertu de l'article 23b, le Conseil fédéral peut se limiter à fixer des principes, en déléguant la tâche de gérer les contingents au DFEP ou à des offices qui lui sont subordonnés.

4 2 1.1 3 3.5 4^e alinéa (Principes de répartition)

Le Conseil fédéral détermine les critères à respecter et le mode de répartition des contingents tarifaires entre les ayants droit (p.ex. contre-prestation, importations, exportations, système du fur et à mesure²), vente aux enchères). Il peut en décider librement, dans le cadre des obligations contractées dans le cadre du GATT. Cependant, l'article 23b, 5^e alinéa, mentionne expressément la contre-prestation, notamment l'obligation de prise en charge (cf. ch. 421.133.6). Il conviendra d'examiner quel système se prête le mieux à quels produits. Quelques premières constatations à cet égard figurent dans les chapitres consacrés à la mise en oeuvre au niveau des ordonnances (ch. 421.14; 422.12; 423.12; 424.12; 425.12; 426.12 et 427.12). Il reste à noter que l'accès au marché ne doit pas être plus difficile que pendant la période de référence. Par ailleurs, il faudra éviter que le même produit indigène soit compté plus d'une fois comme contre-prestation (différents échelons de commercialisation).

L'article 23, 4^e alinéa, en vigueur exclut en général de l'octroi de permis d'importation les producteurs de denrées agricoles et leurs organismes de mise en valeur protégés par les mesures prévues à l'article 23 actuel (cf. ch. 421.3 et 421.124). Cette prescription se réfère aux cas où les importations de produits agricoles sont soumises à des restrictions quantitatives et où des permis sont (doivent être) accordés pour les importations à l'intérieur du contingent. L'accord du GATT n'implique pas l'abandon de ce principe. Rien n'empêche la Suisse de distinguer, pour la répartition des contingents tarifaires, entre producteurs et leurs organismes de mise en valeur n'ayant pas le droit d'importer, d'une part, et les ayants droit, d'autre part.

Toute personne physique ou morale est autorisée à importer des produits pour lesquels il n'existe pas de contingent tarifaire. Sous réserve de dispositions relatives aux politiques menées en matière d'économie et de santé, ce droit est acquis par le versement du droit de douane. Par conséquent, il n'y a pas de distinction possible entre producteurs et autres opérateurs du marché.

² Selon ce système, les importations sont libres jusqu'à épuisement du contingent global (premier venu, premier servi).

Lorsqu'il existe un contingent tarifaire et, simultanément, un échelonnement des importations dans le temps (phase administrée), l'attribution d'un contingent ne peut être refusée aux producteurs (et à leurs organismes de mise en valeur) que pendant cette phase. En dehors de celle-ci, ils ne sont généralement pas protégés.

Le Conseil fédéral définira les principes de la répartition des contingents tarifaires (cf. nouvel art. 23b, L'Agr et les remarques faites aux chapitres concernant la mise en oeuvre). Si l'on choisissait la procédure du fur et à mesure, la distinction entre producteurs (et leurs organismes) et autres opérateurs serait superflue. On ne pourrait alors différencier que dans les cas où l'octroi d'un contingent est subordonné à une contre-prestation (notamment la prise en charge de produits suisses).

La répartition proprement dite est une tâche d'exécution qui peut être assumée par le département compétent ou un de ses offices.

4 2 1.1 3 3.6 5^e alinéa (Contre-prestation)

L'attribution d'un contingent tarifaire peut être liée à des conditions. Or, le principe selon lequel nous ne proposons que les adaptations strictement nécessaires nous amène à reconduire, pour le moment, la réglementation en vigueur. Les systèmes fondés sur une obligation de prise en charge peuvent être maintenus sous réserve des engagements pris au titre du GATT. Dans les cas où d'autres mesures étaient en vigueur pendant la période de référence, celles-ci peuvent être remplacées par une obligation de prise en charge ou complétées par cette obligation, dont l'effet ne devra toutefois pas être plus restrictif que la mesure appliquée durant la période de référence. En outre, il ne faudra pas diminuer l'accès au marché par rapport à la période de référence (en général, 1986 à 1988).

Fidèles au principe fondamental régissant nos propositions, nous mentionnons expressément la prise en charge, telle qu'elle existe actuellement comme mesure autonome, comme type particulier de contre-prestation (cf. texte du 1^{er} al., let. c, en vigueur).

Il sera indispensable de revoir le système de répartition des contingents tarifaires lors de la révision des organisations de marché. C'est une revendication formulée, entre autres, dans de nombreuses interventions parlementaires. Ce faisant, on devrait créer des organisations plus proches du marché et plus simples à administrer.

4 2 1.1 3 4 Article 23c (4. Affectations spéciales)

L'article 23c est la base légale permettant au Conseil fédéral de répartir le produit des droits de douane perçus sur les importations de produits agricoles. Ces prélèvements se composent du droit de douane actuel ainsi que des taxes relevant de la politique agricole et destinées à orienter les importations. Par contre, les contributions éventuelles au fonds de garantie servant à financer les stocks obligatoires ne font pas partie du droit de douane, car elles sont régies par la loi sur l'approvisionnement du pays (cf. art. 10a LAP). L'article 23c se réfère aux parts des recettes douanières qui correspondent aux affectations spéciales actuelles et bénéficient donc directement à l'agriculture. On entend maintenir la proportion des fonds réservés à des fins spéciales et apporter le moins de modifications possible aux mécanismes de répartition. Les droits de douane affectés remplacent donc simplement les taxes relevant de la politique agricole et visant à orienter les importations. En 1992, ces dernières ont produit des recettes d'environ 412 millions de francs.

4 2 1.1 3 5 Article 23d (5. Contributions volontaires)

Dans le cadre de l'accord agricole du GATT, on a tarifé non seulement les prélèvements de droit public, mais aussi les contributions de droit privé, à savoir les taxes à l'importation de volaille de boucherie et de sperme de bovins.

Les engagements pris dans le cadre du Cycle d'Uruguay n'exigent pas explicitement la transformation de ces taxes en droits de douane au sens de la législation nationale. Elles ne peuvent être transformées, car elles sont volontaires et régies par le droit privé. Conformément au principe de la tarification, il faudra néanmoins garantir que, pendant la période transitoire, la charge maximale à la frontière diminue de 36 pour cent en moyenne. A cet effet, l'article 23d donne au

Conseil fédéral la compétence de fixer le montant maximal des taxes volontaires tarifées; il peut déléguer cette compétence au DFEP (1^{er} al.).

Pendant la phase de mise en oeuvre de l'accord agricole, il abaissera la limite maximale des contributions volontaires dans la même proportion que les droits de douane. On pourra toutefois déroger à cette règle dans des cas fondés, en se basant sur la dernière phrase du 2^e alinéa. Cette réglementation est identique à celle prévue à l'article 10a, 2^e alinéa, LAP.

4 2 1.1 4 Mise en oeuvre

4 2 1.1 4 1 Généralités

L'adaptation de la protection à la frontière et la révision fondamentale de l'article 23 LAgr (nouveaux art. 23 à 23d) nécessitent une adaptation des ordonnances du Conseil fédéral et du département qui se fondent sur cet article. Lors de la mise en oeuvre des modifications légales, nous ne procéderons qu'aux adaptations indispensables à la ratification des accords du GATT, en renonçant aux modifications qui sont seulement souhaitables ou qui s'imposent en vue de la réforme de la politique agricole. Les mesures à prendre résultent presque exclusivement des engagements pris en matière d'accès au marché et notamment de la tarification. Il s'agira par conséquent de modifier les prescriptions se référant aux mesures de protection à la frontière en vigueur (cf. texte de l'art. 23, 1^{er} al., LAgr au ch. 421.12). En règle générale, les engagements pris en matière de soutien interne et de subventions à l'exportation n'exigeront, en règle générale, pas de modifier les organisations de marché.

En premier lieu, il conviendra donc d'abroger ou d'adapter par voie d'ordonnance les dispositions portant sur des restrictions quantitatives (système des trois phases compris), des droits de douane supplémentaires, des suppléments de prix, etc. ainsi que sur le régime de prise en charge, mesure de protection indépendante. Il faudra en même temps édicter des prescriptions destinées à l'exécution des nouveaux articles 23 à 23d. Environ 80 ordonnances sont concernées dans le domaine de l'agriculture. Certaines d'entre elles pourront être abrogées, mais il faut

dra aussi en adopter de nouvelles. Nous organiserons des procédures de consultation pour les modifications majeures d'ordonnances.

Les autorités compétentes se sont déjà mises à adapter les réglementations de marché, en collaboration avec les milieux intéressés. Les préparatifs à la mise en oeuvre de l'accord agricole du GATT ont commencé avant même que le Cycle d'Uruguay ne soit conclu formellement à Marrakech. Des groupes de travail ont été créés à cet effet. Quelques groupes faisant partie des commissions d'experts «Production végétale» et «Production animale» du DFEP ont par ailleurs été chargés de ces tâches en plus de leur mandat ordinaire. Enfin, les adaptations nécessaires dans d'autres secteurs seront traitées au sein de comités d'experts déjà constitués. Les groupes de travail comprennent, outre les représentants de l'administration, des délégués des principaux partenaires commerciaux (producteurs, importateurs, commerçants et parfois consommateurs). La direction et la coordination des travaux incombent à l'OFAG. Les résultats définitifs du Cycle d'Uruguay étant publiés, suite à la conclusion formelle des négociations à Marrakech, nous connaissons aussi les derniers paramètres concernant l'adaptation des organisations de marché. Cependant, le cadre déterminant les tâches des groupes d'experts ne sera établi qu'après l'adoption des modifications de lois par le Parlement. Les documents rédigés par les groupes d'experts ont néanmoins beaucoup contribué à l'élaboration des modifications de lois.

Lors de la recherche de solutions, on tâchera de rester aussi proche que possible des réglementations en vigueur. Afin d'assurer les mêmes possibilités d'importation que pendant la période de référence de 1986 à 1988, on prévoit différents types de contre-prestations pour répartir les contingents tarifaires, soit déjà pratiquées, soit plus libérales que les réglementations qui étaient applicables durant la période de référence. Le système de la contre-prestation établit un lien entre le droit d'importer une quantité déterminée au taux réduit du contingent et la prise en charge de produits suisses de même genre. A cet égard, il importe que la prestation à fournir soit clairement définie. Les groupes de travail se pencheront aussi sur d'autres méthodes de répartition, telles que le système du fur et à mesure et la vente aux enchères. On partira du même principe pour ce qui est des affectations spéciales. En application de l'article 23c LAgr (cf. ch. 421.134), on se limitera toutefois à la reconduction des affectations spéciales existantes.

S'agissant du secteur des produits agricoles transformés (loi sur les produits transformés), un groupe de travail interdépartemental comprenant des représentants de l'industrie alimentaire a été constitué en mars 1994 et placé sous la présidence de l'OFAEE. Il a cherché, en collaboration étroite avec les autres groupes, des solutions aux problèmes qui se posent pour l'industrie alimentaire suisse en relation avec les engagements pris au sein du GATT (cf. ch. 311.21; ch. 2.2.3.4.1 et 3.1.5 du Message 1 GATT; quant à l'économie laitière, cf. ch. 426). Le rapport du groupe a été présenté au chef du DFEP.

Il est à prévoir que l'OAgr devra être reformulée, notamment les articles 24 à 35 (V. réglementation de l'importation de produits agricoles), qu'il faudra adapter aux nouveaux articles 23 à 23d LAgr, ainsi que les articles 43 et 44 (VIII. réunion et emploi des fonds nécessaires; remboursement de suppléments de prix).

Les modifications d'ordonnances qui ne relèvent pas principalement ou exclusivement des nouveaux articles 23 à 23d LAgr sont mentionnées au paragraphe «mise en oeuvre» des chapitres consacrés à l'adaptation de la législation.

Logiquement, nous traitons ci-après les modifications à apporter aux organisations de marché qui se fondent directement sur l'article 23 LAgr ou sur l'OAgr, à savoir la production animale (ch. 421.142), ainsi que les réglementations concernant les fruits, les légumes et les fleurs coupées (ch. 421.143) et la viticulture (ch. 421.144).

En conclusion, on notera que l'accord du GATT ne change rien à la nécessité de réformer fondamentalement les organisations de marché. Bien au contraire: il n'aura des conséquences favorables pour l'agriculture, la caisse fédérale et les consommateurs que si les réformes agricoles, secteurs en amont et en aval inclus, sont réalisées sans délai.

4 2 1.1 4 2 Production animale

4 2 1.1 4 2.1 Généralités

Les organisations de marché existant dans le domaine de la production animale resteront inchangées quant au fond. Les quantités importées pendant la période de référence ont été converties en contingents tarifaires, qui seront répartis selon le système de prise en charge en vigueur. Ainsi, les quantités reprises à l'intérieur du pays à des prix fixes seront déterminantes pour le calcul du droit à l'importation. Pour les importations dépassant les contingents tarifaires, nous fixerons des taux appliqués qui correspondront en principe aux droits de douane notifiés.

La clause de sauvegarde revêt une très grande importance pour la protection de la production indigène. Les autorités compétentes délivreront des permis d'importation afin de surveiller les importations et d'établir des statistiques (cf. nouvel art. 23, 5^e al., LAgr).

Les chiffres ci-après présentent les réglementations que nous pensons adopter dans les différentes branches.

4 2 1.1 4 2.2 Oeufs et volaille

Il est prévu de maintenir la proportion actuelle de prise en charge des oeufs et l'affectation spéciale des prélèvements à la frontière, dans la mesure où les engagements pris en matière d'accès au marché le permettent. En ce qui concerne la volaille, les producteurs et importateurs pourront comme actuellement conclure des contrats de droit privé (cf. nouvel art. 23*d*).

4 2 1.1 4 2.3 Bétail de boucherie et viande

L'ordonnance du 22 mars 1989 concernant le marché du bétail de boucherie et l'approvisionnement en viande (ordonnance sur le bétail de boucherie, OBB; RS 916.341), l'ordonnance du 27 décembre 1966 concernant l'importation et le placement de moutons et de chèvres de boucherie (RS 916.342) ainsi que le régime d'importation pour la viande de cheval peuvent en principe être reconduits, à l'exception des restrictions quantitatives des importations (l'art. 23 OBB est ainsi caduc).

Afin d'obtenir un maximum de souplesse dans le secteur de la viande, on a regroupé les produits en deux contingents (viandes produites principalement à base de fourrages grossiers et viandes produites principalement à base de fourrages concentrés). Ce système permet à certaines conditions de compenser les fluctuations des importations des différentes sortes de viande (cf. Message 1 GATT, ch. 2.2.3.4.1.(a)).

Comme jusqu'à présent, les contingents tarifaires pourront être attribués selon le système de l'administration des contingents et de la limitation des importations dans le temps. En cas de pénurie, on préférera généralement le relèvement des contingents tarifaires à l'abaissement des taux appliqués.

4 2 1.1 4 2.4 Bétail d'élevage et de rente

Les contingents tarifaires fixés pour les animaux de rente agricoles - à l'exception des chevaux d'équitation et de sport - sont très restreints, car ces dernières années, le droit d'importer des animaux vivants n'a été accordé qu'à titre exceptionnel. Les contingents seraient donc répartis selon le système du fur et à mesure, tandis que l'on envisage l'introduction d'un régime de prise en charge pour l'attribution des contingents tarifaires de chevaux d'équitation et de sport.

4 2 1.1 4 3 Fruits, légumes, fleurs coupées

4 2 1.1 4 3.1 Généralités

Dans le cadre de la mise en oeuvre des accords du GATT, il convient de tarifier les instruments servant à limiter les quantités importées de fruits et légumes frais (système des trois phases) ainsi que de légumes surgelés et de fleurs coupées (cf. commentaire de l'art. 23*b*, ch. 421.133.1).

L'attribution de contingents tarifaires devrait être liée à des prestations économiques, qu'il faudrait pouvoir combiner si c'est utile. Le contrôle statistique des importations et le système de prise en charge exigeront l'octroi de permis d'importation (cf. art. 23, 3^e al., LAgr).

4 2 1.1 4 3.2 Fruits et légumes

Le système des trois phases formant l'un des piliers de l'organisation du marché dans ce secteur, sa tarification exige de refondre les mesures de l'Etat.

Pendant les phases libres, les importations de fruits et légumes ne peuvent être administrées; elles se font au taux du contingent. Afin de tenir compte des saisons, on prévoit d'introduire une phase administrée, dont la durée maximale est fixée dans la liste d'engagement LIX-Suisse Liechtenstein. Rien n'empêche cependant un pays de l'abréger. Toute modification de la durée de cette phase exige cependant une adaptation du tarif général annexé à la LTaD. C'est la raison pour laquelle il devra être possible de libérer également un contingent tarifaire sans restriction quantitative, mais limité dans le temps, en fonction de la situation du marché.

En principe, il faudrait pouvoir importer conformément à la demande dans le cadre du contingent tarifaire. Les taux appliqués élevés ne toucheront que les légumes et fruits frais importés hors contingent pendant la phase administrée. Ils seront fonction des prix pratiqués sur les marchés extérieur et intérieur. Il y a lieu de les fixer de sorte qu'ils permettent à la fois de protéger efficacement la production indigène contre les importations bon marché et d'importer des produits de qualité particulière à des conditions conformes au marché.

La réglementation relative aux légumes surgelés représente un cas particulier: les contingents tarifaires sont déjà appliqués dans ce domaine, ce qui évite des travaux importants.

4 2 1.1 4 3.3 Fleurs coupées

Dans ce domaine, la Suisse a notifié au GATT un contingent tarifaire global applicable du 1^{er} mai au 25 octobre; le reste du temps, les fleurs coupées seront importées à un taux réduit.

En cas de pénurie dans le pays, on pense augmenter temporairement le contingent tarifaire afin de permettre des importations supplémentaires. Si elle est utilisée correctement, la nouvelle réglementation de la protection à la frontière ne se traduira donc pas par une augmentation des prix à la consommation. Elle peut au contraire conduire à leur diminution graduelle, sans que la production indigène n'en souffre.

Il ne sera fait usage des taux appliqués élevés que pour les fleurs coupées importées hors contingent durant la période précitée; ces taux seront fonction des prix pratiqués sur les marchés extérieur et intérieur. Cette solution présente une difficulté: la valeur marchande des produits varie fortement à l'intérieur des positions du tarif des douanes. L'objectif est de fixer les taux appliqués de manière que même les produits indigènes se vendant à des prix élevés soient protégés de façon appropriée face à la concurrence des importations.

4 2 1.1 4 4 Viticulture

La Suisse a notifié un contingent tarifaire de 75'600 hl de vin blanc. Nous tenons à rappeler que les importations de vin rouge sont déjà tarifées: le vin en vrac depuis 1992, et le vin en bouteilles depuis 1994 (contingent tarifaire commun: 1'620'000 hl).

Le système à appliquer pour la répartition des contingents n'est pas prescrit par l'accord agricole du GATT; c'est une mesure d'exécution que la Suisse est libre d'adapter à ses conditions. Le vin rouge sera réparti selon le système du fur et à mesure; les importations seront donc libres, au taux réduit, jusqu'à épuisement du contingent. La quantité disponible n'a jamais été entièrement utilisée dans le passé. Il n'est pas exclu qu'à long terme, un seul contingent soit établi pour toutes les sortes de vin. Afin de garantir une égalité de traitement aux importateurs de vin rouge et de vin blanc, il faudrait adapter les contingents et les droits de douane par étapes. Pendant cette période transitoire, la répartition des contingents pourrait être liée à une obligation de prise en charge ou aux importations, ou encore se faire par des ventes aux enchères.

4 2 1.2 Commentaire des autres modifications de la loi sur l'agriculture

4 2 1.2 1 Niveau de la loi

4 2 1.2 1 1 Article 19

L'article 19 a pour objet de maintenir la culture des champs (1^{er} al., let. a) et un cheptel approprié (1^{er} al., let. b). A cet effet, les alinéas 1 et 1^{bis} en vigueur habilitent le DFEP à orienter l'importation de produits agricoles utilisés pour l'affouragement (denrées fourragères, paille, litière; en partie les tourteaux et la drêche; denrées dont la transformation donne des matières fourragères). Les mesures actuelles, à savoir la restriction quantitative des importations et la perception de suppléments de prix, seront supprimées. La première sera abrogée par la modification de l'arrêté fédéral du 5 octobre 1984 concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères (RS 916.218) qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1995, et les suppléments de prix seront transformés en droits

de douane avec la tarification. Les droits de douane auront une fonction d'orientation. Compte tenu de la tarification, l'article 19, alinéa 1^{bis}, réunit la dernière phrase du 1^{er} alinéa (qui est donc supprimée) et l'alinéa 1^{bis} de la version en vigueur.

L'alinéa 1^{bis} proposé habilite le Conseil fédéral à fixer pour les différents groupes de produits (p.ex. céréales ou oléagineux) des prix-seuils visant à orienter les importations de denrées fourragères. Le DFEF fixe les taux des droits de douane des produits du groupe concerné; ces taux ne devront pas dépasser la différence entre le prix-seuil et le prix franco frontière, non dédouané.

La dernière phrase de l'alinéa 1^{bis} prévoit l'affectation spéciale d'une part du produit des droits de douane aux mesures qui sont financées en ce moment par les suppléments de prix perçus en vertu de l'article 19 (art. 19f, 20e, 21, 24 et 25). Le Conseil fédéral en fixe le montant (cf. le nouvel art. 23c; ch. 421.134 et 421.3), en fonction de la proportion entre suppléments de prix actuels et nouveaux droits de douane. Le système en vigueur est maintenu, compte tenu de la conversion des suppléments de prix en droits de douane ou en parts du produit de ces droits.

L'importation de produits agricoles au sens de l'alinéa 1^{bis} est obligatoirement assujettie au régime de l'autorisation à des fins de contrôle statistique (nouvel al. 1^{er}; cf. commentaire au ch. 421.222).

4 2 1.2 1 2 Articles 19f et 20e

Selon l'actuel article 19f, 3^e alinéa, les contributions aux détenteurs d'animaux (art. 19c) sont avant tout financées par les taxes prévues au 1^{er} alinéa et les suppléments de prix visés à l'article 19. Suite à la modification de ce dernier (suppression des suppléments de prix, affectation spéciale d'une part du produit des droits de douane, art. 19, al. 1^{bis}), le 3^e alinéa de l'article 19f doit être adapté.

La modification de l'article 19 (cf. ci-dessus) exige d'adapter l'article 20e.

4 2 1.2 1 3 Article 21

Les importations de denrées fourragères sont exclusivement orientées par les droits de douane. Il n'a pas été établi de contingent tarifaire dans le cadre du GATT. Par conséquent, on ne saurait lier le droit d'importer à une prise en charge préalable ou ultérieure de produits indigènes, ni à une autre contre-prestation. Le 1^{er} alinéa est donc abrogé.

La troisième phrase du 2^e alinéa doit être adaptée conformément à la modification de l'article 19.

4 2 1.2 1 4 Articles 24 et 25

L'article 24 règle l'exportation de produits agricoles. Le 2^e alinéa prescrit que d'éventuelles contributions de la Confédération doivent avant tout être financées par le rendement des suppléments et des taxes perçus conformément à la loi sur l'agriculture. Or, les suppléments ne seront plus perçus en tant que tels, mais intégrés dans les droits de douane. Quant aux taxes, elles seront en partie également converties en parts de droits de douane. Pour le moment, la taxe à l'importation de bétail de boucherie et de viande de boucherie ainsi que celle sur l'importation de semence sont exclues de cette règle. Dans ces domaines, le système en vigueur est provisoirement reconduit.

L'article 25 s'applique aux mesures de mise en valeur visant à éviter l'effondrement des prix. La Confédération peut contribuer à couvrir les frais de stockage ou les coûts occasionnés par d'autres mesures. D'après la troisième phrase actuelle du 1^{er} alinéa, les dépenses de la Confédération doivent avant tout être financées par le rendement des suppléments et des taxes à l'importation perçus conformément à la loi sur l'agriculture. Or, ces taxes et suppléments ne seront plus prélevés. Suite à la tarification, ils seront intégrés dans les droits de douane. Les taxes seront en partie converties en parts des droits de douane, en partie maintenues telles quelles. Le commentaire de l'article 24 s'applique par analogie.

L'article 24, 2^e alinéa, et l'article 25, 1^{er} alinéa, troisième phrase, forment la base légale permettant d'utiliser une part du produit des droits de douane provenant de l'importation de produits agricoles pour financer les mesures de la Confédération prévues par ces dispositions. L'affectation spéciale de ces fonds est maintenue. Le Conseil fédéral est habilité à fixer le montant de la part précitée (nouvel art. 23c) et, comme jusqu'à présent, celui des taxes. La part du produit des droits de douane affectée équivaut en principe à la proportion entre suppléments et taxes actuels et nouveaux droits de douane (nouvel art. 23c, dernière phrase).

4 2 1.2 1 5 Article 24a

La phrase introductive du 1^{er} alinéa renvoie à l'obligation de prise en charge prévue aux articles 21 et 23, 1^{er} alinéa, lettre c, en vigueur. L'article 21, 1^{er} alinéa, est abrogé et l'article 23 modifié. L'obligation de prise en charge sera dorénavant réglementée à l'article 23b, 5^e alinéa, en relation avec l'attribution des contingents tarifaires. L'article 24a, 1^{er} alinéa, est adapté en conséquence.

Une taxe de remplacement ne peut être perçue que dans les cas où l'obligation de prise en charge est admissible au titre des accords du GATT (cf. commentaire au ch. 421.133).

4 2 1.2 1 6 Article 26

Il est proposé d'utiliser, comme par le passé, le produit des suppléments de prix actuels (parts de droits de douane à affectation spéciale) pour couvrir les dépenses du compte laitier, et de formuler l'article 26 en conséquence; ce principe s'appliquerait aussi aux recettes provenant des suppléments de prix prélevés sur la crème, la crème en poudre, les glaces et le fromage (art. 12 et 13 de l'arrêté sur l'économie laitière), qui seront également régies par l'article 26. Vu la logique de la loi, le 1^{er} alinéa, lettre b, ne prévoirait, à l'avenir, plus que l'affectation spéciale des recettes tirées de la taxe sur le lait et la crème de consommation, tandis que l'alinéa 1^{bis} définirait celle des parts des droits de douane provenant des importations de lait et de produits laitiers ainsi que d'huiles, de graisses et de glaces. Les

dispositions de la loi sur l'approvisionnement du pays et celles de la loi sur le blé régissent la fixation des contributions au fonds de garantie tarifiées, destinées à financer les stocks obligatoires (art. 10a LTaD).

La possibilité d'obliger les importateurs de graisses et d'huiles comestibles à prendre en charge des excédents de beurre (art. 26, 4^e et 5^e al.) est à supprimer; elle n'a du reste jamais été mise en pratique.

4 2 1.2 1 7 Article 106

En raison de la tarification, les parts du produit des droits de douane à affectation spéciale remplaceront les suppléments prélevés actuellement. L'article 106 doit être adapté en conséquence.

4 2 1.2 2 Mise en oeuvre

4 2 1.2 2 1 Généralités

Contrairement à l'article 23 LAgr, les adaptations des autres dispositions de cette loi sont plutôt minimes. Elles s'imposent en premier lieu parce qu'elles renvoient à des prescriptions ou formulations modifiées. Un commentaire paraît dès lors superflu, sauf en ce qui concerne les articles 19 et 26.

4 2 1.2 2 2 Article 19

La nouvelle réglementation relative aux denrées fourragères doit être conçue de façon à permettre, dans les limites des engagements pris dans le cadre du GATT, les importations nécessaires pour compléter l'offre dans le pays. A cet effet, on instaurera un système souple pour la fixation des taux des droits de douane. On envisage en outre de combiner les mesures tarifaires avec un suivi statistique permanent du volume d'importation, afin de garantir et de protéger la production indigène. La gestion des denrées fourragères pourra dorénavant s'appliquer à d'autres produits destinés à l'alimentation des animaux. Il incombe à l'OFAG de mettre en

oeuvre la nouvelle organisation de marché; il pourra toutefois déléguer certaines tâches (p.ex. à la CCF celle de délivrer les permis d'importation).

Le système de prix-seuils en vigueur a fait ses preuves. Lors des décisions sur les requêtes paysannes, le Conseil fédéral fixait un prix-seuil pour les céréales et un pour les oléagineux; ces valeurs servaient ensuite de référence pour la fixation des prix à l'importation lors de la révision périodique des suppléments de prix. On entend reconduire ce système, tout en perfectionnant ses mécanismes; à l'avenir, le Conseil fédéral fixera un prix-seuil pour chaque catégorie de produits (p.ex. céréales ou oléagineux).

Des importations à prix réduit ne sauraient mettre en danger la mise en valeur de céréales fourragères et de fourrages grossiers. Afin d'assurer l'écoulement de produits indigènes, il est indispensable d'orienter les importations au moyen d'un système de prix-seuils. A cet égard, le Conseil fédéral devrait fixer les prix-seuils au niveau correspondant à la somme des droits de douane notifiés au GATT et du prix des produits.

Pour éviter, dans la mesure du possible, de trop fortes fluctuations des prix des matières premières utilisées dans la transformation de produits d'origine animale, il convient de différencier les prélèvements à la frontière sur les importations de céréales fourragères et d'aliments pour animaux. La procédure permettant de fixer les droits de douane pour les produits énumérés à l'article 19, alinéa 1^{bis}, doit être flexible. Par exemple, la différence totale entre le prix franco frontière suisse, non dédouané, et le prix-seuil ne sera pas forcément prélevée sur tous les produits. Les denrées qui ne sont pas produites en Suisse pourraient en être exemptées. Dans les domaines où l'offre intérieure doit être complétée par des importations, il faut également assurer l'approvisionnement en fixant des droits de douane conformes au marché. De cette manière, on s'efforcera de maîtriser l'évolution des prix des aliments pour animaux. L'article 19 constitue la base légale nécessaire à cet effet.

Le mécanisme visé à l'article 19 présente donc une différence fondamentale par rapport au système de prix-seuils fixé à l'article 23a, selon lequel le taux du droit de douane correspond à la différence entre le prix-seuil et le prix franco frontière, non dédouané. Par ailleurs, l'article 23a, 1^{er} alinéa, permet de déléguer au DFEF la compétence de fixer les prix-seuils. Une telle délégation n'étant pas nécessaire pour la procédure relevant de l'article 19, elle n'est pas prévue dans le projet.

Un contingent tarifaire de 70'000 tonnes a été constitué pour les céréales spéciales telles que l'orge, l'avoine et le maïs, qui servent à fabriquer des produits destinés à l'alimentation humaine. Etant donné les grands écarts de prix entre celles-ci et les céréales utilisées pour l'affouragement des animaux, le droit à l'importation est limité aux entreprises qui disposent des installations leur permettant de transformer elles-mêmes les marchandises importées et qui garantissent que, dans des conditions normales de rendement, les produits fabriqués se prêtent à l'alimentation humaine. Dans son message relatif à la modification de l'arrêté fédéral concernant la CCF, le Conseil fédéral a estimé qu'une réglementation étatique n'est pas nécessaire pour la répartition des contingents. Il a laissé à la branche le soin d'établir un barème si elle le désire.

En vue d'un contrôle statistique, on entend demander des permis pour les importations de céréales et de denrées fourragères. Cette procédure devra satisfaire aux exigences de la politique du commerce extérieur et à la législation douanière. Elle fournira aussi la base quantitative pour l'invocation de la clause de sauvegarde spéciale. Sur le plan administratif, on pourra probablement accorder des permis globaux de durée illimitée pour le trafic transfrontalier. Ceux-ci sont une convention entre le service chargé de délivrer les permis et l'importateur, qui règle les conditions fondamentales exigées pour obtenir le droit d'importer. Les marchandises en question étant administrées pendant toute l'année, il sera indispensable d'ajouter des permis individuels au permis global. Ces documents serviront à atteindre les objectifs de la politique agricole. L'importateur devra donc disposer d'un permis d'importation valable pour une ligne tarifaire déterminée avant que la marchandise ne traverse la frontière. Ces permis individuels seront liés à la ligne tarifaire pertinente et porteront sur une quantité et une durée limitées.

Lorsque cela sera indiqué, les taux appliqués prélevés sur les importations de lait et de produits laitiers correspondront aux taux notifiés au GATT conformément à la liste LIX-Suisse-Liechtenstein, qui sont soumis à une réduction globale de 15 pour cent. Pour la plupart des produits laitiers, le passage au nouveau système n'exige que de convertir en droits de douane les taxes perçues à la frontière (droits de douane, droits de douane supplémentaires et suppléments de prix). L'interdiction d'importer du lait frais n'étant plus compatible avec les accords du GATT, elle sera également remplacée par un droit de douane; mais il sera possible de doser les importations des différents produits grâce à l'agrégation, à l'exception du lait frais provenant de la zone franche genevoise.

Il faudra tenir compte des concessions indépendantes de la quantité, prévues pour des lignes tarifaires déterminées dans l'accord sur le fromage conclu avec l'UE et fixées dans le cadre du GATT, et adapter en conséquence les droits de douane.

Il conviendra de remplacer par des contingents tarifaires le système de prise en charge, qui prévoit l'obligation de reprendre quatre parts de poudre de lait entier indigène pour une part importée et deux pour une de caséine acide. Par contre, on a l'intention de répartir les contingents d'importation selon les critères actuels.

Jusqu'à présent, le contingent de fromage fontal a été distribué sur la base des importations antérieures. Au moins tous les cinq ans, l'OFAEE réattribue 15 pour cent du contingent aux importateurs, en fonction de leurs importations grevées d'un droit de douane supplémentaire. Cette réglementation sera reconduite, et le droit de douane appliqué à l'intérieur du contingent restera fixé à 50 fr./q.

Il est indispensable d'instaurer des permis d'importation permettant de répartir les contingents tarifaires de poudre de lait entier et de caséine acide ainsi que d'assurer le contrôle statistique des importations de lait et de produits laitiers.

Loi sur l'agriculture

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi sur l'agriculture²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 19, 1^{er} al., dernière phrase, al. 1^{bis} et al. 1^{ter} (nouveau)

¹ ... *Abrogée*

^{1bis} Le Conseil fédéral peut fixer des prix-seuils par groupe de produits pour:

- a. Les denrées fourragères, la paille et la litière;
- b. Les tourteaux et la drêche utilisés comme matières fourragères qui proviennent d'oléagineux importés et qui sont destinés au marché indigène ou à l'usage propre;
- c. Les denrées dont la transformation produit des matières fourragères.

Le Département fédéral de l'économie publique fixe les taux des droits de douane pour chaque produit du groupe concerné; ces taux ne devront pas dépasser la différence entre le prix franco frontière suisse, non dédouané, et le prix-seuil. Le Conseil fédéral définit le mode de calcul du prix franco frontière suisse, non dédouané. Une part du produit des droits de douane perçus sur les importations des denrées mentionnées dans le présent article sert à financer les mesures visées au présent article ainsi qu'aux articles 19a à 19f, 20e et 21.

^{1ter} En vue d'établir une statistique des quantités importées, les produits mentionnés à l'alinéa 1^{bis} ne peuvent être importés que s'ils sont accompagnés d'un permis d'importation au sens de l'article 23, 3^e alinéa.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 910.1

Art. 19f, 3^e al.

³ Ce sont en premier lieu le produit des taxes mentionnées au 1^{er} alinéa ainsi que les parts du produit des droits de douane à affectation spéciale visées à l'article 19 qui servent à couvrir les contributions.

Art. 20e

6. Financement Les mesures destinées à orienter la production végétale sont financées en premier lieu au moyen des parts du produit des droits de douane à affectation spéciale visées à l'article 19.

Art. 21, titre marginal et 1^{er} al., ainsi que 2^e al., deuxième phrase

IV. Ecoulement
de denrées
fourragères
indigènes

¹ *Abrogé*

² . . . Les fonds nécessaires sont tout d'abord prélevés sur les parts du produit des droits de douane à affectation spéciale visées à l'article 19.

Art. 23

B. Importations
et exportations
I. Importations
1. Principe

¹ Les droits de douane sur les importations de denrées agricoles sont fixés de manière que l'écoulement de produits agricoles suisses du même genre à des prix équitables selon les principes de la présente loi ne soit pas mis en danger, compte tenu des autres secteurs économiques.

² La compétence et la procédure à suivre pour la fixation des taux sont régies par la législation douanière, sous réserve d'autres dispositions.

³ En vue d'établir une statistique des quantités importées, le Conseil fédéral peut soumettre des produits agricoles déterminés à un régime d'autorisation. Le Département fédéral de l'économie publique est habilité à suspendre la délivrance de permis d'importation en vue des mesures de protection que le Conseil fédéral peut prendre indépendamment des clauses de sauvegarde prévues dans des accords internationaux en vertu de l'article 1^{er} de la loi sur les mesures économiques extérieures¹⁾ et de l'article 7 de la loi sur le tarif des douanes²⁾.

⁴ L'application de clauses de sauvegarde prévues dans des accords internationaux relatifs au domaine agricole est régie par l'article 11 de la loi sur le tarif des douanes.

¹⁾ RS 946.201

²⁾ RS 632.10

Art. 23a

2. Prix-seuils

¹ Le Conseil fédéral peut fixer des prix-seuils. Dans les domaines où il est nécessaire de procéder souvent à des adaptations et d'agir vite, le Conseil fédéral peut déléguer cette tâche au Département fédéral de l'économie publique, qui décide après avoir entendu le Département fédéral des finances.

² Le montant des prix-seuils est déterminé conformément aux principes de la présente loi. Le taux du droit de douane équivaut à la différence entre le prix-seuil et le prix franco frontière, non dédouané. Le Conseil fédéral fixe le mode de calcul du prix franco frontière, non dédouané.

Art. 23b

3. Contingents
tarifaires

¹ Les contingents tarifaires et leur échelonnement dans le temps sont déterminés conformément aux principes de la présente loi.

² Le Conseil fédéral peut modifier les contingents et leur échelonnement dans le temps, dans le cadre du tarif général.

³ Dans les domaines où il est nécessaire de procéder souvent à des adaptations et d'agir vite, le Conseil fédéral peut déléguer la tâche de fixer les contingents tarifaires et leur échelonnement dans le temps au Département fédéral de l'économie publique ou aux services qui lui sont subordonnés. Le Conseil fédéral établit les principes applicables en la matière.

⁴ Le Conseil fédéral fixe les principes régissant la répartition des contingents tarifaires.

⁵ L'attribution des contingents tarifaires peut être subordonnée, dans une proportion équitable aux importations, à des prestations en faveur de la production indigène, notamment à l'obligation de prendre en charge des produits indigènes de même genre et de qualité marchande. Les producteurs de denrées agricoles et leurs organismes de mise en valeur n'ont en règle générale pas droit à l'attribution de contingents tarifaires, lorsqu'ils sont protégés par les charges liées à l'attribution des contingents, notamment par l'obligation de prendre en charge des produits indigènes de même genre.

Art. 23c

4. Affectation
du produit des
droits de
douane

Une part du produit des droits de douane perçus sur les importations de denrées agricoles est destinée directement à l'agriculture. Le Conseil fédéral fixe cette part réservée à l'agriculture. Ce faisant, il tient compte des recettes affectées provenant des prélèvements à la frontière tels qu'ils existaient avant l'entrée en vigueur de la présente réglementation.

Art. 23d

5. Contributions
volontaires

¹ Si les branches de l'économie concernées versent une contribution volontaire à la mise en valeur des produits agricoles du pays, prélevée sur des produits agricoles importés, le Conseil fédéral peut fixer le montant maximum autorisé de cette contribution afin de respecter des engagements pris sur le plan international. Il peut déléguer cette compétence au Département fédéral de l'économie publique.

² Si le montant maximum autorisé des contributions volontaires est réduit conformément à des accords internationaux, les contributions sont réduites dans la même proportion que les droits de douane. Il peut être dérogé à cette règle dans des cas dûment justifiés.

Art. 24, 2^e al.

² Si des contributions fédérales sont versées pour l'exportation du bétail de rente et d'élevage, ainsi que des produits de l'économie animale et laitière, elles seront prélevées en premier lieu sur le produit des taxes perçues en vertu de la présente loi ainsi que sur les parts du produit des droits de douane à affectation spéciale provenant de l'importation de produits agricoles.

Art. 24a, 1^{er} al., phrase introductive

¹ S'il y a obligation de prise en charge en vertu de l'article 23b, 5^e alinéa, le Conseil fédéral peut prescrire que l'importateur: ...

Art. 25, 1^{er} al., troisième phrase

¹ ... Les dépenses de la Confédération doivent en premier lieu être couvertes par le produit des taxes perçues en vertu de la présente loi, ainsi que les parts du produit des droits de douane à affectation spéciale provenant de l'importation de produits agricoles.

Art. 26, 1^{er} al., let. b, et al. 1^{bis} (nouveau), ainsi que 4^e et 5^e al.

¹ Tant pour assurer un bon ravitaillement du pays en lait et en produits laitiers que pour faciliter la vente du lait à des prix équitables selon les principes de la présente loi, l'Assemblée fédérale peut, en tenant compte des intérêts de l'économie nationale:

b. Ordonner le prélèvement de taxes sur le lait et la crème de consommation. Le produit de ces taxes servira à couvrir les dépenses de la mise en valeur du lait;

^{1bis} Les parts des droits de douane à affectation spéciale, provenant de l'importation de lait et de produits laitiers, d'huiles et graisses

comestibles, y compris les matières premières et les produits semi-finis nécessaires à leur fabrication, ainsi que de glaces et de produits semi-finis destinés à leur fabrication, servent à couvrir les dépenses occasionnées par la mise en valeur du lait. Les parts des droits de douane à affectation spéciale provenant de l'importation de fromage sont en premier lieu utilisées pour abaisser le prix du fromage suisse de bonne qualité vendu dans le pays, fabriqué de manière rationnelle.

⁴ et ⁵ *Abrogés*

Art. 106

Les fonds alimentés par les taxes et les parts du produit des droits de douane à affectation spéciale visées dans la présente loi doivent être enregistrés dans le compte d'Etat de la Confédération.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

Les nouveaux engagements au titre du GATT ne remettent pas en question les dispositions de la loi relatives au monopole de l'alcool. Les différences actuelles, concernant les bases de perception et les taux de l'impôt, entre les importations et les produits indigènes, critiquées comme représentant une violation du principe de la non-discrimination du GATT, sont antérieures au Cycle d'Uruguay. Il convient toutefois de rappeler que le Conseil fédéral s'est engagé à éliminer ces différences. La révision en cours de la loi sur l'alcool, effectuée selon une procédure législative séparée, prévoit entre autres objectifs la réalisation de cet engagement.

En ce qui concerne les importations de produits agricoles tombant sous le coup de la loi sur l'alcool, elles seront uniquement grevées de droits de douane. Ces droits seront élevés pour les quantités importées en dehors des contingents tarifaires mais ils ne pourront excéder les taux consolidés au GATT. Par contre, les importations effectuées par le biais des contingents tarifaires seront grevées de droits de douane modiques. Ces contingents ont été notifiés au GATT en tant que quantité d'un accès courant ou d'un accès minimum. Rappelons que dans le système actuel, l'importation des fruits à cidre, des pommes de terre et de leurs produits respectifs ainsi que celle des plants d'arbres fruitiers sont limitées quantitativement.

En outre, l'écoulement des excédents de pommes de terre sous forme de flocons et de farine par le biais de leur prise en charge obligatoire lors de l'importation de produits fourragers n'est plus possible.

4 2 2.1 **Commentaire**

4 2 2.1 1 **Niveau de la loi**

L'article 24^{ter} constitue la clé de voûte de la nouvelle réglementation en matière d'importation des produits qui perturbent l'utilisation sans distillation des récoltes de fruits et de pommes de terre. En liaison étroite avec la législation douanière, il donne à l'autorité la compétence de limiter notamment les importations des matières distillables déterminées, conformément au mandat constitutionnel de diminution de la consommation d'eau-de-vie. En outre, les dispositions de la clause de

sauvegarde, dont la base légale se trouve dans la loi sur le tarif des douanes, permettent de s'assurer qu'un accroissement soudain des importations ne mette pas en péril ce mandat. Le recours à la clause de sauvegarde nécessite une décision rapide. Pour cette raison, il est prévu que dans les cas urgents, le Département fédéral de l'économie publique décide après avoir entendu le Département fédéral des finances (cf. art. 11, 2^e al., LTaD).

Le projet du 1^{er} alinéa reprend la teneur des 1^{er} et 3^e alinéas actuels et l'adapte aux nouvelles conditions. Les restrictions quantitatives et périodiques de l'importation sont remplacées par le prélèvement de droits de douane, seuls conformes aux principes du GATT. La législation douanière détermine la procédure de fixation des taux d'usage. Les taux d'usage des produits visés sont déterminés dans les limites des taux consolidés au GATT, de telle manière que les buts de la loi sur l'alcool ne soient pas mis en danger.

Les dispositions du 2^e alinéa actuel établissent la base de la prise en charge obligatoire des produits fourragers de pommes de terre lors de l'importation de fourrages. Puisque cette pratique n'est plus possible en dehors des contingents tarifaires et qu'il n'existe pas de contingent tarifaire pour les fourrages, ces dispositions sont supprimées.

Le 2^e alinéa du projet renvoie à la loi sur l'agriculture pour définir les principes concernant la gestion des contingents tarifaires notifiés au GATT. De tels contingents existent pour les pommes de terre et leurs produits (13'350 tonnes au début de la période de mise en oeuvre, 22'250 tonnes à son terme), pour les fruits à cidre (172 tonnes) et pour certains produits de fruits à pépins (244 tonnes).

Les dispositions du 3^e alinéa proposé autorisent le Conseil fédéral à déléguer la compétence de fixer les quantités des contingents tarifaires à un département lorsqu'il est impératif d'agir rapidement. Cette possibilité doit être prévue afin d'augmenter les quantités des contingents tarifaires en cas de soudaine pénurie. En effet, si l'offre indigène fait défaut suite à des conditions météorologiques extraordinaires par exemple, il est inadéquat de renchérir les importations alors que la finalité de la protection n'est plus justifiée. Le Conseil fédéral fixe par voie d'ordonnance les principes de la délégation.

Le 4^e alinéa du projet accorde au Conseil fédéral la compétence de coupler la répartition des contingents tarifaires à des prestations en faveur de la production indigène. Les systèmes existants qui s'appuient sur de telles prestations peuvent toujours être utilisés dans les limites des engagements pris au titre du GATT. Le principe selon lequel seules les modifications strictement nécessaires à la transposition de cet accord seront adoptées entraîne, dans un premier temps, le maintien des pratiques actuelles. Les autres mesures à l'importation qui existaient au cours de la période de référence (1986/88) peuvent être converties en des prestations en faveur de la production indigène, pour autant que ces prestations n'occasionnent pas d'effets plus restrictifs sur l'accès au marché que durant la période de référence.

Le 5^e alinéa proposé est la base légale qui octroie au Conseil fédéral la compétence de subordonner l'importation des produits mentionnés au 1^{er} alinéa à l'octroi d'un permis (1^{ère} phrase). Dans le contexte du GATT, la clause de sauvegarde spéciale au sens de l'article 5 de l'Accord sur l'agriculture (cf. Message 1, chiffre 2.2.3.3.1) nécessite que les autorités fédérales disposent de bases statistiques pour suivre l'évolution des importations et, le cas échéant, pour vérifier les conditions d'application de cette clause avant son éventuelle utilisation. Pour ce faire, l'octroi d'un permis d'importation permet d'établir une statistique des quantités importées ou sur le point de l'être.

Il est prévu qu'un département désigné par le Conseil fédéral puisse suspendre temporairement l'octroi de permis d'importation (2^e phrase). C'est une mesure supplémentaire en prévision du cas où le Conseil fédéral arrête des mesures de sauvegarde en tant que réactions à des mesures étrangères ou à des situations extraordinaires à l'étranger. Il s'agit d'augmentations de droits de douane ou de restrictions quantitatives des importations qui n'ont pas de relation avec l'utilisation des clauses de sauvegarde prévues dans les accords internationaux. Ces mesures ne peuvent être arrêtées qu'à l'encontre des pays qui ne sont pas membres du GATT/OMC ou comme mesures de rétorsion. La base légale qui fonde la décision définitive des mesures de sauvegarde est, selon le genre de la mesure, l'article 1 de la loi sur les mesures économiques extérieures ou l'article 7 LTaD. Le Conseil fédéral en fixe les principes par voie d'ordonnance.

Le 6^e alinéa du projet se réfère à l'application des clauses de sauvegarde instituées dans les accords internationaux concernant le secteur agricole. Vu que dans le contexte du GATT, la clause de sauvegarde spéciale (art. 5 de l'accord sur l'agriculture) ne prévoit que le relèvement des droits de douane en vigueur, il renvoie à la LTaD (cf. ch. 321.1).

Le 7^e alinéa du projet est le 4^e alinéa actuel. Le 8^e alinéa du projet est le 5^e alinéa actuel.

4 2 2.1 2 Mise en oeuvre

La mise en oeuvre des engagements découlant de l'Accord agricole du GATT, dont seuls certains ont requis une modification de la loi sur l'alcool, exigera des adaptations dans une dizaine d'ordonnances et arrêtés de la législation en la matière. Il s'agit, dans la majorité des cas, de remplacer les régimes d'importation en vigueur par une réglementation ayant trait principalement à la gestion des contingents tarifaires. Pour les autres ordonnances, les modifications prévues ne toucheront pas, à une exception près, la substance de l'organisation du marché. Elles se limiteront à concrétiser, par une réduction des prix administrés, une partie de la contribution des secteurs des fruits à cidre et des pommes de terre à la diminution du soutien interne exigée par l'Accord du GATT sur l'agriculture. Cela s'inscrit par ailleurs dans le principe général de séparation de la politique des prix de la politique des revenus, prévu par le 7^e rapport. Au terme de la période de mise en oeuvre, les dépenses de la Confédération pour les secteurs en question seront réduites, par l'assouplissement de la garantie des prix et de l'écoulement, d'environ 35 millions de francs. Cette estimation vaut à la condition que l'engagement de réduction en matière de soutien interne soit appliquée par produit. Les comptes de la Régie fédérale des alcools seraient ainsi allégés de 20 millions de francs.

L'exception mentionnée ci-dessus concerne l'abolition de la prise en charge des flocons et farines de pommes de terre lors de l'importation de produits fourragers. Il est prévu, afin d'y remédier, de développer l'affouragement de pommes de terre fraîches. L'écoulement des produits au moyen de leur reprise par les producteurs et des ventes financées par la Régie fédérale des alcools sera maintenu.

En matière d'importation, la loi ne prévoit pas de fixer des prix-seuils pour déterminer le taux d'usage des droits de douane. En effet, les produits dont il est question, vu leurs différences de qualité et de conditionnement, voire de composition pour certains, se prêtent mal à l'introduction d'un tel système. L'absence, en règle générale, de cotations internationales, qui sont utiles pour le calcul du prix franco frontière, et les impératifs d'ordre administratif ont renforcé ce choix.

Pour ce qui est de la répartition des contingents «fruits à cidre», «produits de fruits à pépins» et «pommes de terre de semence et de table, produits de pommes de terre», il sera tenu compte en premier lieu de la situation actuelle du marché et des particularités des produits. L'idée initiale n'est pas, par conséquent, de régler leur répartition sur la base d'un système unique. Néanmoins, il ne faut pas que la répartition de petites quantités telles les 172 tonnes de fruits à cidre et les 244 tonnes de produits de fruits à pépins provoque un travail administratif disproportionné. L'attribution par mises aux enchères semble être une solution possible dans ces deux cas et présente l'avantage de réduire la rente de l'importateur. En outre, les spécialités qui procurent en général des marges commerciales au-dessus de la moyenne devraient profiter par ce biais d'un accès plus facile au marché, ce qui est au bénéfice du consommateur. Sur la base de l'expérience acquise, il est prévu de répartir le contingent concernant les pommes de terre en premier lieu selon la prestation en faveur des produits indigènes du même genre. L'attribution sera effectuée par tranches afin de respecter la saison des importations des sous-contingents «plants de pommes de terre», «pommes de terre primeurs» et «produits de pommes de terre».

En cas de pénurie due à une mauvaise récolte ou à des circonstances soudaines qui affecteraient durablement et considérablement l'approvisionnement du marché en quantité ou en qualité, il est prévu d'augmenter le contingent tarifaire du produit considéré.

Les droits de douane notifiés dans les listes d'engagement ont été calculés pour maintenir, au début de la période de mise en oeuvre, la protection au niveau actuel. Il s'agit de fixer ainsi, dans un premier temps, le taux d'usage des droits de douane au niveau des droits notifiés, puis de les abaisser, si la situation du marché indigène le permet.

Outre l'utilisation des permis d'importation pour gérer les contingents tarifaires, il est prévu d'instaurer des permis d'importation dans un but de contrôle statistique afin de pouvoir, le cas échéant, recourir aux clauses de sauvegarde.

Loi fédérale sur l'alcool

(Loi sur l'alcool)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 21 juin 1932²⁾ sur l'alcool (loi sur l'alcool) est modifiée comme suit:

Art. 24^{ter}

¹ Les droits de douane sur les pommes de terre, les fruits, leurs dérivés et résidus respectifs et les plants et greffons d'arbres fruitiers sont fixés de telle manière que les buts de la présente loi ne soient pas mis en danger. Les compétences et la procédure à suivre pour la fixation des taux sont régies par la législation douanière.

² Les principes de la gestion des contingents tarifaires sont réglés par l'article 23b, 1^{er}, 2^e et 4^e alinéas, de la loi sur l'agriculture³⁾.

³ Dans les cas où il est nécessaire d'agir vite, le Conseil fédéral peut déléguer la tâche de fixer les contingents tarifaires à un département. Il en arrête les principes.

⁴ L'attribution des contingents tarifaires peut être subordonnée à des prestations en faveur de la production indigène, notamment à l'obligation de prendre en charge des produits indigènes de même genre et de qualité marchande en proportions équitables.

⁵ En vue d'établir une statistique des quantités importées, le Conseil fédéral peut soumettre des produits agricoles déterminés à un régime d'autorisation. Un département est habilité à suspendre la délivrance du permis d'importation en vue des mesures de protection que le Conseil fédéral peut prendre indépendamment des clauses de sauvegarde prévues dans des accords internationaux, en

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 680

³⁾ RS 910.1; RO ...

vertu de l'article premier de la loi sur les mesures économiques extérieures¹⁾ et de l'article 7 de la loi sur le tarif des douanes²⁾. Le Conseil fédéral arrête les principes.

⁶ L'application de clauses de sauvegarde prévues dans des accords internationaux relatifs au domaine agricole est régie par l'article 11 de la loi sur le tarif des douanes.

⁷ Le Conseil fédéral peut soumettre l'exportation de pommes de terre, de fruits et de leurs dérivés à certaines conditions.

⁸ Les intéressés doivent être consultés avant que ne soient édictées les dispositions prévues par le présent article.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

¹⁾ RS 946.201

²⁾ RS 632.10

4 2 3 Loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (loi sur le blé; RS 916.111.0)

4 2 3.1 Commentaire

4 2 3.1 1 Niveau de la loi

Le monopole fédéral de l'importation de la farine constitue une mesure de politique d'approvisionnement, qui protège la meunerie indigène de la concurrence étrangère et, par conséquent, garantit l'existence d'un certain nombre de moulins. La Confédération a besoin de la meunerie indigène pour la constitution de réserves de blé panifiable et, plus encore, pour la transformation de la récolte indigène en farine panifiable et en pain.

Les dispositions du GATT n'exigent pas la suppression des monopoles d'importation, qui peuvent être maintenus, mais doivent être mis en oeuvre selon les dispositions de l'accord agricole et de l'article XVII du GATT. Du point de vue matériel il ne faut rien changer en ce qui concerne le monopole de l'importation de la farine. L'importation de farine panifiable, moyennant paiement des droits de douane respectifs est toujours possible. Le maintien d'une procédure d'autorisation permet à la Confédération de poursuivre son mandat en matière de politique d'approvisionnement du pays.

En outre, la possibilité actuelle d'importer de la farine panifiable destinée à certaines fins particulières à un taux douanier réduit est maintenue à des conditions fixées par l'OFAG. Mais cette possibilité d'importation n'est plus limitée aux seules industries: elle est donnée à tout le monde.

En outre, il est nécessaire d'adapter à l'engagement de tarification les dispositions légales relatives à l'importation de farine et de blé panifiable. La volonté du législateur reste inchangée.

4 2 3.1 2 Mise en œuvre

Les adaptations exigées par les dispositions du GATT n'entraîneront pratiquement aucune conséquence générale sur l'ordre actuel du marché des céréales panifiables.

Pour le blé, les contingents tarifaires notifiés dans la liste agricole en application de l'Accord du GATT sur l'agriculture - 110 000 t de blé dur, 70 000 t de blé tendre, seigle, épeautre et triticale, contingents correspondant aux quantités moyennes importées actuellement - ne doivent pas être fixés et distribués impérativement au plan interne également. En effet, vu les quantités notifiées dans la liste agricole et l'actuel ordre du marché céréalier, il ne faut pas s'attendre à des troubles dans le marché, même si le taux douanier notifié pour les contingents tarifaires était appliqué à toutes les importations (exceptés les cas particuliers prévus à l'art. 39, 3e al., de la loi sur le blé). En cas de troubles dans le marché, les contingents notifiés au GATT pourraient être fixés et leur répartition pourrait être effectuée, l'accent étant mis sur la possibilité de l'attribution selon le système du fur et à mesure.

Pour la farine panifiable, les principes de l'actuelle réglementation des importations sont maintenus, mis à part le fait que les droits de douane supplémentaires ont été tarifés et sont désormais compris dans les droits de douane.

En ce qui concerne les droits de douane, il n'y a pas de modification par rapport à la situation actuelle pour le blé. Pour la farine panifiable, les taux des droits de douane notifiés permettent de maintenir, en situation normale, la protection de la meunerie indigène face à la concurrence étrangère.

Pour les cas de décisions prises par l'OFAG relatives à l'importation de blé ou de farine à un taux douanier réduit, l'exécution douanière pourrait être assurée par l'application du régime du revers ou celui du trafic de perfectionnement pour les produits destinés à être exportés.

La procédure d'autorisation, maintenue pour des raisons statistiques, permet d'obtenir des permis d'importation pour les semences, les céréales et la farine panifiable.

Loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé

Projet

(Loi sur le blé)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 20 mars 1959²⁾ sur l'approvisionnement du pays en blé (Loi sur le blé) est modifiée comme suit:

Art. 23, 2^e et 3^e al.

² L'Office fédéral de l'agriculture accorde des permis d'importation moyennant paiement du droit de douane fixé dans la législation douanière.

³ L'importation de farine panifiable moyennant paiement d'un droit de douane réduit peut être autorisée pour l'utilisation de farine panifiable à des fins techniques, pour la fabrication des pâtes alimentaires ou de produits destinés à l'exportation. L'Office fédéral de l'agriculture arrête les conditions auxquelles les permis d'importation sont délivrés.

Art. 35, 3^e al.

³ Si le prix de la farine panifiable est excessif, l'Office fédéral de l'agriculture assure l'approvisionnement en farine à un prix équitable en important de la farine panifiable ou en autorisant l'importation de farine panifiable moyennant paiement d'un droit de douane réduit.

Art. 39, al. 2^{bis} et al. 2^{ter} (nouveau) ainsi que 3^e al.

^{2bis} La compétence et la procédure applicables en matière de fixation des droits de douane sont régies par la législation douanière.

^{2ter} Le Conseil fédéral peut fixer les quantités des contingents tarifaires. Les principes applicables en matière de fixation et de répartition des contingents tarifaires sont régis par l'article 23b de la loi sur l'agriculture³⁾.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 916.111.0

³⁾ RS 910.1; RO ...

³ Pour l'importateur qui ne veut pas se soumettre à la surveillance prévue aux 1^{er} et 2^e alinéas, l'importation de blé panifiable moyennant paiement du droit de douane applicable aux quantités importées hors contingent tarifaire est possible en tout temps. Le droit de douane est fixé dans la législation douanière.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

4 2 4 Arrêté fédéral du 23 juin 1989 sur l'économie sucrière indigène (Arrêté sur le sucre; RS 916.114.1)

4 2 4.1 Commentaire

4 2 4.1 1 Niveau de la loi

4 2 4.1 1 1 Situation de départ

L'arrêté sur le sucre, dont la durée est limitée, arrive à échéance le 30 septembre 1999. Or, le financement de la transformation des betteraves sucrières produites dans le pays doit être adapté aux conditions de l'accord agricole du GATT.

Les frais de production du sucre sont bien plus élevés en Suisse que le prix du marché mondial, qui est maintenu bas par les subventions à l'exportation de différents pays. L'UE, principale exportatrice de sucre vers la Suisse, en diminue le prix. Il convient donc de compenser cet écart afin de rendre le sucre du pays compétitif face aux importations. A cet effet, nous abaissons le prix de notre sucre et prélevons des droits de douane et une taxe sur les importations. Les moyens financiers nécessaires à rendre le produit suisse meilleur marché proviennent du «Fonds de compensation du sucre» créé à cet effet. Ce dernier est alimenté par les contributions des consommateurs (3,30 fr. par 100 kg de sucre), des producteurs (7 ct. par 100 kg de betteraves) et de la Confédération (1,5 mio. de fr.), liées au moyen d'un facteur d'indexation, qui est défini par la différence entre le prix à l'importation et le prix de revient du sucre indigène (11 dans l'année sucrière 1993/94).

4 2 4.1 1 2 Modifications nécessaires

La réduction des prélèvements à la frontière imposée par l'accord agricole du GATT requiert un changement de système. Dans le système actuel, on ne pourrait plus appliquer qu'un facteur 7 et les frais de transformation ne seraient pas couverts. Les moyens financiers disponibles ne suffiraient à garantir qu'un prix de base des betteraves sucrières d'environ 11 fr./100kg (1994: 15 fr./100kg). C'est pourquoi le système de financement doit être remanié.

4 2 4.1 1 3 Nouveau mode de financement

Il est prévu de financer la production suisse de sucre par les taxes prélevées à la frontière sur les importations de sucre et affectées à cette fin, de même que par les ressources générales de la Confédération. Afin de compenser les pertes résultant des réductions découlant des engagements pris au GATT, une contribution fédérale annuelle d'environ 35 millions de francs sera nécessaire dans un premier temps.

En vertu de l'arrêté sur le sucre de 1979, la Confédération devait verser des acomptes au fonds de compensation du sucre; le solde non remboursé avait atteint 60,2 millions de francs au moment de l'entrée en vigueur du nouvel arrêté, adopté en 1989. L'acompte doit être intégralement restitué jusqu'à l'échéance dudit arrêté (1999) à l'aide des contributions supplémentaires de la Confédération, des taxes et des contributions aux frais versées par les producteurs. En fixant le niveau des taxes, le Conseil fédéral déterminait chaque année l'ampleur du remboursement. Le nouveau système de financement ne laisse plus de place aux ressources financières supplémentaires: on ne peut plus qu'abaisser les prix des betteraves pour assurer la restitution de l'acompte. Le solde non encore payé au moment de l'entrée en vigueur des accords du GATT ira à la charge de la Confédération. Selon la date de l'entrée en vigueur, il se situera entre 9 et 20 millions de francs.

4 2 4.1 1 4 Commentaire des articles

Il y a lieu d'ancrer le nouveau mode de financement dans l'arrêté sur le sucre. L'article 9 contient les dispositions-clés relatives à la fixation des taux appliqués; la procédure prévue à cet effet est régie par la législation douanière. Les dispositions de la loi sur l'approvisionnement du pays sont déterminantes pour fixer les contributions au fonds de garantie tarifées, destinées à financer les stocks obligatoires (art. 10a LAP, ch. 222). L'article 10 énumère les ressources servant à financer la transformation du sucre indigène. L'article 11 stipule que la Confédération prendra en charge l'acompte au moment de l'entrée en vigueur des accords du GATT. Quant aux modifications apportées à l'article 19, elles ont un caractère purement rédactionnel (Fédération suisse des betteraviers et droit de douane).

Hormis le mode de financement, l'organisation du marché sucrier ne donne pas lieu à des modifications importantes dans le cadre du GATT. Il est prévu de maintenir les possibilités d'importation actuelles à taux réduits et d'introduire un régime d'autorisation (art. 23, 5^e al., LAgr; ch. 421.131.4).

Pour le sucre, la Suisse a notifié au GATT une charge maximale à la frontière équivalant à la moyenne des taxes à la frontière perçues de 1988 à 1990, contribution au fonds de garantie comprise, soit 72 fr./100 kg. Or, les prélèvements à la frontière actuels se montent à 85,60 fr./100 kg; la réduction de la protection à la frontière fera baisser le prix du sucre dans le pays et, partant, augmentera les différences négatives grevant la transformation des betteraves suisses (écart entre prix de revient et recettes des sucreries). Afin d'éviter que le prix à la production des betteraves ne s'effondre, on pourrait fixer les taux appliqués au plus haut niveau autorisé. Comme jusqu'à présent, ces taux ne devraient pas varier dans le courant d'une année, mais une réduction est concevable au cas où les prix pratiqués sur le marché mondial connaîtraient une augmentation importante.

Arrêté sur le sucre

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 23 juin 1989²⁾ sur l'économie sucrière indigène (arrêté sur le sucre) est modifié comme suit:

Art. 9 Droits de douane

Les droits de douane sur le sucre doivent être fixés de manière que les objectifs du présent arrêté ne soient pas mis en danger, compte tenu des autres secteurs économiques. La compétence et la procédure à suivre pour la fixation des taux sont régies par la législation douanière.

Art. 10 Fonds de compensation

¹ Un fonds de compensation est créé afin de couvrir les différences négatives.

² Le fonds de compensation est alimenté par:

- a. Une part du produit des droits de douane fixée par le Conseil fédéral;
- b. Les différences positives;
- c. Les parts du bénéfice provenant des activités connexes des sucreries et du rendement de l'extraction du sucre (art. 6, 2^e al.);
- d. Les aides financières de la Confédération.

³ Afin d'alimenter le fonds, le Conseil fédéral peut prélever une taxe sur les sirops (isomérose, isoglucose, sirop de glucose) fabriqués dans le pays ainsi que sur les coupages lorsque la teneur en fructose est supérieure à 10 pour cent. Cette taxe ne dépasse pas le droit de douane fixé pour le sucre.

⁴ Le Conseil fédéral peut confier la gestion du fonds à un service fédéral ou à un organisme de l'économie privée.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 916.114.1

⁵ Si, à la fin de l'année sucrière, les ressources du fonds dépassent les dépenses annuelles escomptées, la Confédération peut prélever l'excédent en faveur de la caisse fédérale.

Art. 11, 2^e al.

² La Confédération prend en charge les avances qui avaient été octroyées conformément au 1^{er} alinéa avant que le présent arrêté ne prenne effet et qui n'ont pas été remboursées au moment de l'entrée en vigueur des résultats du Cycle d'Uruguay du GATT.

Art. 19, 1^{er} al., let. b et d

¹ Le Conseil fédéral prend l'avis de:

- b. La Fédération suisse des betteraviers avant de fixer la quantité contractuelle totale (art. 2, 1^{er} al.) et le prix des betteraves sucrières (art. 4), avant d'édicter des prescriptions réglant la répartition de la quantité contractuelle totale (art. 3, 1^{er} al.) et avant de se prononcer sur des questions fondamentales en rapport avec la culture des betteraves sucrières;
- d. Les milieux intéressés avant de fixer le droit de douane et son utilisation.

II

¹ Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif.

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

N36983

4 2 5 Arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (Arrêté sur le statut du lait, ASL; RS 916.350)

4 2 5.1 Commentaire

4 2 5.1 1 Niveau de la loi

Il est proposé que la BUTYRA garde le monopole pour le beurre importé à un taux réduit dans le cadre du contingent tarifaire agrégé (art. 15, 1^{er} al.). Conformément à l'organisation du marché en vigueur, sa tâche consiste à assurer l'approvisionnement du pays et à adapter à la demande la production de beurre, qui varie fortement de jour en jour et selon les saisons. Pendant les mois d'hiver, lorsque la production est faible, la Suisse doit importer des quantités qui divergent d'année en année. Il est à noter que notre pays doit garantir la possibilité d'importer 527'000 tonnes d'équivalents en produits laitiers (agrégation). En dehors du contingent tarifaire, l'importation de beurre est libre, mais le droit de douane est élevé. On entend conserver la fonction régulatrice des importations afin d'éviter une «montagne de beurre», qui mettrait en danger l'écoulement du beurre suisse à des prix appropriés.

Vu les fluctuations des cours mondiaux, il est prévu de maintenir le système selon lequel la BUTYRA vend le beurre importé à ses membres ou, le cas échéant, à des tiers au prix-seuil fixé conformément à l'article 23a LAgr. Ce dernier correspondra environ au prix de gros pratiqué dans le pays. En fixant le prix-seuil, il faudra veiller à respecter les engagements pris au titre du GATT, c'est-à-dire à ne pas dépasser le taux moins élevé applicable au contingent tarifaire agrégé. On pense toutefois que la différence entre le prix-seuil et le prix franco frontière suisse sera inférieur au taux notifié. Si l'on choisissait cette solution, le produit des droits de douane à affectation spéciale équivaldrait à peu près à la taxe actuelle prélevée par la BUTYRA sur les importations (avant déduction de ses frais administratifs).

La prise en charge de beurre (art. 19) par les importateurs d'huiles et de graisses comestibles sera abolie. De toute façon, cette disposition n'était pas appliquée; sa suppression est une conséquence de l'abrogation de l'article 26, 4^e et 5^e al., LAgr.

En vertu de l'article 26 LAgr, les Chambres gardent le droit de percevoir des taxes sur le lait et la crème de consommation (1^{er} al., let. b, revue). Cependant, ces produits ne peuvent être grevés d'une taxe qu'à la condition que le Parlement le décide. Or, il l'a fait en inscrivant ce principe à l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre a, ASL; cependant, comme le projet propose d'abroger cet article, il faudra modifier l'article 27, 1^{er} alinéa.

Les dispositions relatives aux suppléments de prix et à la taxe que la BUTYRA prélève sur le beurre importé (art. 16, 1^{er} al, let. b, 26, 29 et 30) perdent leur raison d'être; les suppléments de prix et les taxes seront remplacés par des droits de douane et l'affectation spéciale sera réglementée à l'article 26 LAgr. Les critères servant à déterminer le montant des parts de droits de douane, qu'il convient de lier à l'affectation spéciale, seront définis dans une ordonnance. L'article 31, 3^e alinéa, doit également être abrogé, car l'assujettissement des importations à un régime d'autorisation est nouvellement réglé à l'article 23, 3^e alinéa, LAgr. La conversion des suppléments de prix et des taxes en droits de douane nécessite en outre une adaptation de l'article 41, 4^e alinéa, ainsi que la suppression de l'article 48 et de l'article 52, 3^e alinéa.

4 2 5.1 2 Mise en oeuvre

L'organisation du marché du beurre ne changera pas fondamentalement en raison de l'adaptation à l'accord agricole du GATT. L'importation de beurre par la BUTYRA, centralisée dans les limites du contingent tarifaire agrégé, n'est pas contraire aux dispositions du GATT, pour autant que la taxe à l'importation prélevée par la BUTYRA est convertie en un droit de douane (période de référence 1986/88). En principe, chacun est libre d'importer hors contingent, à condition qu'il soit prêt à payer le droit de douane nettement plus élevé perçu sur les importations supplémentaires.

Rappelons que la BUTYRA continuera de fournir aux acheteurs le beurre d'importation en grands emballages, au prix-seuil qui, comme nous l'avons noté, devrait en principe correspondre au prix de gros pratiqué en Suisse. L'écart entre le prix-seuil et le prix franco frontière suisse étant prélevé comme droit de douane, les prix de revient de la BUTYRA seront relativement constants.

Enfin, il est prévu de délivrer des permis d'importation pour le beurre, par analogie aux autres produits laitiers (art. 23, 3^e al., LAgr).

Arrêté sur le statut du lait

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:*

I

L'arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953²⁾ concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles (arrêté sur le statut du lait) est modifié comme suit:

Art. 15, 1^{er} al.

¹ L'importation de beurre dans les limites du contingent tarifaire agrégé pour le lait et les produits laitiers relève de la compétence exclusive de la BUTYRA, Centrale suisse du ravitaillement en beurre. Restent réservées les dispositions concernant les importations destinées à l'usage personnel.

Art. 16, 1^{er} al., let. b

¹ La BUTYRA a pour fonctions:

- b. De céder le beurre importé à ses membres ou, le cas échéant, à des tiers, au prix-seuil fixé conformément à l'article 23a de la loi sur l'agriculture³⁾;

Art. 19 et 26

Abrogés

Art. 27, 1^{er} al., première phrase (nouvelle) et deuxième phrase

¹ Il est perçu une taxe sur le lait et la crème de consommation. Cette taxe atteint au maximum ... (*Reste inchangé*)

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 916.350

³⁾ RS 910.1; RO ...

Art. 29, 30 et 31, 3^e al.

Abrogés

Art. 41, 4^e al.

⁴ Lorsque, d'une manière illicite, des taxes ne sont pas acquittées ou ne le sont qu'en partie, l'Office fédéral de l'agriculture est compétent pour exiger le paiement des montants dus.

Art. 48 et 52, 3^e al.

Abrogés

II

¹ Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif.

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

N36983

**4 2 6 Arrêté du 16 décembre 1988 sur l'économie laitière (AEL 1988;
RS 916.350.1)**

4 2 6.1 Commentaire

4 2 6.1 1 Niveau de la loi

Dans le cadre de l'Accord du GATT sur l'agriculture, les Etats membres se sont engagés à réduire de 36 pour cent leur budget relatif aux subventions à l'exportation de produits agricoles transformés d'ici la fin de la période transitoire. Les contributions annuelles devront donc passer d'environ 210 millions de francs actuellement (180 mio. de fr. pendant la période de référence 1991/92) à 115 millions. Un groupe de travail interdépartemental, dans lequel l'industrie alimentaire suisse était représentée, a élaboré des solutions visant à assurer que les entreprises de fabrication du pays gardent leur compétitivité et que notre pays puisse rester un lieu de production en dépit de cette réduction. Le secteur laitier devrait bénéficier des allègements budgétaires résultant de l'instauration du trafic de perfectionnement et de transformation pour les matières premières qui sont importées en grande quantité, c'est-à-dire les graisses et huiles comestibles, le sucre, le blé dur et le beurre (allègement maximal: 90 mio. de fr.). Dans le domaine laitier, la solution ne doit toutefois pas être cherchée dans le trafic de perfectionnement et de transformation. Celle-ci n'entre en ligne de compte que dans les cas où notre pays importe déjà les produits (p.ex. beurre) ou lorsque l'industrie reçoit des commandes supplémentaires (p.ex. emballage de produits étrangers) qui ne diminuent pas les exportations de produits laitiers indigènes.

Par ailleurs, la réorganisation prévue du marché laitier, qui implique une baisse du prix du lait, entraînera probablement une diminution des subventions à l'exportation.

Au cas où les fonds disponibles ne suffiraient pas à couvrir les subventions à l'exportation, on pourrait, de l'avis du groupe de travail, recourir à des contributions volontaires des producteurs de lait. Afin de créer des conditions favorables à cet effet, on prévoit d'accorder au Conseil fédéral la compétence provisionnelle de réduire la participation générale des producteurs aux frais de la mise en valeur, qui est actuellement fixée à 4 centimes par kilo de lait (art. 5, 2^e al.). Une adaptation

dans ce sens a déjà été adoptée lors de la récente révision de l'AEL. Le référendum ayant abouti contre cette révision, il faudra attendre le résultat de la votation populaire.

Le système des droits de douane remplace le régime des suppléments de prix; les articles 12 et 13, qui règlent les suppléments de prix sur la crème, la poudre de crème, les glaces et le fromage, sont donc supprimés; l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, l'article 4, lettre b, chiffre 1, et l'article 14 devront être adaptés en conséquence. Les dispositions concernant l'affectation spéciale des taxes à la consommation et des suppléments de prix (produit des droits de douane selon le nouveau système) seront regroupées à l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre b et alinéa 1^{bis} LAgr, à l'exception de la taxe perçue sur le lait écrémé, qui sera comme jusqu'à présent régie par l'article 9 AEL.

La conversion des suppléments de prix en droits de douane exige également d'adapter l'article 23, 1^{er} alinéa, lettre c, chiffre 2 et, à titre provisionnel, l'article 27, 1^{er} alinéa. Ce dernier a été supprimé dans le cadre de la récente révision de l'AEL, qui doit encore être soumise à la votation populaire.

4 2 6.1 2 Mise en oeuvre

Selon le projet, les contributions des producteurs destinées à couvrir un déficit touchant la compensation des matières premières, sont une mesure volontaire décidée par l'Union centrale des producteurs suisses de lait; le Conseil fédéral réduit la retenue générale des producteurs en contrepartie.

Arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté du 16 décembre 1988²⁾ sur l'économie laitière (AEL 1988) est modifié comme suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al.

¹ Lorsque les moyens financiers nécessaires pour promouvoir l'écoulement du lait et des produits laitiers indigènes dans le pays dépassent les parts du produit des droits de douane affectées à cette fin conformément à l'article 26 de la loi sur l'agriculture³⁾ et le produit des taxes perçues en vertu de l'article 27 de l'arrêté sur le statut du lait⁴⁾ et des articles 5 et 9 du présent arrêté, la Confédération peut y affecter des montants supplémentaires, prélevés sur ses ressources générales.

Art. 4, let. b, ch. 1

Le compte laitier regroupe:

b. Les ressources servant à couvrir ces dépenses, à savoir:

1. Les recettes à affectation spéciale au sens de l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre b, et alinéa 1^{bis} de la loi sur l'agriculture³⁾ et de l'article 9 du présent arrêté;

Art. 5, 2^e al., première phrase

² La taxe générale, de 4 centimes par kilogramme au plus, est perçue sur la quantité totale de lait commercialisé. ...

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 916.350.1

³⁾ RS 910.1; RO ...

⁴⁾ RS 916.350

Art. 12 et 13

Abrogés

Art. 14 Consultation des milieux intéressés

Le Conseil fédéral consulte les milieux intéressés avant de prendre une décision au sens des articles 6 à 11.

Art. 23, 1^{er} al., let. c, ch. 2

¹ Sera puni des arrêts ou d'une amende de 5000 francs au plus, celui qui, intentionnellement, aura:

- c. Contrevenu aux prescriptions arrêtées ou approuvées par la Confédération qui concernent:
 2. Les taxes prévues à l'article 26, 1^{er} alinéa, lettre b, de la loi sur l'agriculture¹⁾ et dans le présent arrêté.

Art. 27, 1^{er} al.

¹ Celui qui élude ou tente d'éluder le paiement de tout ou partie des taxes prévues dans le présent arrêté est frappé ... (*Reste inchangé*)

II

¹ Le présent arrêté est sujet au référendum facultatif.

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

N36983

¹⁾ RS 910.1; RO ...

4 2 7 **Loi fédérale du 21 décembre 1960 sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs (RS 942.30)**

4 2 7.1 **Commentaire**

4 2 7.1 1 **Niveau de la loi**

La tarification exige d'adapter les articles 3 et 4 de la loi susmentionnée.

Il s'agit en l'occurrence de rendre le texte plus compréhensible et d'introduire une disposition potestative, ce qui n'entraîne pas de modification matérielle, mais élargit la marge de manoeuvre pour l'élaboration de la future organisation du marché.

4 2 7.1 2 **Mise en oeuvre**

Cf. le commentaire au chiffre 421.142.2.

**Loi fédérale
sur les marchandises à prix protégés
et la caisse de compensation des prix des œufs
et des produits à base d'œufs**

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,

arrête:

I

La loi fédérale du 21 décembre 1960²⁾ sur les marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs est modifiée comme suit:

Art. 3, 1^{er} et 2^e al.

¹ La caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs peut être maintenue afin de favoriser l'écoulement des œufs du pays.

² Le Conseil fédéral peut fixer les prix à la production et les prix de prise en charge déterminants pour la compensation, de même que les subsides de la caisse aux organismes pour leurs frais de ramassage, de transport et de distribution des œufs du pays. Il peut aussi accorder, sur les fonds de la caisse, d'autres subsides adaptés à la situation et destinés à abaisser les prix et des prestations en faveur de mesures tendant à faciliter l'écoulement.

Art. 4 Financement de la caisse de compensation

Une part des recettes provenant des droits de douane sur les importations d'œufs en coquille (n° 0407.0000 du tarif douanier) et sur les produits à base d'œufs (jaunes d'œufs en poudre du n° 0408.1100, jaunes d'œufs congelés du n° 0408.1900, œufs complets en poudre du n° 0408.9100, œufs complets congelés du n° 0408.9900 et ovalbumine destinée à des usages non techniques n° ex 3502.1000) est utilisée pour assurer le financement de la caisse de compensation des prix des œufs et des produits à base d'œufs. Le Conseil fédéral fixe cette part en fonction des prestations de la caisse de compensation.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 942.30

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

4 3	Conséquences
4 3 1	Conséquences financières et effets sur l'état du personnel
4 3 1.1	Sur le plan de la Confédération
4 3 1.1 1	Conséquences financières

Les engagements que la Suisse a pris au titre des accords du GATT dans le domaine agricole ont des conséquences sérieuses sur le plan financier. Il est toutefois difficile de distinguer entre les suites de l'accord agricole et les effets de la réforme agricole interne. Les conséquences financières sont dues aux engagements pris au sein du GATT dans les domaines de l'accès au marché, du soutien interne et des subventions à l'exportation et aux mesures d'adaptation en découlant, prises également pour des raisons internes; elles ne sont pas dues aux différentes modifications de lois.

L'accord agricole du GATT se répercute sur le budget de la Confédération de la manière suivante:

- les dépenses nécessaires pour garantir les prix et la prise en charge des produits agricoles diminuent;
- les recettes provenant des différentes taxes perçues à la frontière sur les produits agricoles régressent;
- les paiements directs indispensables à l'agriculture augmentent, si l'on ne veut pas qu'elle subisse un manque à gagner excessif.

Le Conseil fédéral a quantifié ces effets financiers dans son rapport «Conséquences de l'accord du GATT pour l'agriculture suisse» du 29 juin 1994, destiné à la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-CN).

Garantie de prix et d'écoulement

D'après le compte d'Etat, la Confédération a dépensé en 1993 environ 1,5 milliard de francs afin de garantir les prix et l'écoulement des produits. Comme la nouvelle politique agricole exige de séparer la politique des prix de celle des revenus, ces dépenses accusent une tendance à la baisse pour la première fois après une longue période de croissance. L'ensemble des engagements que nous avons contractés en vertu de l'accord agricole du GATT concernant l'accès au marché, les subventions à l'exportation et le soutien interne renforcera cette tendance. Le Conseil fédéral estime que les dépenses fédérales visant à garantir les prix et l'écoulement tomberont au-dessous d'un milliard à la suite des réformes lancées pour des raisons internes et des adaptations aux dispositions du GATT. Par rapport à 1993, les économies annuelles résultant de la mise en oeuvre de l'accord agricole atteindront de 500 à 700 millions de francs au terme de la période transitoire. La majeure partie de ces économies pourra être réalisée dans le domaine de la mise en valeur du fromage (1993: 560 mio. de fr.). La réduction des subventions à l'exportation permettra à elle seule d'économiser 180 millions de francs. Quant aux dépenses pour la mise en valeur du beurre (1993: 420 mio.), elle diminueront considérablement pendant la période transitoire. Dans le domaine de la production végétale (1993: 300 mio.), les principales économies seront dues à la réduction des frais de mise en valeur du colza, des betteraves sucrières et des pommes de terre, dues à l'application des dispositions du GATT ainsi qu'aux mesures de réforme.

Taxes perçues à la frontière sur les produits agricoles importés

En 1993, elles ont atteint un peu moins d'un milliard de francs et se sont composées des éléments suivants: droits de douane et taxes à l'importation à affectation spéciale (suppléments de prix et droits de douane supplémentaires). Suite à la tarification, elles ne seront plus perçues que sous la forme de droits de douane dès

l'entrée en vigueur des accords du GATT. A quantités importées égales, l'abaissement des droits de douane prévu dans ces accords aura pour effet une réduction progressive des recettes douanières. Cette évolution concernera avant tout le produit des droits de douane perçus sur les huiles et les graisses comestibles, sur le fromage et sur les fourrages concentrés. Le Conseil fédéral estime qu'à la fin de la période transitoire, les recettes annuelles auront baissé de 100 à 200 millions de francs par rapport à 1993.

Quant aux produits dont les importations ont jusqu'ici été orientées totalement ou en partie au moyen d'instruments quantitatifs (p.ex. contingents ou interdictions d'importations), la tarification pourra se solder par de nouvelles recettes. Il est certes difficile de les chiffrer, mais elles seront selon toute vraisemblance très modestes.

Paiements directs

La réduction du soutien agricole lié au produit (garantie de prix et d'écoulement, paiements directs liés au produit) s'imposant en vertu de l'accord agricole du GATT se traduira par un manque à gagner pour les paysans. Si l'on veut maintenir le revenu agricole par exploitation au niveau de 1993 pour les entreprises agricoles productives au terme de la période transitoire prévue par cet accord, il faudra destiner des fonds supplémentaires aux paiements directs non liés au produit (en admettant que les quantités produites ne changent pas). Comparé à 1993, notre secteur agricole aura donc probablement besoin de paiements directs supplémentaires atteignant 0,8 à 1,3 milliard de francs par an au terme de la période transitoire.

Des paiements directs se montant à quelque 1,6 milliard de francs ont été versés en 1993. En 1994, les fonds réservés aux paiements directs visés aux articles 31a et 31b LAgr se sont accrus d'environ 300 millions de francs par rapport à l'année précédente. La somme dont a besoin l'agriculture jusqu'à l'an 2002 augmentera donc progressivement, passant à près de 3 milliards de francs par année.

La restructuration du soutien agricole consistant à remplacer la garantie de prix et d'écoulement par les paiements directs n'est pas seulement liée à l'accord agricole du GATT, et sa mise en oeuvre ne se limitera pas à la période transitoire de six ans. Elle s'impose avant tout en raison de la nouvelle politique agricole, lancée déjà en 1993. Les fonds que le plan financier de la Confédération prévoit jusqu'en 1997 pour les paiements directs devraient rendre les premières conséquences de l'accord agricole du GATT supportables pour l'agriculture. L'enveloppe destinée à financer ces paiements passe de 1,6 milliard de francs en 1993 à 2,2 milliards en 1997, ce qui correspond à une augmentation moyenne d'environ 150 millions par an.

Besoin de moyens financiers supplémentaires

Comme nous l'avons déjà mentionné, les paiements directs supplémentaires nécessaires pour garantir une évolution harmonieuse et socialement supportable des structures agricoles pendant la phase transitoire (l'inflation étant limitée), augmenteront graduellement, passant à un niveau situé entre 0,8 et 1,3 milliard de francs par an. Il convient de comparer cette somme avec les économies annuelles réalisées dans le domaine de la garantie de prix et d'écoulement, qui atteindront de 500 à 700 millions au terme de la période transitoire. En outre, l'estimation des répercussions nettes des accords du GATT sur le budget de la Confédération doit tenir compte de la baisse des recettes douanières, qui se situera entre 100 et 200 millions de francs.

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral estime que les fonds supplémentaires nécessaires pour financer les dépenses dans le domaine agricole en conséquence des accords du GATT et de la réforme agricole progresseront, pour atteindre quelque 600 à 800 millions de francs par an de plus qu'en 1993. Si le renchérissement devait dépasser le taux supposé de 1,5 pour cent, les besoins financiers augmenteraient en conséquence. A cet égard, le Conseil fédéral part du principe que les économies dues à la diminution des dépenses destinées à garantir les prix et l'écoulement de produits seront affectées aux paiements directs. Les fonds dont on aura besoin jusqu'à 1997 sont inscrit au plan financier.

4 3 1.1 2 Effets sur l'état du personnel

La tarification exigera de remanier de fond en comble les mesures à la frontière visant à protéger les produits agricoles et, partant, la répartition des tâches. Certaines activités disparaîtront, d'autres viendront les remplacer. Certes, la suppression des obstacles non tarifaires au commerce amènera probablement des économies de personnel, mais l'administration des contingents tarifaires, les modifications fréquentes des taux appliqués et le suivi général des importations s'imposant en vue de l'invocation de la clause de sauvegarde spéciale entraîneront des coûts supplémentaires en personnel, avant tout dans la phase initiale. L'organisation future des marchés et la répartition des tâches et des compétences au sein des offices joueront un rôle capital à cet égard.

Certaines de ces questions restant encore sans réponse (cf. commentaires concernant la mise en oeuvre), nous ne pouvons pour l'instant pas préciser davantage les effets sur l'état du personnel. Des adaptations internes à l'administration devraient en principe permettre d'effectuer des tâches supplémentaires sans qu'il soit nécessaire d'augmenter le personnel.

4 3 1.2 Sur le plan des cantons et des communes

L'accord agricole du GATT n'aura pas de conséquences directes pour les finances ou le personnel des cantons et des communes. Indirectement, la restructuration du soutien lié au produit qui en résulte pourrait nécessiter des ressources financières et personnelles supplémentaires, si les cantons doivent contribuer, aux côtés de la Confédération, à compenser le manque à gagner des paysans dû notamment au GATT.

Nous renvoyons au rapport «Conséquences financières de l'accord du GATT pour l'agriculture suisse» du 29 juin 1994, destiné à la CER-CN, qui présente entre autres les répercussions sur le revenu agricole. Ce rapport se fonde sur une étude scientifique réalisée en 1994 par l'Institut d'économie rurale (IAW) de l'EPF de Zurich (professeur Peter Rieder, Albert Rösti, Robert Jörin).

44

Programme de législature

Les modifications proposées sont absolument nécessaires pour adapter notre droit national aux obligations découlant des accords du GATT. L'importance que le GATT revêt pour notre pays a déjà été mentionnée dans les deux derniers programmes de législature: de 1987 à 1991 (ch. 2.2 et 2.22, mot-clé: agriculture) et de 1991 à 1995 (7 points principaux de la législature, ch. 6, considérations relatives au régime économique et ch. 4.1.1, objectif 25); il y était question de remanier des textes législatifs en vue de leur adaptation aux obligations du GATT. En outre, le Septième rapport sur la situation de l'agriculture suisse et la politique agricole de la Confédération, publié le 27 janvier 1992 (7^e rapport sur l'agriculture; FF 1992 II 140) annonce la restructuration des mesures visant à protéger les produits agricoles suisses face aux importations (ch. 353 et, plus particulièrement, 353.2). Le Conseil fédéral a en outre annoncé la mise sur pied des adaptations législatives s'imposant suite aux accords du GATT, dans la première partie de son rapport de gestion de 1993 (ch. 5.1.4, agriculture [objectif 41]).

45

Rapport avec le droit européen

L'accord de libre échange conclu le 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (accord de libre échange; RS 0.632.401) est déterminant en matière de politique commerciale. En principe, il ne s'applique pas aux produits agricoles: les Parties contractantes sont largement autonomes quant à la conception de leur politique agricole. Seul l'article 15 contient des dispositions relatives au secteur primaire: «Les Parties contractantes se déclarent prêtes à favoriser, dans le respect de leurs politiques agricoles, le déve-

loppement harmonieux des échanges des produits agricoles auxquels ne s'applique pas l'accord.» Cette clause n'est pas décisive pour les relations commerciales que les Parties entretiennent en matière agricole: ce sont les règles générales du GATT qui jouent le rôle principal.

La modification proposée des sept lois et arrêtés fédéraux concernés relatifs à l'agriculture représentent les adaptations nécessaires en vertu des accords du GATT. Or, l'Union européenne (UE) doit également ajuster son droit aux exigences du GATT; on peut donc s'attendre que la législation agricole suisse se rapproche dans cette mesure du droit européen.

D'autres questions liées à l'eurocompatibilité sont soulevées au chiffre 6 du Message 1 et aux chiffres 231.22 et 322 du 7^e rapport sur l'agriculture.

4 6 Constitutionnalité

Les modifications législatives proposées se fondent pour l'essentiel sur l'article constitutionnel relatif à l'agriculture (art. 31^{bis}, 3^e al, let. b cst.). L'article sur le blé (art. 23^{bis} cst.) et l'article sur l'alcool (art. 32^{bis} cst.) servent également de base constitutionnelle aux modifications y relatives.

Les résultats du Cycle d'Uruguay ne remettent en question ni les principes fondamentaux ni les objectifs de la politique agricole suisse; au contraire, le principe de la multifonctionnalité a été pour la première fois reconnu dans le droit international. Les mesures imposées par les dispositions du GATT vont dans le même sens que la réforme de la politique agricole nécessaire pour des raisons internes (cf. 7^e rapport sur l'agriculture, ch. 343). Tout au plus, la mise en oeuvre des accords du GATT accélérera la restructuration déjà amorcée et accentuera les mutations dans certains domaines.

Les modifications commentées ne changent donc pas fondamentalement les objectifs des actes législatifs concernés: seuls les moyens pour y parvenir sont adaptés. Les buts primordiaux de la politique agricole et le mandat constitutionnel incombant à la Confédération, chargée de conserver une forte population paysanne et de sauvegarder une agriculture performante tout en sauvegardant les intérêts généraux de l'économie nationale, restent les mêmes (art. 31^{bis}, 2^e al. et 3^e al., let. b, cst., et 7^e rapport sur l'agriculture, ch. 344).

Tous les actes législatifs sont sujets au référendum facultatif conformément à l'article 89, 2^e alinéa, de la constitution fédérale.

Glossaire: GATT et agriculture

- Accès au marché** L'expression accès au marché recouvre l'ensemble des mesures concernant les importations et les exportations de biens et de services, ainsi que les conditions d'adjudication des marchés publics.
- Boîte orange**
(*orange box*) Elle contient toutes les mesures relevant du $\Rightarrow$ *soutien interne* qui entraînent des distorsions importantes du commerce et qui se répercutent sur les quantités produites (prix garantis p.ex. pour les betteraves sucrières, primes de culture pour les céréales fourragères, etc.). Le soutien passant par des mesures de ce type doit être réduit de 20 pour cent au total dans le cadre de la mise en vigueur des résultats du Cycle d'Uruguay. La boîte orange s'oppose à la $\Rightarrow$ *boîte verte* (*green box*).
- Boîte verte**
(*green box*) Ce terme désigne un ensemble de mesures étatiques contribuant au $\Rightarrow$ *soutien interne* accordé à l'agriculture (cf. Accord sur l'agriculture, art. 6 et ann. 2). Les distorsions du commerce qu'elles induisent et les répercussions sur la quantité produite sont nulles ou négligeables. Les $\Rightarrow$ *mesures de soutien* qui répondent aux critères de la boîte verte ne sont pas soumises à une obligation de réduction dans le cadre des accords du $\Rightarrow$ *GATT/OMC* et peuvent même être développées. Elles englobent notamment les paiements directs visés aux articles 31a et 31b de la loi sur l'agriculture, ainsi que le soutien accordé à la recherche, à la vulgarisation, au contrôle portant sur la qualité des produits et à la publicité. La boîte verte s'oppose à la $\Rightarrow$ *boîte orange* (*orange box*).

Contingent

Un contingent correspond à une limitation de la quantité ou de la valeur. Par exemple, un Etat établit que seule une quantité déterminée d'une marchandise peut être importée sur son territoire. Les contingents sont avant tout destinés à protéger une économie de la concurrence internationale. Les contingents ont pour désavantage d'empêcher le libre échange des produits et de les renchérir en réduisant l'offre. Cf. $\Rightarrow$ *contingent tarifaire*.

Contingent tarifaire

Jusqu'à présent, le contingentement destiné à limiter les quantités importées servait à protéger l'agriculture d'un pays. Les contingents devront à l'avenir être remplacés par des droits de douane ($\Rightarrow$ *tarification*). Quant aux produits agricoles, les Etats membres pourront toutefois mettre en place des contingents tarifaires afin de garantir les mêmes conditions d'importation qu'au cours de la période de référence (1986 à 1988). En outre, les importations dépassant le volume des années 1986 à 1988 seront frappées d'un droit de douane élevé. Par ce moyen, les Etats membres conserveront donc la possibilité de protéger leur agriculture. Au terme de la période transitoire de six ans, ces droits de douane devront avoir diminué d'au moins 15 pour cent par produit; la protection s'affaiblira en conséquence.

Clause de sauvegarde spéciale applicable au secteur agricole

Elle autorise un relèvement temporaire et limité des droits de douane notifiés au $\Rightarrow$ *GATT* (cf. Accord sur l'agriculture, art. 5), permettant ainsi d'atténuer l'impact des importations sans pour autant les interdire. La clause de sauvegarde spéciale peut être invoquée lorsque le volume d'importation dépasse largement la moyenne des trois années précédentes ou que le niveau des prix pratiqués sur le marché mondial tombe à un niveau très inférieur à celui des prix de référence.

Droits de douane	Ce sont des taxes prélevées par les Etats sur les marchandises qui franchissent leurs frontières. Elles peuvent s'appliquer au poids ou à la valeur des marchandises. Contrairement à la Suisse, une grande majorité des pays perçoivent des droits de douane calculés en fonction de la valeur des produits. Les droits de douane constituent l'unique instrument de protection des économies nationales autorisé par l'accord agricole du GATT. Les Etats membres peuvent les réduire par voie de négociation afin d'améliorer l'accès au marché.
Fonds de garantie	Les importateurs de biens soumis au stockage obligatoire ont la possibilité de se grouper par branche économique afin de se décharger des frais occasionnés par le stockage au moyen d'un fonds de garantie. A cet effet, les organisations de propriétaires de réserves obligatoires, qui agissent au nom du fonds, prélèvent sur les produits concernés des contributions destinées à alimenter ce fonds.
GATT	Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade). A l'avenir, le GATT sera l'un des trois piliers de la nouvelle Organisation mondiale du commerce (⇒ <i>OMC</i>). Il règle les échanges internationaux de marchandises. Afin d'atteindre l'objectif du GATT - soit de promouvoir la prospérité au plan mondial - il convient de réduire les ⇒ <i>droits de douane</i> et les ⇒ <i>obstacles non tarifaires aux échanges</i> , ainsi que d'éliminer les autres mesures discriminatoires qui portent atteinte au commerce international (RO 0.632.21).
Loi sur les produits agricoles transformés	Par suite des mesures de politique agricole prises dans le pays et à l'étranger, l'industrie alimentaire doit acheter ses matières premières principales à des prix qui varient fortement selon le lieu de production. En référence à la réglementation appliquée dans les pays de l'Union européenne et dans la plupart des Etats de l'AELE, la Suisse a

adopté en 1976 un système de compensation des prix se fondant sur la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation des produits agricoles transformés (RS 632.111.72). Ce système permet d'augmenter les prix des matières premières agricoles entrant dans la composition des produits concurrentiels importés, de sorte à les adapter aux prix pratiqués sur le marché intérieur; quant aux exportations, il a pour objectif de ramener au niveau du marché mondial les prix des matières premières transformées par l'industrie suisse. Ces mesures visent à réduire les désavantages liés au coût des matières premières et engendrés par la politique agricole. Elles sont la condition fondamentale pour assurer la compétitivité de l'industrie alimentaire suisse au plan international.

Multifonctionnalité de l'agriculture

Cette notion met l'accent sur la multiplicité des fonctions que remplit l'agriculture et aux prestations que l'opinion publique attend de sa part à l'époque actuelle. L'agriculture n'a pas seulement pour tâche d'assurer une production durable de denrées alimentaires et l'approvisionnement du pays, mais aussi de contribuer à l'occupation décentralisée du territoire et, partant, de maintenir viable avant tout la région de montagne, d'entretenir les bases naturelles d'existence et de sauvegarder le paysage rural (cf. accord agricole, préambule et art. 20)

Obstacles aux échanges (entraves aux échanges)

Ils sont essentiellement de deux ordres: tarifaires (cf. tarif douanier; le mot anglais *tariff* désigne le droit de douane à proprement parler) et non tarifaires. Les obstacles non tarifaires sont des mesures à la frontière qui freinent les échanges commerciaux en renchérissant les marchandises importées (p.ex. suppléments de prix) ou en limitant le volume d'importation (p.ex. contingents à l'importation ou système des trois phases). Ces mesures visent à protéger l'économie d'un pays face à la concurrence extérieure. La plupart d'entre elles sont peu transparentes.

Elles ont pour effet de restreindre les importations de certaines marchandises et, partant, de les renchérir de manière artificielle. L'Accord du GATT sur l'agriculture exige que les obstacles non tarifaires aux échanges de produits agricoles soient éliminés ou remplacés par des droits de douane.

OMC

L'Organisation mondiale du commerce (*World Trade Organization, WTO*) est une organisation internationale qui sera chargée de gérer l'Accord sur les tarifs douaniers et le commerce (⇒ *GATT*), l'Accord sur les services (*GATS*) et l'Accord sur la propriété intellectuelle (*TRIPS*). L'OMC donnera force de loi à ces trois piliers. Il est prévu qu'elle commence à exercer ses activités le 1^{er} janvier 1995. L'OMC est appelée à remplir trois fonctions: premièrement, elle regroupera les accords multilatéraux fixant des règles du jeu qui régissent le commerce mondial; deuxièmement, elle sera le lieu de négociation où se poursuivra la libéralisation de ces règles; enfin, elle permettra de régler à l'amiable les litiges entre les pays membres

Orange box

⇒ *boîte orange*

«Schoggigesetz»

⇒ *loi sur les produits agricoles transformés*

Soutien interne

Au sens de l'accord agricole du GATT, cette notion se réfère à l'ensemble des ⇒ *mesures de soutien* bénéficiant aux producteurs de denrées agricoles de base. Le soutien interne peut être lié au produit (p. ex. garantie des prix à la production) ou en être indépendant (p. ex. crédits d'investissements, allocations pour enfants et autres paiements directs). Le montant du soutien interne lié au produit est calculé en fonction de la différence entre le prix de la marchandise indigène et celui de la marchandise étrangère. Le soutien interne se compose aussi bien des mesures relevant de la ⇒ *boîte verte* que de celles faisant partié de la ⇒ *boîte orange*.

Tarif général
et tarif d'usage

Le terme «tarif général» désigne le tarif des douanes institué en vertu de la législation nationale et compte tenu des besoins existant à l'intérieur d'un pays. Il indique les numéros et la dénomination des produits et les prescriptions concernant leur classification; dorénavant, il fixera en outre les contingents tarifaires et les droits de douane tels qu'ils ont été pour la plupart consolidés dans les listes de concessions déposées au GATT.

Quant au tarif d'usage, sa structure correspond à celle du tarif général. Outre les taux inchangés du tarif général, il indique les droits de douane modérés en fonction des stipulations contractuelles ou des mesures prises d'une manière autonome. Il porte sur les droits de douane applicables en vertu des dispositions en vigueur.

Tarifification

Ce terme se réfère à la conversion de tous les obstacles au commerce, tels que suppléments de prix, prise en charge obligatoire ou contingents à l'importation en ⇒ *droits de douane* (équivalent tarifaire; cf. accord agricole du GATT, art. 4), qui englobe les anciens droits de douane. La tarification a donc pour objectif de remplacer toute une série de mesures disparates - qui sont souvent rien moins que transparentes et qui servent à protéger la production d'un pays - par un seul instrument relatif aux prix, le droit de douane. Elle ne doit ni relever ni baisser le niveau de la protection agricole. Le nouveau droit de douane est le point de départ pour la réduction progressive d'une protection à la frontière unifiée.

Trafic de
perfectionnement

Ce trafic s'entend au sens de la technique douanière de l'octroi d'allégements douaniers ou de la franchise douanière pour des marchandises importées ou exportées temporairement aux fins d'ouvraison, de transformation ou de réparation lorsque des intérêts spéciaux de l'économie l'exigent et qu'aucun intérêt majeur ne s'y oppose.

**5 Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses
d'épargne (LB; RS 952.0)**

51 Partie générale

511 Introduction

La conclusion d'un Accord général sur le commerce des services (General Agreement on Trade in Services/GATS) a permis de créer pour la première fois au niveau mondial un cadre juridique pour les services financiers. Les spécificités du secteur financier, notamment en ce qui concerne la régulation, seront traitées dans une annexe spéciale de l'accord. Jusqu'à la fin des négociations, les engagements spécifiques d'accès au marché des différents pays sont restés parfois très inégaux dans ce secteur, ce qui, après une lutte opiniâtre des négociateurs, a débouché sur le compromis suivant: avec l'entrée en vigueur du GATS, les concessions d'accès au marché dans le domaine des services financiers doivent en principe être accordées en respectant la clause de la nation la plus favorisée, les membres du GATS pouvant toutefois modifier leurs listes d'engagements ainsi que leurs listes des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée au cours des cinquième et sixième mois suivant l'entrée en vigueur de l'accord, et ce sans obligation de compensation.

Le résultat des négociations signifie premièrement que pendant les six mois suivant l'accord instituant l'OMC, il ne sera pas possible de subordonner l'établissement d'instituts financiers étrangers provenant d'Etats membres à la condition de réciprocité. Ledit résultat permet par ailleurs de poursuivre les négociations relatives à l'accès au marché pour les services financiers pendant les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de l'accord. C'est à ce moment-là qu'il s'agira de décider définitivement quels engagements d'accès au marché la Suisse prendra concrètement dans le domaine financier. Simultanément, il importera de décider si désormais il faut renoncer ou non à la réciprocité en tant que condition d'établissement pour les banques provenant d'Etats membres du GATS. L'exigence de réciprocité envers les banques des Etats membres du GATS à partir de la date mentionnée implique pour la Suisse une exemption nationale, limitée dans le temps, à la clause de la nation la plus favorisée du GATS (cf. Message 1 GATT ch. 2.3.3.3.1.). Ces décisions dépendront de l'état des offres d'accès au marché présentées par les

autres parties prenant part aux négociations ainsi que des intentions des Etats partenaires les plus importants de la Suisse.

512 Résultats de la procédure de consultation

La révision de la loi sur les banques a reçu un accueil très favorable dans la plupart des milieux. Seuls un canton, deux partis, huit associations professionnelles et la Banque nationale (BNS) ont rendu un avis.

Le canton de Genève souligne que la protection des créanciers et l'intégrité de la place financière suisse doivent passer avant l'ouverture aux marchés internationaux.

Le Parti socialiste suisse et l'Union Démocratique du Centre approuvent les modifications proposées mais demandent que la "surveillance appropriée" requise des autorités étrangères de surveillance fassent l'objet d'exigences sévères.

L'Union syndicale suisse et la Fédération des Sociétés suisses d'Employés (FSE) n'ont pas d'objections à formuler. La FSE approuve la souplesse de la formule proposée (clause potestative).

Le Vorort et la Fédération Romande des Syndicats Patronaux exigent que la clause de la nation la plus favorisée ne soit accordée qu'à la condition que tous les Etats observent les mêmes règles, faute de quoi il faudra s'en tenir impérativement au droit de réciprocité. Le Vorort relève que le nouvel article 3^{quater} de la loi sur les banques permet de satisfaire aux engagements découlant du GATS.

L'Association suisse des banquiers (ASB) insiste sur le caractère impératif du droit de réciprocité mais avec la mention complémentaire "sauf disposition internationale contraire". L'ASB relève que seule la clause relative à la "surveillance sur une base consolidée appropriée" peut être transcrite sous la forme potestative. La Bourse Suisse et l'Association des banques étrangères partagent cet avis.

La Ligue suisse pour la protection de la nature considère qu'il est opportun de prévoir une formule souple pour ne pas hypothéquer les futurs accords.

La BNS propose de biffer la délégation de compétences à la Commission fédérale des banques (CFB), prévue à l'article 3^{bis} de la loi sur les banques. Elle considère

que cette disposition paraît critiquable au regard du droit constitutionnel. L'article 3quater de la loi sur les banques permet de répondre, selon la BNS, aux obligations internationales.

Il a été tenu compte des remarques du Vorort, de l'ASB et de la BNS par une formulation impérative de la clause réglant le droit de réciprocité. Toutefois, les obligations internationales sont réservées aux termes de cette disposition. Le régime qui sera appliqué par la CFB ne devrait guère s'en trouver modifié. Comme l'a préconisé l'ASB, seule la disposition concernant la surveillance sur une base consolidée appropriée sera libellée sous une forme potestative.

52 Partie spéciale

521 Commentaire

L'exigence de réciprocité pour l'établissement en Suisse, telle qu'elle est requise à l'article 3bis, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur les banques en vigueur, est contraire aux engagements d'accès au marché auxquels la Suisse devra se plier, avec l'entrée en vigueur du GATS, en respectant la clause de la nation la plus favorisée. Conformément à ces engagements, la Suisse ne sera plus autorisée à appliquer la condition de réciprocité aux banques des Etats membres du GATS à moins que des exemptions ne soient prévues. Il convient donc de compléter l'article 3bis, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur les banques en préconisant que, pour les banques en mains étrangères, la réciprocité peut être requise des Etats où les étrangers détenant des participations qualifiées ont leur domicile civil ou leur siège sauf disposition internationale contraire. La réserve soulignant la primauté évidente des dispositions internationales est introduite uniquement par souci de clarté. Elle correspond à la formulation que l'on retrouve à l'article 3quater, qui avait été arrêtée à la faveur de la modification du 18 mars 1994 de la loi sur les banques réalisée dans le cadre du programme consécutif au rejet de l'Accord sur l'EEE (FF 1994 II 232 ss.). Une formulation concordante des articles 3bis et 3quater s'impose également afin de prévenir une interprétation a contrario qui pourrait conclure faussement qu'il n'y a pas lieu d'observer les dispositions internationales contraires dans un cas d'application de l'article 3bis. Au demeurant, en ce qui concerne la clause introductive de

la version allemande, le terme "Bedingungen" a été remplacé par "Voraussetzungen", le texte français demeurant inchangé.

En revanche, l'annexe au GATS relative aux services financiers laisse toute latitude aux membres de prendre les mesures prudentielles appropriées visant à la protection des déposants et à la stabilité du système financier. En outre, suite à l'internationalisation des activités bancaires d'une part et à la survénance d'un certain nombre de déconfitures bancaires internationales d'autre part, les exigences de surveillance des conglomérats financiers se sont intensifiées ces dernières années. Il y a lieu en particulier de mentionner les recommandations d'avril 1990 et de juin 1992 du Comité de Bâle sur le contrôle bancaire et des différentes directives topiques de l'Union européenne, dont la proposition de directive visant au renforcement de la surveillance prudentielle (94/C 213/06; JO no C 213, 3.8.94, p. 29), dite directive "BCCI". En vertu de ces règles, aucune autorisation d'exercer l'activité bancaire ne devrait être délivrée à une entité, partie d'un groupe, qui n'est pas soumise à une surveillance consolidée adéquate, à moins que l'autorité n'estime être en mesure d'exercer une surveillance suffisante elle-même, en imposant les restrictions sur l'ampleur ou la nature des activités qu'elle juge nécessaires. Or, la législation suisse ne contient que très indirectement une telle exigence découlant des conditions générales d'autorisation de l'article 3 de la loi sur les banques (let. a: organisation; let. c: activité irréprochable des dirigeants; let. c^{bis}: influence des actionnaires importants). En outre, jusqu'à présent, les établissements en provenance de pays sans surveillance adéquate pouvaient être tenus à l'écart car ces derniers ne garantissaient en général pas non plus la réciprocité, en ce qui concerne notamment l'accès au marché suffisant et les conditions d'activités libérales. Toutefois, la pratique risque d'engendrer des problèmes le jour où, le cas échéant, la Suisse s'engagera à accorder à tous les membres du GATS le traitement de la nation la plus favorisée. Il convient par conséquent de pallier cette lacune en introduisant l'exigence d'une surveillance consolidée par les autorités étrangères comme condition d'autorisation à exercer une activité bancaire en Suisse (art. 3^{bis}, al. 1^{bis}, LB [nouveau]). En outre, cette nouvelle disposition est souhaitable en termes de transparence et de sécurité du droit. Elle est calquée sur l'article 10, 5^e alinéa, introduit dans le projet de loi fédérale sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (FF 1993 I 1345). A l'instar de celui-ci, elle est revêtue d'une clause potestative qui permettra à l'autorité de surveillance de faire preuve de la souplesse nécessaire si elle estime être en mesure d'exercer une surveillance

suffisante elle-même, comme le prévoient tant les recommandations du comité de Bâle que les directives de l'Union européenne.

Par ailleurs, il est opportun d'adapter du point de vue purement formel les articles 3bis, 1^{er} alinéa, lettre a, et 3^{ter}, 2^e et 3^e alinéas, de la loi sur les banques à la modification, adoptée par les Chambres fédérales en votation finale le 18 mars 1994, en ce qui concerne la détention de participations qualifiées par des personnes étrangères. La notion de "principaux actionnaires" est maintenant exprimée par les termes "étrangers détenant des participations qualifiées" conformément à l'article 3bis, 3^e alinéa, de la loi sur les banques. De plus, la dernière phrase de l'article 3^{ter}, 3^e alinéa, de la loi sur les banques, est supprimée car l'obligation qui en découle résulte déjà du nouvel article 3, 5^e alinéa, de la loi sur les banques.

En conclusion, l'amendement de la loi sur les banques tient compte des nouvelles obligations de la Suisse sur le plan international et confère à l'autorité de surveillance la marge d'appréciation qui lui permettra de prendre en considération les intérêts de la Suisse, en particulier l'accès aux marchés étrangers, la protection des créanciers et la stabilité du système financier.

Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB)²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 3^{bis}, 1^{er} al., let. a et al. 1^{bis} (nouveau)

¹ Une banque organisée selon le droit suisse mais qui est en mains étrangères n'est autorisée à s'établir en Suisse que si sont réunies de surcroît les conditions ci-après, qui valent également pour les sièges, succursales ou agences d'une banque étrangère ou en mains étrangères, ainsi que pour les représentants permanents d'une banque étrangère:

- a. Sauf disposition internationale contraire, la réciprocité est garantie par les Etats où les étrangers détenant des participations qualifiées ont leur domicile civil ou leur siège;

^{1bis} Lorsque la banque fait partie d'un groupe exerçant une activité dans le domaine financier, l'octroi de l'autorisation peut être subordonné à la condition qu'elle soit soumise à une surveillance des autorités étrangères sur une base consolidée appropriée et qu'elle soit titulaire d'une autorisation d'exercer de ces dernières.

Art. 3^{ter}, 2^e et 3^e al.

² La banque en mains étrangères est tenue de solliciter une nouvelle autorisation complémentaire si une modification intervient dans l'état des étrangers détenant des participations qualifiées.

¹⁾ FF 1994 IV ...

²⁾ RS 952.0; RO 1994 ...

³ Les membres de l'administration et de la direction de la banque sont tenus de communiquer à la Commission des banques tout fait permettant de conclure à une domination étrangère de l'établissement ou à une modification dans l'état des étrangers détenant des participations qualifiées.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

53 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

531 Sur le plan de la Confédération

Au niveau de la Confédération, cette révision n'a aucune incidence sur le plan financier ni sur l'état de l'effectif.

532 Sur le plan des cantons et des communes

Au niveau des cantons et des communes, cette révision n'a aucune incidence sur le plan financier ni sur l'état de l'effectif.

54 Programme de législature

Ce projet n'est pas expressément mentionné dans le programme de la législature. Il constitue cependant un élément des accords conclus dans le cadre du cycle Uruguay du GATT (FF 1992 III 172 ss.).

55 Relation avec le droit européen

L'unique modification substantielle de cette révision consiste en l'introduction du nouvel alinéa 1bis à l'article 3bis de la loi sur les banques. Celui-ci correspond parfaitement à la conception de l'Union européenne, notamment au projet de directive dite "BCCI" visant au renforcement de la surveillance prudentielle (cf. ch. 521).

56 Constitutionnalité

La loi sur les banques et partant la présente révision se fondent sur l'article 34quater de la constitution fédérale.

6 Marchés publics

61 Partie générale

611 Introduction

Le Département fédéral des finances a été chargé d'intégrer l'Accord GATT sur les marchés publics (Accord GATT) dans le droit national.

Le projet comprend tous les domaines des marchés publics qui doivent être réglés (constructions, fournitures, services, secteurs). Il présente les conditions nécessaires à un aménagement des marchés publics de la Confédération conforme à l'Accord GATT. Il s'est révélé indispensable d'édicter à cet égard des dispositions au niveau légal, notamment afin de pouvoir mettre en place une procédure de recours. Le projet a été conçu sous forme de loi-cadre qui n'entre pas dans les détails, vu que les marchés publics couvrent des secteurs aux impératifs et aux besoins bien distincts. Ces derniers figureront dans l'ordonnance qui découlera de la présente loi. Le nouvel acte législatif vise à l'intégration de l'Accord GATT dans le droit national, afin de garantir une ouverture mutuelle des marchés publics.

611.1 Importance des marchés publics

L'Accord GATT constitue un pas important vers la libéralisation du commerce international. En tant que nation axée traditionnellement sur les exportations et qui occupait sur le plan mondial en 1992, avec 66 milliards de dollars US, le neuvième rang des exportateurs de biens et, avec 19 milliards de dollars US, le cinquième rang des exportateurs de services, la Suisse a un intérêt primordial à ce que les marchés publics sur le plan international soient eux aussi soumis à certaines règles et à une transparence accrue.

Les dépenses que la Confédération, les cantons et les communes consacrent aux travaux de construction et à l'achat de matériel s'élèvent à quelque 26 milliards de francs par an. En y ajoutant les prestations de service, on obtient un volume d'acquisitions atteignant environ un dixième du produit intérieur brut. La libéralisation des marchés publics créée par l'Accord GATT est susceptible de compléter au plan international, grâce à la réciprocité fixée par les conventions, les efforts du Conseil fédéral tendant à libéraliser également notre marché intérieur dans le domaine des acquisitions publiques.

Après le refus de la Suisse d'adhérer à l'EEE, l'Accord GATT - exception faite de la convention de l'AELE de 1960, qui n'a pas entraîné de libéralisation effective - constitue la seule base contractuelle nous liant avec l'UE et les Etats de l'AELE dans le domaine des marchés publics. Dans les secteurs non soumis à l'Accord GATT (entités privées des secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports, des communes, des chemins de fer et des télécommunications), l'UE et les Etats de l'AELE sont convenus avec notre pays de mener des négociations bilatérales dont les résultats devraient également entrer en vigueur le 1er janvier 1996.

L'importance des marchés publics est en outre relatée dans le Message 1 GATT. Outre l'efficacité accrue réalisée dans l'emploi des fonds publics et l'allègement sensible des finances de l'Etat qui en résulte, l'instauration systématique de la libre concurrence pour les entreprises qui s'efforcent d'obtenir des marchés publics stimule leur rendement, lequel renforce leur compétitivité à long terme.

La Suisse a elle aussi reconnu, depuis quelque temps, l'importance quantitative des marchés publics ("Les soumissions et les achats de la Confédération, des cantons et de certaines communes", publié par la Commission suisse des cartels et le préposé à la surveillance des prix, 2/1988). On admet généralement que l'ouverture des marchés permettra notamment aux entités publiques de réaliser des économies.

Par conséquent, l'ouverture des marchés publics est devenue l'un des principaux éléments du premier train de mesures du Conseil fédéral visant à renouveler le système économique libéral. Dans le cadre de la revitalisation de la place économique helvétique, il a décidé entre autres, le 20 janvier 1993, de libéraliser les marchés publics de la Confédération par une révision immédiate de l'ordonnance du 8 décembre 1975 sur les achats de la Confédération (ordonnance sur les achats; *RS 172.056.13*) et de l'ordonnance du 31 mars 1971 sur la mise en soumission et l'adjudication de travaux et de fournitures du bâtiment et du génie civil par la Confédération (ordonnance sur les soumissions; *RS 172.056.12*). A cette époque, et jusqu'à l'ouverture de la procédure de consultation à fin octobre 1993, l'issue des négociations du GATT était encore incertaine. Après le 15 décembre, la conclusion de l'Accord sur les marchés publics a créé une nouvelle situation. Il s'agissait d'entreprendre en priorité les travaux législatifs. Les ordonnances devront être adaptées à la loi dans un deuxième temps. Il paraissait préjudiciable à la sécurité du droit et inacceptable pour l'économie de créer un

régime transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur les marchés publics, le 1er janvier 1996. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral a décidé d'interrompre la révision des ordonnances, le 14 mars 1994, en faveur de l'élaboration de la présente loi. Celle-ci constitue donc à la fois une mise en oeuvre nécessaire de l'Accord GATT et la base du renouvellement de l'économie de marché.

L'Accord GATT est une contribution importante à l'ouverture réciproque des marchés. La Suisse est appelée à l'intégrer dans son droit national.

➤ 611.2 Dispositions légales applicables au niveau fédéral

A l'échelon de la Confédération, les marchés publics sont aujourd'hui régis par plusieurs textes légaux, en particulier l'ordonnance sur les achats et l'ordonnance sur les soumissions, l'article 41, 2e alinéa, de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (*RS 725.11*), les articles 27 à 36 de l'ordonnance du 24 mars 1964 sur les routes nationales (*RS 725.111*) ainsi que les directives de l'Office fédéral des transports concernant l'adjudication de mandats en rapport avec la réalisation de la NLFA.

Cette législation laisse une grande marge de manoeuvre dans l'aménagement de la procédure d'adjudication. L'ordonnance sur les achats n'oblige par exemple pas à publier l'adjudication des marchés publics. Il existe en outre une lacune dans la protection juridique. La jurisprudence permanente du Tribunal fédéral admet que l'attribution d'un marché ne constitue pas un acte souverain, mais seulement la conclusion d'un contrat de droit privé avec un soumissionnaire et le rejet des offres présentées par les autres soumissionnaires (ATF 115 Ia 78, E.1b). Faute d'un objet de contestation, l'adjudication ne peut dès lors être attaquée au niveau fédéral par aucun moyen de droit formel. Cette pratique est valable à l'échelon de la Confédération, mais aussi - à quelques exceptions près - aux niveaux cantonal et communal. Quelques cantons seulement ont expressément donné à l'adjudication la forme de décision dans leurs lois sur les soumissions, en prévoyant des voies de droit correspondantes.

611.3 L'Accord GATT sur les marchés publics

L'Accord GATT a pour but d'assouplir les mesures entravant la concurrence ou créant des distorsions et de limiter les pratiques protectionnistes dans le do-

maine des marchés publics, de manière à favoriser la libéralisation et l'extension du commerce mondial. Il doit fournir le cadre nécessaire à cet effet avec des droits et des devoirs convenus entre les pays concernés. Ses principes fondamentaux sont la transparence des adjudications publiques, la non-discrimination des soumissionnaires étrangers et la création de mécanismes de contrôle efficaces sous forme de procédures de recours.

L'Accord GATT entrera en vigueur le 1er janvier 1996, date à laquelle il devra être intégré dans notre droit national.

L'Accord révisé du GATT a été, pour l'essentiel, à la base de la subordination d'autres entités adjudicatrices au niveau fédéral, d'une extension de l'accord aux cantons ainsi qu'aux autorités publiques de tous les échelons et aux entreprises publiques opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports, d'une extension aux prestations de service et aux constructions, de même que de la création d'un système de recours.

L'Accord GATT n'est applicable qu'aux marchés dépassant certaines valeurs. En ce qui concerne la Confédération, elles s'élèvent à 130'000 droits de tirage spéciaux (DTS; 263'000 francs) pour les biens et les services, ainsi qu'à 5 millions de DTS (10,07 millions de francs) pour les constructions. Les mêmes valeurs seuils que pour la Confédération sont applicables, pour les cantons, aux constructions, alors qu'une valeur seuil de 200'000 DTS (403'000 francs) est valable pour les biens et les services. Quant aux entités adjudicatrices (autorités publiques de tous les échelons et entreprises publiques) opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports, elles sont soumises à une valeur seuil de 400'000 DTS (806'000 francs) pour les biens et les services.

Entité adjudicatrice	Valeurs seuils		
	Biens	Services	Construction
Confédération	263'000 fr. (130'000 DTS)	263'000 fr. (130'000 DTS)	10'070'000 fr. (5'000'000 DTS)
Cantons	403'000 fr. (200'000 DTS)	403'000 fr. (200'000 DTS)	10'070'000 fr. (5'000'000 DTS)
Autorités publiques de tous les échelons et entreprises publiques opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports	806'000 fr. (400'000 DTS)	806'000 fr. (400'000 DTS)	10'070'000 fr. (5'000'000 DTS)

L'Accord GATT prévoit des dispositions détaillées concernant les procédures à appliquer lors de l'adjudication de marchés publics. Il règle les appels d'offres, les critères à observer lors du choix des soumissionnaires, l'usage des spécifications techniques et les délais à respecter. Il établit en outre des règles pour l'introduction d'une procédure de recours.

L'Accord GATT contient un appendice 1 comportant cinq annexes:

L'annexe 1 désigne les services fédéraux soumis à l'accord; les CFF ne le sont pas et l'Entreprise des PTT ne l'est que dans la mesure où elle n'est pas en concurrence avec des entreprises auxquelles l'accord n'est pas applicable.

L'annexe 2 désigne les cantons et les institutions publiques cantonales régis par l'accord.

L'annexe 3 s'applique aux secteurs susmentionnés. Sont soumis à l'accord la Confédération, les cantons et les communes ainsi que les entreprises publiques (c'est-à-dire les entreprises régies par le droit public ou privé, ces dernières devant être aux mains de l'Etat [en fonction du droit de vote ou du capital]), dans la mesure où elles exercent des activités dans les domaines de l'approvisionnement.

ment en eau, de l'énergie, des entreprises de transport urbain, des aéroports et des ports navals. Ne sont pas compris les secteurs des télécommunications et des chemins de fer.

L'annexe 4 désigne les prestations de service soumises dans une liste "positive" et l'annexe 5 les travaux de construction.

De plus amples détails au sujet de l'Accord GATT se trouvent dans le Message 1 GATT.

612 Résultats de la consultation

612.1 Observations d'ordre général concernant le projet

Tribunal fédéral

Le Tribunal fédéral approuve le projet de loi dans son ensemble. Il se félicite en particulier de l'instauration d'une commission de recours. Il n'a pas encore décidé si les décisions d'adjudication cantonales seraient à l'avenir qualifiées de décisions formelles dans le cadre des recours de droit public.

Cantons

Les cantons considèrent que le projet constitue dans son ensemble une transposition satisfaisante de l'Accord GATT et se félicitent de sa simplicité et de sa transparence. Ils soutiennent les objectifs de la loi, même si certains d'entre eux soulignent que l'adaptation aux nouvelles conditions du marché risque de ne pas être facile, notamment pour le secteur de la construction et pour les petites et moyennes entreprises. Les travaux administratifs supplémentaires resteront dans des limites acceptables en raison des valeurs seuils et de la marge de manoeuvre laissée en matière d'application (Zoug).

Certaines critiques concernent le fait que le projet contient de très nombreuses normes de délégation et que des réglementations importantes devront par conséquent être prises au niveau de l'ordonnance. Les cantons rappellent à cet égard qu'il est très important que les réglementations d'adjudication fédérales et cantonales soient harmonisées. Ils se félicitent toutefois expressément du respect de notre système fédéraliste lors de la transposition de l'Accord GATT.

Les cantons de Berne et des Grisons relèvent que la présente loi et le projet de loi sur le marché intérieur font double emploi et demandent instamment que les marchés soient supprimés de la loi sur le marché intérieur.

Tous les cantons, Lucerne mis à part, se félicitent de la procédure de recours prévue. Le fait d'avoir renoncé à assortir automatiquement les recours d'un effet suspensif, d'avoir créé une commission de recours, d'avoir renoncé à des contrôles du pouvoir d'appréciation et d'avoir limité les dommages-intérêts aux dépenses engagées par les soumissionnaires ont notamment rencontré l'assentiment des cantons. Pour sa part, le canton de Lucerne estime qu'une procédure où les recours n'ont pas automatiquement un effet suspensif n'est pas suffisante.

Les principes de procédure ancrés à l'article 8 sont considérés comme importants et nécessaires, notamment l'observation des conditions de travail. Seul le canton des Grisons est contre l'inscription de l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires, une telle réglementation allant à son avis plus loin que ne l'exige l'Accord GATT.

Partis

Le PRD, l'UDC, le PS et le PDC approuvent le projet de loi dans son ensemble. Pour le PRD, le principe de la réciprocité est particulièrement important. Le PS se félicite de tous les pas qui vont dans le sens d'une libéralisation des marchés et, partant, d'une utilisation plus efficace des fonds publics. L'UDC estime qu'une réglementation uniforme des marchés est nécessaire et demande que celle-ci soit supprimée du projet de loi sur le marché intérieur. Le PDC relève que l'intégration fédéraliste de l'Accord GATT exige une coordination accrue entre la Confédération et les cantons. La réalisation d'un marché intérieur est aussi considérée comme un point important.

Les DS se montrent plutôt sceptiques quant à l'internationalisation des marchés et sont d'avis qu'il y a suffisamment de concurrence en Suisse.

Le Parti écologiste critique le fait que les principes de compatibilité écologique ou de viabilité ne figurent pas dans le projet de loi.

Associations et organisations

La Fédération Romande des Syndicats Patronaux (FRSP), l'Office Suisse d'Expansion Commerciale (OSEC), la Commission des cartels (CC), l'Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton (ZPK), la Fédération des urbanistes suisses (FUS), l'Union Suisse des Installateurs-Electriciens (USIE), la Fédération suisse des cheminots (SEV), l'Union fédérative du personnel, des administrations et des entreprises publiques (UF), la Swisscom, la Société Suisse des Industries Chimiques (SSIC), l'Union des Centrales Suisses d'Electricité (UCS), l'Association Suisse des Ingénieurs-Conseils (ASIC), la Société Suisse des Constructeurs de Machines (VSM), l'Union syndicale suisse (USS), l'Association suisse de l'industrie gazière (AVIG), le Syndicat industrie et bâtiment (SIB), la Fédération des sociétés suisses d'employés (VSA), le WWF Suisse, le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), la Fédération Routière Suisse (FRS), l'Association suisse pour l'aménagement des eaux (SWV), l'Economie forestière association suisse (WVS) et le Service d'information pour les transports publics (LITRA) approuvent le projet de loi dans son ensemble.

Le secteur de la construction (Groupe de l'Industrie Suisse de la Construction, SBI; Conférence Suisse de la Construction, CSC; Association des entrepreneurs suisses de travaux publics, AETP; Société suisse des entrepreneurs, SSE), quelques autres associations d'urbanisme (Union de Sociétés suisses d'Ingénieurs, d'Architecture et de Conseils, USSI; Société suisse des ingénieurs et des architectes, SIA) ainsi que l'Union suisse des arts et métiers (USAM) s'insurgent contre le fait qu'ils n'aient pas été invités à collaborer à l'élaboration du projet de loi. Ils demandent de pouvoir participer à la préparation de l'ordonnance au sein d'une commission fédérale qui devrait être créée dans ce but. Une telle collaboration leur paraît d'autant plus importante que la loi contient de nombreuses normes de délégation qui renvoient à l'ordonnance. La SIA s'oppose à la loi, sous sa forme actuelle, en tant qu'intégration de l'Accord GATT dans le droit national pour la bonne raison que la situation juridique du soumissionnaire se détériorerait par rapport à aujourd'hui.

Du côté des associations, on se félicite notamment du fait que l'ouverture de nos marchés ne puisse avoir lieu que lorsque la réciprocité est accordée. Dans ce contexte, on estime important d'exiger aussi l'observation des conditions de travail. Différents secteurs (industrie du bâtiment, associations de salariés, syndicats) souhaitent instamment que l'on se fonde toujours sur les conditions de tra-

vail au lieu où la prestation est fournie. Si tel n'est pas le cas, le secteur de la construction notamment craint que les concurrents ne luttent pas à armes égales. On a omis par exemple d'imposer aux soumissionnaires étrangers de se conformer aux normes suisses en matière de protection de l'environnement (SBI).

On peut se rallier au principe selon lequel il ne faut si possible régler que ce qui est nécessaire pour être conforme à l'Accord GATT. Quelques associations demandent cependant que la Confédération veille à ce que le droit réglant les adjudications soit uniforme au moins au niveau fédéral. A ce propos, certains insistent pour que les CFF et, le cas échéant, les Télécom PTT soient aussi soumis aux nouvelles dispositions (USSI, USAM, Fédération suisse des importateurs et du commerce de gros, Bâle, VSIG; AETP, SSIC, SIB, SSE). Des éclaircissements concernant l'article 13 de l'arrêté sur le transit alpin sont en outre demandés. Il serait notamment intéressant de savoir ce qu'il en est de cet article par rapport au principe de réciprocité inscrit dans la loi qui nous occupe.

L'ensemble des associations se félicitent de l'introduction d'une procédure de recours, même s'il reste quelques divergences à propos de la forme retenue. C'est ainsi que la majorité du secteur de la construction salue le fait que le recours n'ait pas automatiquement un effet suspensif, alors que la SBI demande en revanche instamment que l'on introduise cet effet suspensif automatique. Le secteur de la construction estime en outre qu'un délai de recours de dix jours est insuffisant.

La Ligue suisse pour la protection de la nature (LSPN) et le WWF critiquent le fait que l'on n'ait pas suffisamment tenu compte des impératifs de la protection de l'environnement.

La CC demande au Conseil fédéral d'indiquer quelle politique des étrangers et quelle politique du marché du travail il entend mener afin de garantir l'égalité de traitement des soumissionnaires suisses et étrangers.

612.2 Observations concernant les différentes dispositions

Article premier

Cantons

Le canton du Valais se félicite de l'ordre dans lequel les buts sont énumérés.

Partis

Le PDC constate avec satisfaction que la Confédération entend favoriser une utilisation économique des fonds publics; il s'agit pour lui, de ne pas perdre de vue ce but lorsque de nouvelles tâches sont confiées aux services chargés des achats. L'égalité de traitement de tous les soumissionnaires est également saluée avec satisfaction, la concurrence en étant renforcée.

Associations et organisations

Le secteur de la construction ainsi que le Vorort demandent que l'on mentionne expressément la passation des marchés globaux ainsi que les concours portant sur la conception et la réalisation, alors que les associations d'urbanisme exigent que le concours de projets soit réglementé. Le secteur de la construction et l'USAM relèvent que la concurrence est aujourd'hui déjà très forte dans le secteur de la construction et qu'une utilisation économique des fonds publics ne devrait pas signifier que l'on retiendra dorénavant simplement l'offre la plus avantageuse.

Art. 2

Cantons

Le canton de Berne demande que les CFF et les entreprises de transport concessionnaires (ETC) soient aussi soumis à la loi. Le canton de Schwyz souhaite que l'on indique plus clairement que seules les organisations dépendant de la Confédération sont soumises à la loi.

Partis

L'UDC regrette que l'on ne soit pas parvenu à un accord concernant les CFF et les Télécom PTT au cours des négociations du GATT. Le législateur doit malgré tout les soumettre à certaines réglementations concernant les adjudications, la norme de délégation contenue au 4e alinéa n'étant pas assez claire. Le PDC demande lui-aussi que les marchés passés par les CFF et les Télécom PTT soient soumis à la loi, au sens d'un élargissement de la concurrence. S'agissant des marchés d'une valeur inférieure aux seuils, il y aurait lieu d'inscrire au 4e alinéa déjà l'application de principes minimaux de procédure.

Associations et organisations

USSI, SBI, CSC, AETP et SSIC demandent que les CFF et les Télécom PTT soient également soumis à la loi, ces marchés ne devant être ouverts aux sou-

missionnaires étrangers que s'il y a réciprocité. Pour la SSE, une extension du champ d'application selon les alinéas 2 à 4 aux soumissionnaires étrangers ne peut être envisagée que si la réciprocité est garantie.

Art. 3

Différents cantons et associations estiment que les dispositions relatives aux exceptions sont très généreuses. Le Vorort estime quant à lui que la notion de matériel de guerre n'est pas assez claire.

Art. 4

Partis

Le PRD approuve le principe de réciprocité et demande que l'on modifie l'article 13 de l'arrêté sur le transit alpin en y introduisant ce principe.

Associations et organisations

Toutes les associations et organisations consultées se félicitent du fait que l'on fasse dépendre l'accès au marché de la réciprocité accordée par l'Etat d'où vient le soumissionnaire. USAM, CSC, ASIC et AETP demandent en outre la modification de l'article 13 de l'arrêté sur le transit alpin et l'introduction du principe de réciprocité en ce qui concerne l'accès au marché des soumissionnaires étrangers lors de la construction des NLFA.

Art. 5

Associations et organisations

La SIA et l'ASIC souhaiteraient que cet article règle explicitement le concours de projets, qui, à leur avis, a été oublié dans cette loi. Le secteur de la construction et le Vorort demandent en outre que l'on réglemente l'exécution d'un marché en partant de la notion d'entrepreneur général ou d'offre portant sur la conception et la réalisation.

Art. 6

Cantons

Les avis des cantons sont très partagés tant en ce qui concerne la valeur seuil pour les ouvrages que l'introduction d'une clause de minimis. Certains se félicitent de cette réglementation et de l'adoption d'une clause de minimis (GR, SZ)

et demandent même que la clause de minimis soit réglée dans la loi (AG). Pour le canton de Berne, la valeur seuil est beaucoup trop élevée, et il souhaiterait davantage de concurrence. Le canton de St-Gall demande en revanche un réexamen de la valeur seuil pour les ouvrages en tenant compte des frais importants et des différences en matière de réciprocité. Le canton de Zurich relève que les cantons sont en principe libres d'adopter une autre réglementation mais qu'une réglementation non uniformisée vis-à-vis des partenaires du GATT serait peu judicieuse.

Partis

Le PS trouve bien que l'on s'inspire du système de l'UE pour calculer la valeur seuil pour les ouvrages. L'UDC demande que les marchés n'atteignant pas la valeur seuil soient réglés par la loi, notamment en y faisant figurer certains principes de procédure et l'exclusion de voies de droit dans ce domaine.

Associations et organisations

Le secteur de la construction et l'USAM peuvent donner leur accord à la réglementation adoptée pour calculer la valeur seuil pour les ouvrages. Ils demandent toutefois que les différents lots d'une valeur inférieure à un million de francs soient toujours soumis à la clause de minimis, indépendamment du pourcentage qu'ils représentent dans l'ensemble de l'ouvrage.

Art. 8

Cantons

S'agissant du respect des conditions de travail, trois cantons (GE, VD, VS) demandent que le lieu de la prestation soit toujours déterminant; en effet, les conventions collectives régionales ou cantonales peuvent contenir des particularités non négligeables d'un canton à l'autre, notamment dans les métiers de la construction. On craint en outre qu'il soit difficile d'effectuer des contrôles efficaces dans ce domaine.

Partis

Le PRD et le PS demandent une version plus restrictive du 1er alinéa, lettre d, en vue de protéger la propriété intellectuelle. Le PS souhaite que l'on se fonde sur les conditions de travail au lieu où la prestation est fournie lorsque celles-ci sont plus favorables qu'au siège du soumissionnaire. Le PDC estime que la libéralisation des marchés ne doit pas porter atteinte à la protection des travailleurs, et souhaite que les mécanismes de contrôle soient encore précisés.

Associations et organisations

Chacun se félicite de l'obligation qui est faite d'observer les dispositions relatives à la protection des travailleurs et les conditions de travail. Du côté du secteur de la construction et des syndicats, on exige que l'on se fonde toujours sur le lieu où la prestation est fournie, les syndicats demandant toutefois que l'on observe les conditions de travail au siège du soumissionnaire lorsque celles-ci sont plus favorables pour le travailleur. Les syndicats demandent en outre que l'on n'ait pas seulement le droit mais bien l'obligation de procéder à des contrôles. L'USAM ne comprend pas pourquoi on ne devrait pas également observer les conditions suisses lorsque les prestations sont fournies à l'étranger. Différentes associations et organisations demandent une meilleure protection de la propriété intellectuelle au 1er alinéa, lettre d. Selon le WWF Suisse, il faut encore introduire le principe de la viabilité dans cet article, en exigeant notamment une prise en charge de la responsabilité vis-à-vis de l'environnement, de la production à l'élimination.

Art. 9

Associations et organisations

Plusieurs associations demandent de préciser les critères de qualification et les documents permettant d'apporter les preuves nécessaires. Il faudrait notamment exiger que les soumissionnaires fournissent aussi des assurances et des garanties. Les critères de qualification devraient être avant tout transparents et vérifiables. Le secteur de la construction souhaiterait en outre que la procédure de préqualification ne s'applique qu'aux projets de construction complexes; dans les autres cas, tous les soumissionnaires devraient toujours avoir la possibilité de présenter une offre.

Art. 10

Associations et organisations

La SIA et l'USSI demandent, par souci d'efficacité, une reconnaissance mutuelle des listes établies par les différentes entités. Le Vorort demande la suppression de cette disposition, de telles listes pouvant entraîner une limitation du nombre des soumissionnaires potentiels.

Art. 11 (nouvel art. 12)

Associations et organisations

Le secteur de la construction demande l'inscription dans la loi de la norme SIA 118 en tant que norme déterminante en matière de soumissions en Suisse. L'UCS aimerait que l'on remplace le terme de "spécifications techniques" par "cahier des charges" ou "exigences". Pour la SSE, la notion de normes internationales n'est pas claire.

Art. 12 à 15 (nouveaux art. 13 à 16)

Cantons

Le canton de Berne souhaite que la loi réglemente la procédure de gré à gré, alors que l'Union des villes suisses estime que les dispositions ayant trait au choix de la procédure devraient être plus claires.

Associations et organisations

Les associations du secteur de la construction souhaitent que la loi réglemente la procédure sélective avec davantage de précision et qu'elle énumère les cas où l'on applique la procédure de gré à gré. De plus, il y aurait lieu d'introduire une procédure négociée, par analogie avec les directives de l'UE (SBI). La CC demande, s'agissant de la procédure sélective, qu'une disposition de la loi garantisse que les soumissionnaires étrangers ne subissent pas de discrimination lors du choix des entreprises invitées à présenter une offre.

Art. 18 (nouvel art. 19)

Cantons

Quelques cantons relèvent que les offres et les demandes de participation devraient toujours être remises par la poste dans les délais fixés et que l'on devrait toujours faire parvenir la signature originale dans le délai fixé en cas d'envoi par télex ou téléfax.

Art. 19 (nouvel art. 20)

Cantons

Plusieurs cantons (AG, VS, BE, GR, ZH) désapprouvent la possibilité de négocier en raison du danger que cela implique en matière de corruption, d'abus, de falsification des prix et du manque de transparence d'un tel processus.

Associations et organisations

Les associations des secteurs de la construction et de l'urbanisme ainsi que le Vorort et l'USAM s'opposent fermement à l'introduction de négociations. Ils invoquent en substance les mêmes arguments que les cantons. Une telle réglementation est inacceptable notamment en raison de la puissance d'achat de la Confédération. Le SBI se réfère en outre à l'UE, qui n'autorise pas la négociation des offres. L'UCS et la SWV se sont en revanche prononcées explicitement en faveur des possibilités de négociation.

Art. 20 (nouvel art. 21)

Partis

Le PRD approuve expressément la disposition et se félicite en particulier du 3e alinéa, qui permet d'attribuer un marché en se fondant uniquement sur le critère du prix le plus bas. Le PS demande au contraire de supprimer le 3e alinéa, du fait qu'une offre devrait toujours répondre aux critères écologiques et aux critères de qualité. Le PDC soutient la réglementation et précise que le critère du caractère écologique doit être compris dans le sens de la promotion de l'innovation et non pas de la pénalisation des produits éprouvés. Pour l'UDF, c'est précisément en temps de crise qu'il y a lieu de prendre en considération les critères locaux.

Associations et organisations

Le secteur des services, et notamment les associations d'urbanisme, souligne qu'il est souvent impossible de définir le prix total et que le mode de versement des honoraires devrait par conséquent être intégré à la liste des critères retenus pour les services dans les domaines technique et intellectuel (en d'autres termes les services se rapportant à la planification).

Certaines associations (ZPK, WWF Suisse, USAM) exigent soit que l'on supprime le 3e alinéa, du fait que le prix ne devrait jamais être le seul critère retenu, soit que le prix, en tant que critère unique, ne s'applique qu'aux biens standardisés (SIA).

L'USAM, l'UCS, l'AETP, la WVS et la SIB souhaitent l'adoption de critères se référant à la politique régionale, à la politique de l'emploi et à la politique structurelle. Ces derniers devraient être systématiquement appliqués dans le cadre de l'Accord GATT, c'est-à-dire, dans tous les cas, pour les marchés en dessous des valeurs seuils.

La SEV, l'USS, le WWF Suisse demandent que les critères écologiques aient davantage de poids, surtout lors du choix du mode de transport.

Art. 21

Cantons

Le canton de Schwyz considère que la transformation de l'adjudication en décision formelle découle de l'introduction de la procédure de recours. Une motivation sommaire permettrait de limiter le travail administratif. Le canton des Grisons désapprouve ce mode de motivation, du fait qu'il irait au-delà des dispositions de l'Accord GATT.

Art. 22

Cantons

Le Valais se félicite de la réglementation adoptée, du fait qu'elle accélère la procédure. Le canton de Vaud demande que les conditions d'octroi de l'effet suspensif soient rigoureusement énumérées et restent limitées à des cas où la violation de la procédure est flagrante. Le canton de St-Gall est d'avis qu'une adjudication ne devrait en principe jamais être retirée à cause des retards dans la construction et des dépenses supplémentaires que cela entraîne.

Associations et organisations

Dans le cas où la réglementation des dommages-intérêts se limite aux dépenses du soumissionnaire, l'USAM demande d'attendre l'expiration du délai de recours avant de conclure le contrat. La SSE et le SBI demandent que l'on mentionne le fait que la conclusion du contrat a lieu dans le respect des principes du code civil.

Art. 25 (nouvel art. 26)

Cantons

Les cantons se félicitent de la procédure de recours choisie, pour les motifs suivants: elle est rapide, le recours n'a aucun effet suspensif et les dommages-intérêts se limitent aux dépenses engagées par le soumissionnaire.

Partis

L'UDC se déclare satisfaite que le respect des marchés économiques ait primé et que l'on n'ait donc pas introduit de procédure d'opposition formelle. Elle sou-

ligne pourtant qu'il existe trop de matières à recours et que seules les décisions essentielles devraient être sujettes à recours. Le délai de recours devrait en outre, selon elle, être porté à 20 jours.

Art. 26 (nouvel art. 27)

Cantons

Les cantons approuvent l'introduction d'une commission de recours, du fait qu'elle dispose des qualifications requises et peut statuer rapidement.

Associations et organisations

Le SBI est d'avis que l'adjudication ne devrait pas être une décision formelle, mais qu'elle devrait pouvoir être attaquée par voie de recours. L'USAM et la SSE craignent que l'introduction d'une commission de recours n'entraîne une dissolution de la jurisprudence, étant donné que le Tribunal fédéral reste compétent pour les décisions des cantons. En outre, elles estiment qu'il faudrait s'assurer que les associations professionnelles soient dûment représentées dans la commission de recours.

Art. 27 (nouvel art. 28)

Cantons

La plupart des cantons qui se sont exprimés sur ce point se sont félicités que le recours n'ait aucun effet suspensif. Certains ont exigé au contraire que seules les fautes de procédure flagrantes entraînent l'effet suspensif ou que ce dernier ne soit jamais octroyé. Les cantons craignent à ce propos d'onéreux retards, notamment dans le domaine de la construction. Seul le canton de Lucerne est d'avis que la protection juridique est insuffisante si le recours n'a aucun effet suspensif, vu que les dommages-intérêts ne sont accordés que pour les dépenses engagées par le soumissionnaire.

Associations et organisations

Le secteur de la construction, à l'exception du SBI, se félicite expressément que le recours n'ait aucun effet suspensif. L'UCS et la SWV demandent que l'effet suspensif soit exclu de façon générale. L'USAM souhaiterait que les conditions déterminant l'octroi de l'effet suspensif soient fixées dans la loi.

Art. 28 (nouvel art. 29)

Cantons

Le canton des Grisons pense que seules les décisions définitives - et non pas les décisions incidentes - devraient être sujettes à recours.

Partis

Le PDC demande que seules les étapes importantes de la procédure puissent être attaquées et qu'elles soient toutes citées dans la loi. On serait sinon confronté à de coûteux retards.

Art. 29 (nouvel art. 30)

Associations et organisations

L'USAM, la SSE, le Vorort et l'AETP considèrent que le délai de 10 jours est trop court et demandent qu'il soit porté au moins à 14, si ce n'est à 20 jours.

Art. 30 (nouvel art. 31)

Cantons

Les cantons approuvent l'exclusion de l'examen d'opportunité.

Associations et organisations

L'USSI, l'USAM et la SSE demandent que la commission de recours soit chargée d'examiner toute l'opportunité. La SIA souhaite qu'elle s'en charge au moins lors de l'appréciation de la demande de dommages-intérêts. L'UCS et la SWV s'opposent à l'intervention de la commission de recours dans la liberté de l'entreprise et refusent qu'elle dispose d'un pouvoir d'examen plus étendu. L'AETP demande l'introduction d'une action collective.

Art. 33 (nouvel art. 34)

Cantons

Les cantons se félicitent que les dommages-intérêts se limitent aux dépenses engagées par le soumissionnaire.

Associations et organisations

L'USAM et la SSE considèrent la réglementation sur les dommages-intérêts inacceptable; ils pensent que seul un dédommagement des intérêts positifs du

marché serait justifié. L'USSI demande une nouvelle formulation vu que les plaintes concernant les droits d'auteurs et la concurrence déloyale devraient encore être possibles. La SIA pense que l'article doit être réexaminé étant donné que la responsabilité de la Confédération n'est pas clairement définie en cas de violation de la loi due à des actes commis par des fonctionnaires ou à la négligence de ces derniers.

612.3 Décisions faisant suite à la consultation

Estimant que le nombre des délégations au Conseil fédéral est trop élevé, quelques-uns des participants à la consultation ont demandé que la loi soit plus explicite. Il existe toutefois de bonnes raisons de s'en tenir à une loi-cadre. D'une part, les compétences d'exécution déléguées au Conseil fédéral ne lui laissent qu'une marge d'appréciation très restreinte étant donné qu'il s'agit exclusivement d'appliquer l'accord GATT - qui fixe les limites - au niveau de l'ordonnance. D'autre part, selon la pratique actuelle, le Conseil fédéral est de toute façon compétent pour régler les marchés de la Confédération - précisément lorsque ceux-ci se situent au-dessous des valeurs seuils - en se fondant sur la loi sur l'organisation de l'administration (*RS 172.010*). Il n'existe par conséquent aucune raison de s'écarter de la conception de loi-cadre.

Plusieurs milieux consultés ont souhaité que les procédures d'adjudication de la Confédération et des cantons soient mieux coordonnées. Bien que l'autonomie des cantons soit normalement prédominante dans le domaine des marchés publics, la Confédération tâchera d'établir des réglementations coordonnées avec l'aide des cantons. C'est à ce niveau et non pas au niveau de la présente loi qu'il faudra décider s'il y a lieu de réglementer les marchés publics dans la loi sur le marché intérieur.

Les CFF et les Télécom PTT ne seront pas régis par la présente loi. Il n'existe en effet aucune raison d'anticiper sur les négociations qui seront engagées avec l'UE à ce sujet, car l'instauration d'une procédure de recours dans ces domaines fera justement partie des négociations avec l'UE. En outre, l'introduction de la réciprocité dans le domaine des NLFA contredirait de manière flagrante les votes du Parlement et du peuple concernant l'arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (arrêté sur le transit alpin, *RS 742.104*). L'article 13 de cet arrêté, demande en fait que les soumissionnaires suisses et étrangers soient soumis aux mêmes conditions de

concurrence et ce, indépendamment de l'existence d'un droit de réciprocité. Si les CFF étaient immédiatement soumis à la présente loi, le principe de réciprocité s'étendrait aux conditions de concurrence et ainsi - du fait que le secteur des chemins de fer n'est pas soumis au GATT - la concurrence pour les NLFA se limiterait pratiquement au marché interne. Une telle décision ne serait pas défendable au regard d'une utilisation économique des fonds publics. Les marchés des CFF et des Télécom PTT seront réglés dans l'ordonnance d'exécution.

Le concours de projets demandé par les associations d'urbanisme sera réglé au niveau de l'ordonnance. Ce principe a été ajouté dans la nouvelle loi.

Les multiples propositions visant à introduire dans la loi quelques principes régissant l'adjudication de marchés en dessous des valeurs seuils ont été prises en considération. Toutes les adjudications de la Confédération seront désormais soumises à l'égalité de traitement des soumissionnaires, à l'observation des conditions de travail et à l'égalité salariale entre hommes et femmes ainsi qu'à la confidentialité. En outre, il est clairement mentionné que les marchés qui ne sont pas soumis à la loi ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure de recours. Ces précisions garantissent la sécurité du droit.

Suite aux différents avis émis, le lieu où la prestation est fournie est désormais déterminant pour évaluer les conditions de travail. Cette solution se justifie également eu égard à l'Accord GATT, qui prescrit l'égalité de traitement entre les soumissionnaires suisses et étrangers. La proposition, émise au cours de la consultation, de se référer au siège dans le cas d'un soumissionnaire suisse et au lieu où la prestation est fournie dans le cas d'un soumissionnaire étranger aurait pu contenir un élément discriminatoire.

La protection de la propriété intellectuelle se limitera au principe de la confidentialité inscrit dans la loi. La protection de la propriété intellectuelle est suffisamment réglementée par les lois édictées en la matière et celles-ci sont applicables.

La possibilité d'engager des négociations est maintenue malgré le grand nombre d'oppositions. La Confédération peut en effet avoir intérêt à négocier le prix ou toute autre composante de l'offre. Bien qu'il n'y ait aucune raison de restreindre cette possibilité, il faut toutefois prévenir les abus et lutter contre l'arbitraire. Afin de garantir une procédure loyale et transparente, les principes à observer

seront clairement définis au niveau de l'ordonnance. Seront également traitées à ce niveau la forme écrite de la procédure et la réglementation déterminant quelles composantes de l'offre pourront être publiées.

Plusieurs des propositions émises lors de la consultation visaient à étendre les critères d'adjudication à des méthodes de production soucieuses de l'environnement et adaptées aux normes suisses, ainsi qu'aux aspects de politiques régionale et structurelle ou au domicile fiscal du soumissionnaire. Ces demandes n'ont pas été retenues du fait qu'elles pourraient entraîner un effet discriminatoire et que nous disposons en outre d'autres moyens pour les mesures de politiques régionale et structurelle. En revanche, rien n'empêche de vérifier, lors de l'adjudication d'un marché, si le délai de livraison ou la connaissance des lieux impliquent que le soumissionnaire ait son siège à proximité du lieu où la prestation est fournie ou encore si le bien à acquérir doit satisfaire à certaines conditions écologiques. De tels critères ne sont pas toujours déterminants; il faudra préciser pour chaque marché s'ils sont vraiment indispensables à sa bonne exécution. Il n'existe en outre aucune raison de renoncer à adjuger un marché en se fondant uniquement sur le prix le plus bas. Un tel critère d'adjudication évite une procédure coûteuse surtout pour les biens standardisés. S'agissant des propositions des associations d'urbanisme, selon lesquelles il y aurait lieu de prendre le mode de versement des honoraires comme critère, il faut dire que le critère "prix" peut englober aussi bien le prix total que le mode de versement des honoraires.

La demande visant à prolonger le délai de 10 à 20 jours a pu être acceptée, étant donné qu'il n'est plus prévu de décisions incidentes, mais que la loi donnera une liste exhaustive des décisions sujettes à recours. Ainsi, toute décision est désormais une décision définitive, devant être attaquée immédiatement et non plus conjointement avec la décision d'adjudication. Le fait de porter le délai de recours à 20 jours ne risque pas de retarder la procédure, d'autant plus que le recours n'a aucun effet suspensif. On renoncera par contre à donner un pouvoir d'examen total à la commission de recours. Un examen de l'inopportunité ne serait pas équitable étant donné qu'il permettrait à la commission de recours de procéder à l'adjudication du marché. La décision doit rester l'apanage de l'entité adjudicatrice. La commission de recours, en vérifiant la légalité et l'exactitude des affirmations, ainsi qu'en pouvant, le cas échéant, annuler l'adjudication accordée, garantit une sécurité du droit tout à fait adéquate.

62 Partie spéciale

621 Commentaires

621.1 L'intégration de l'Accord GATT dans le droit national

621.11 Questions d'ordre général

L'Accord GATT ne précise rien sur cette intégration; il n'indique que des objectifs et le cadre dans lequel ceux-ci peuvent être réalisés. La façon de parvenir à cette intégration et sa forme sont laissées au libre choix des Etats signataires.

Selon la conception juridique suisse, les traités n'ont pas besoin d'être transformés dans le droit du pays. Compte tenu de leur caractère international, ils s'appliquent automatiquement à notre droit national. Les destinataires ne se trouvent toutefois engagés ou autorisés directement que lorsque le traité contient des normes concrètes directement applicables. Or l'Accord GATT comporte aussi bien des dispositions applicables détaillées (concernant p. ex. le contenu d'un appel d'offres) que des principes devant être concrétisés (p. ex. l'aménagement de la procédure de recours). Pour pouvoir faire face aux obligations prévues par l'Accord GATT, notamment satisfaire aux revendications des soumissionnaires, une intégration dans le droit national est nécessaire. Afin de donner aux usagers un aperçu aussi complet que possible des dispositions fondamentales concernant les marchés publics, la présente loi a intégré les principes élémentaires de l'Accord GATT tout en répétant certaines dispositions directement applicables.

621.12 Forme de l'intégration

Il convient d'établir une réglementation au niveau légal. D'une part, des questions importantes d'ordre général telles que l'introduction d'une procédure de recours doivent être réglées au niveau de la loi. D'autre part, cette procédure différant en partie de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 172.021), le principe du parallélisme des formes interdit de la régler au niveau de l'ordonnance.

Seuls les principes sont définis au niveau légal. Les prescriptions détaillées seront réglées dans l'ordonnance d'exécution. Cela nécessite un remaniement des

ordonnances sur les soumissions et sur les achats sur la base des projets soumis à la consultation à fin octobre 1993. Les explications des diverses dispositions légales indiquent la manière de concrétiser ces dernières dans l'ordonnance.

Quoi qu'il en soit, il est prévu de mettre en vigueur l'ordonnance révisée en même temps que la loi, soit le 1er janvier 1996.

621.13 Marge de manœuvre

Le commentaire des dispositions légales indique expressément les points sur lesquels l'intégration de l'Accord GATT ménage une certaine marge de manœuvre. Il précise en même temps les raisons pour lesquelles cette marge a été utilisée d'une manière ou d'une autre au lieu de recourir à d'autres solutions.

621.14 Dispositions légales existantes

Les dispositions existantes devront être adaptées à la loi fédérale, si bien qu'elles feront partie de l'intégration de l'Accord GATT dans le droit national. Les ordonnances sur les soumissions et sur les achats seront intégrées dans les dispositions d'exécution de la loi fédérale. L'ordonnance d'exécution réglera parallèlement les marchés de la Confédération non soumis à l'Accord GATT (p. ex. les marchés n'atteignant pas les valeurs seuils, les CFF, les Télécom PTT). L'organisation et les compétences sur le plan interne seront également réglées au niveau de l'ordonnance.

La construction des routes nationales est du ressort de la Confédération et des cantons; ces deux collectivités partagent aussi bien les tâches que les compétences y relatives. Selon le droit relatif aux routes nationales, les cantons adjugent les travaux conformément aux principes établis par le Conseil fédéral. L'Accord GATT s'applique également au domaine des routes nationales. Il faudra, avec l'aide des cantons, mettre au point une solution concrète à ce sujet.

621.15 Rapports avec les cantons

Les cantons règlent les marchés publics chacun dans son ressort, de sorte qu'ils doivent mettre en oeuvre l'Accord GATT de manière autonome dans leur domaine et veiller à ce qu'il soit observé. Cela vaut également pour les entités ad-

judicatrices travaillant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports. Les entreprises qui y opèrent et sont aux mains des cantons et/ou des communes relèvent également du domaine réglementé par les cantons. Comme elle l'a fait dans le cadre de l'EEE, la Confédération est prête à collaborer à cet égard avec les cantons afin de coordonner et d'harmoniser les réglementations.

621.16 Relation avec l'Accord GATT existant

L'actuel Accord GATT relatif aux marchés publics du 12 avril 1979 (RS 0.632.231.42) sera remplacé par l'Accord GATT élargi.

621.2 Traits caractéristiques de la loi fédérale sur les marchés publics

Nous avons vu que la réglementation proposée se limite à l'énonciation de principes élémentaires. La loi vise à coordonner les procédures d'adjudication lors de l'acquisition de biens et de services ainsi que de marchés de construction (art.1er).

Les entités concernées sont la Confédération, ses établissements et entreprises ainsi que des entreprises publiques ou privées des secteurs eaux, énergie et transports en tant qu'elles sont aux mains de la Confédération (art. 2).

La loi règle les domaines de la construction, des fournitures et des prestations de service pour autant que le marché à adjuger atteigne la valeur seuil déterminante (art. 6). Dans certains cas particuliers, la loi s'applique également à des offres provenant d'Etats non signataires de l'Accord GATT (Etats tiers; art. 4).

La loi est applicable aux marchés dépassant un montant minimal (valeur seuil). La taxe sur la valeur ajoutée n'est pas prise en compte dans la fixation du montant global du marché. Les seuils indiqués dans l'Accord GATT sont exprimés en droits de tirage spéciaux (DTS). Libellés en monnaie nationale, les seuils sont révisés à intervalles réguliers afin de tenir compte des variations des cours de change. Le Département fédéral des l'économie publique est habilité, en accord avec le Département fédéral des finances, à fixer les nouvelles valeurs calculées à cette occasion. Comme le calcul des seuils en francs suisses n'offre aucune marge de manoeuvre, les seuils fixés dans la loi peuvent être adaptés par une procédure simple. Les seuils s'élèvent à 130'000 DTS (263'000 francs

suisses) pour les fournitures et les services au niveau fédéral et à 5'000'000 de DTS (10,07 millions de francs suisses) pour les ouvrages, tandis qu'un seuil de 400'000 DTS (806'000 francs suisses) est applicable aux fournitures et aux services pour les entreprises aux mains de la Confédération qui opèrent dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports.

Rappelons que la loi fédérale crée les conditions nécessaires à une véritable concurrence entre les soumissionnaires provenant des Etats signataires de l'Accord GATT pour autant que le montant du marché atteigne la valeur seuil déterminante. La loi prescrit non seulement la non-discrimination des soumissionnaires étrangers par rapport à ceux de notre pays, mais elle concrétise également, de manière autonome, l'égalité de traitement des soumissionnaires suisses entre eux, ce qui souligne le rôle qu'elle joue pour notre marché intérieur.

L'un des points importants concerne la procédure d'adjudication (art. 13s.), où l'on opère une distinction entre la procédure ouverte, la procédure sélective et la procédure de gré à gré. Dans la procédure ouverte, chaque soumissionnaire intéressé peut présenter une offre. Dans la procédure sélective, les soumissionnaires présentent une demande de participation, et ceux qui sont choisis par l'entité peuvent présenter une offre. Dans le cas de la procédure de gré à gré, le marché peut être directement adjugé à un soumissionnaire. L'attribution a lieu selon le critère du prix le plus bas ou de l'offre la plus avantageuse économiquement (art. 21).

Pour développer une véritable concurrence dans le domaine des marchés publics, il est également nécessaire d'informer les Etats signataires de l'Accord GATT des adjudications envisagées. Celles-ci sont publiées à cet effet dans un organe que le Conseil fédéral devra désigner dans l'ordonnance (art. 24).

La protection juridique des soumissionnaires revêt une grande importance dans la présente loi. L'introduction d'une procédure de recours rapide assure la transparence requise quant aux procédures d'adjudication et à l'observation du principe de la non-discrimination lors de l'attribution du marché. Aussi les Etats signataires sont-ils tenus de créer des procédures adéquates permettant l'annulation de décisions illégales et l'indemnisation des personnes lésées par une infraction. La section 5 de la loi (art. 26s.) satisfait à ces exigences dans le sens d'un contrôle rapide et efficace. Un recours peut être déposé contre l'attribution ou l'interruption de la procédure d'adjudication. Une commission de recours indépendante est la seule instance d'appréciation compétente en la matière (art.

27). Une fois constatés, les faits contraires à la loi n'entraînent toutefois pas l'annulation d'un contrat. Dans ce cas, il ne reste au soumissionnaire qu'à faire valoir ses droits à des dommages-intérêts (art. 34).

621.3 Commentaire des divers articles de loi

Section 1: But

Article premier

1er al.: Le but de la loi correspond aux objectifs visés par l'Accord GATT: elle entend notamment favoriser la liberté du commerce international, garantir la non-discrimination des soumissionnaires et de leurs produits ou services et assurer la transparence des procédures d'adjudication (préambule). La création toujours plus fréquente d'une situation concurrentielle pour l'adjudication de marchés publics favorise d'une part la libéralisation du commerce et renforce d'autre part la compétitivité des soumissionnaires. La présente loi vise essentiellement à créer plus de transparence, de manière à garantir une authentique concurrence. La concurrence permet la comparaison des prestations afin de pouvoir choisir l'offre garantissant un rapport optimal entre le prix et la prestation. Une concurrence efficace assure également une utilisation économique des fonds publics. Les divers buts de cette loi sont ainsi étroitement liés.

2e al.: L'un des principaux but de l'Accord GATT est la non-discrimination, autrement dit l'égalité de traitement des soumissionnaires étrangers, ainsi que le traitement des résidents, c'est-à-dire l'égalité de traitement des soumissionnaires suisses et étrangers (art. III). Cet accord ne se prononce pas en revanche sur l'égalité de traitement des soumissionnaires suisses entre eux. La loi va en l'occurrence plus loin, en statuant expressément l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires, donc aussi des Suisses entre eux. Cette réglementation autonome se justifie en raison des mesures de revitalisation envisagées sur le plan intérieur (cf. chiffre 611.1). Elle n'est nullement contraire à l'Accord GATT puisque celui-ci ne contient aucune disposition concernant le marché intérieur. L'égalité de traitement s'applique dans le cadre du régime légal en vigueur. En d'autres termes, les soumissionnaires étrangers ne peuvent par exemple pas déduire du principe de l'égalité de traitement le droit d'occuper leur propre main-d'oeuvre pour exécuter un mandat en Suisse. Sont réservées les dispositions re-

latives au droit des étrangers (ordonnance limitant le nombre des étrangers, OLE; RS 823.21).

Section 2: Champ d'application et définitions

Art. 2 Entité adjudicatrice

1er al.: La présente loi s'applique aux entités de la Confédération définies dans l'appendice 1, annexe 1, de l'Accord GATT.

Le champ d'application de la présente loi s'étend aux services fédéraux ainsi qu'aux organisations de droit public et de droit privé aux mains de la Confédération qui exercent des activités en Suisse dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (2e al.). Les chemins de fer, les télécommunications, ainsi que les particuliers opérant dans ces secteurs et ne dépendant pas d'une collectivité publique ne sont pas soumis à l'Accord GATT. Si ces secteurs sont déjà mentionnés dans la nouvelle loi, c'est que la Suisse et l'UE veulent entamer à ce sujet des négociations, qui devraient se terminer avant la fin de 1995. La loi fédérale, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1996, tient dès lors déjà compte de ce fait. Les entités concernées, telles que les CFF, les Télécom PTT et les particuliers opérant dans ces secteurs, ne seront toutefois soumises à cette loi que si un accord international, ratifié par le Parlement, est conclu avec l'UE. Le Conseil fédéral ne peut par conséquent désigner des entités adjudicatrices dans ces secteurs que si l'Accord GATT ou d'autres accords internationaux le prévoient. L'Accord GATT désigne dans son appendice 1, annexes 1 et 3, les entités qui sont soumises au niveau fédéral. Seuls les services postaux et les services des automobiles, mais non les services des télécommunications, sont régis par la loi en ce qui concerne l'Entreprise des PTT. Si, dans le domaine des services postaux et des services des automobiles, des tiers exercent une activité qui concurrence l'Entreprise des PTT, cette dernière n'est soumise à la loi concernant ces activités, que lorsque ces tiers sont également soumis à l'Accord GATT. Les entités figurant dans l'appendice 1, annexe 3, de l'accord, qui opèrent dans les secteurs de l'eau, de l'énergie ou des transports (2e al.), ne sont soumises à la loi que dans la mesure où elles adjugent des marchés en rapport avec leur activité. Les services des automobiles de l'Entreprise des PTT ne sont soumis à la loi que pour les marchés qu'ils passent dans le cadre de leurs propres activités dans le domaine du transport de personnes. Selon l'appendice 1, annexe 3, de l'Accord GATT, les services des au-

tomobiles ainsi que les autres entités du domaine ne sont pas soumis à la loi dans la mesure où ils passent des marchés dont les prestations sont destinées à être revendues ou louées à des tiers. (Par ex.: Une centrale électrique passe un marché concernant des appareils électriques qui sont destinés à être revendus à des tiers dans ses propres magasins). Le Conseil fédéral désignera ces entités dans l'ordonnance d'exécution. Relevons d'ores et déjà que, dans les secteurs précités, des entreprises de droit public tombent également sous le coup de la loi lorsqu'elles sont soumises - directement ou indirectement - à l'influence prédominante de la Confédération en raison de rapports de propriété, d'une participation financière ou de compétences de réglementation. Une telle prédominance est admise lorsque la Confédération détient la majorité du capital de l'entreprise ou de ses actions ou qu'elle fournit plus de la moitié des membres de la gestion de l'entreprise ou de son organe de surveillance. De telles entités sont très peu nombreuses au niveau fédéral. C'est au niveau cantonal que l'on trouve la plupart d'entre elles. Les activités qu'exercent les entreprises subordonnées aux cantons ou aux communes de la façon décrite ci-dessus dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports sont également soumises à l'Accord GATT et doivent être réglementées par le droit cantonal. La subordination à la Confédération, au canton ou à la commune est le seul élément déterminant pour soumettre une entreprise de droit public au droit fédéral ou cantonal. Le fait que les entreprises mentionnées exercent leurs activités sur la base d'une concession de la Confédération ou d'un canton n'est pas déterminant en l'occurrence. Les particuliers qui opèrent dans les secteurs en question mais ne sont subordonnés ni à la Confédération ni à un canton ou une commune peuvent également être soumis à la loi par le Conseil fédéral, en vertu du 2^e alinéa, en cas d'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE.

3e al.: Conformément à la pratique actuelle, c'est en principe au Conseil fédéral qu'il appartient de régler la manière de procéder des services fédéraux lors de l'adjudication de marchés publics en se fondant sur la loi sur l'organisation de l'administration (art. 45 et art. 61, 1er al.; RS 172.010). L'Accord GATT nécessite une réglementation au niveau légal, comme nous l'exposons sous chiffre 621.12. La loi ne s'applique toutefois pas à tous les marchés publics de la Confédération (cf. al. 1 et 2). Pour les entités de la Confédération non soumises à l'Accord GATT (p. ex. les CFF, les Télécom PTT), pour les marchés n'atteignant pas les seuils prescrits et pour les prestations de service ne figurant pas dans l'appendice 1, annexe 4, le Conseil fédéral fixera les procédures d'adjudication au niveau de l'ordonnance. Dans ces cas, il peut déclarer applicables la loi ou certaines de ses dispositions à d'autres secteurs publics. Cette disposition

revêt un caractère autonome. Elle se justifie dans le dessein de régler l'ensemble des marchés de la Confédération soit par la présente loi, soit au niveau de l'ordonnance. L'Accord GATT ne s'oppose pas à une telle réglementation. Le Conseil fédéral désignera, dans l'ordonnance, les autres marchés publics qui doivent être réglés ainsi que le degré de subordination à la loi. Les principes déterminants de l'article 8 s'appliquent à tous les marchés de la Confédération, soit également à ceux qui ne sont pas soumis à la loi. On renonce à mettre en place une procédure de recours pour les marchés n'atteignant pas les valeurs seuils. Une telle réglementation entraînerait non seulement des frais disproportionnés mais dépasserait également les mesures prévues par le GATT. En outre, l'UE ne dispose d'une procédure de recours que pour les marchés qui dépassent les valeurs seuils.

Art. 3 Exceptions

Le **1er alinéa** énumère les domaines qui ne sont pas régis par l'Accord GATT selon l'offre suisse relative aux marchés publics présentée au GATT et sont donc en principe exclus du champ d'application de la loi. L'Accord GATT autorise par ailleurs les Etats signataires à prendre des mesures unilatérales notamment afin de défendre leurs intérêts nationaux primordiaux sur le plan de la sécurité ou de protéger l'ordre public (art. XXIII).

Le **2e alinéa** énumère la totalité des cas où il peut être justifié de ne pas adjudger un marché selon les dispositions de la présente loi. Le refus d'appliquer la loi doit cependant être objectivement justifié et ne saurait créer une discrimination arbitraire ou infondée d'autres soumissionnaires.

Art. 4 Soumissionnaires étrangers

Let. a: Dans le cadre du Cycle d'Uruguay, le principe de la nation la plus favorisée (art. III) a été rompu afin de ménager divers degrés de libéralisation entre les parties contractantes (Message 1 GATT). C'est ainsi que la Suisse a elle aussi convenu de manière différenciée, avec les Etats signataires, une ouverture réciproque aux marchés dans le cadre de l'Accord GATT. Le principe de réciprocité revêt dès lors une grande importance. Les Etats signataires n'ouvrent pas leurs marchés publics à tous dans la même mesure. C'est ainsi que la Suisse

n'ouvre pas son marché dans le domaine de l'approvisionnement en eau aux Etats-Unis et au Canada, ces Etats n'accordant pas la réciprocité. De même, les offreurs de prestations de service d'autres Etats signataires ne peuvent pas invoquer à l'égard de notre pays des droits découlant de l'Accord GATT tant que ces Etats n'accordent pas la réciprocité à l'endroit des entités qui lui sont soumises (appendice 1, annexes 1 à 3) et des prestations de service (appendice 1, annexes 4 et 5). Le soumissionnaire d'un Etat signataire ne peut revendiquer un droit sur la base de la présente loi que dans la mesure où l'Etat en question accorde la réciprocité dans la même mesure.

Let. b: En dehors du GATT, la Suisse a conclu des accords multilatéraux ou bilatéraux qui comportent une libéralisation partielle. Or il n'est pas prévu d'accorder à ces Etats des droits au-delà de ce qui est fixé contractuellement, raison pour laquelle la loi restreint ceux-ci à ce qui a été convenu. Le Conseil fédéral est en outre habilité à constater unilatéralement le traitement non discriminatoire de firmes suisses dans un Etat tiers et de stipuler l'ouverture des marchés suisses aux entreprises de l'Etat concerné.

Art. 5 Définitions

Sont l'objet d'un contrat concernant l'adjudication de marchés publics de fournitures (**1er al., let. a**) l'achat, le crédit-bail (leasing), le bail à loyer, le bail à ferme ou la location-vente de biens. Lorsque l'acquisition comporte une fourniture liée à une prestation de service (p. ex. l'achat et l'installation de matériel informatique), la prestation est réputée fourniture si la valeur du bien est estimée plus élevée que celle de la prestation de service. La qualification d'une prestation en tant que fourniture ou prestation de service joue un rôle pour l'application de la procédure d'adjudication de gré à gré (art. 16).

Le marché de services (**1er al., let. b**) est un contrat portant sur la fourniture d'une prestation de service telle qu'elle est définie dans l'appendice 1, annexe 4. Ce contrat peut comprendre les activités les plus diverses et se présenter sous différentes formes. L'Accord GATT définit, dans une liste positive (cf. appendice 1, annexe 4), les activités que la loi classe dans la catégorie des services. Le Conseil fédéral définira ces services au niveau de l'ordonnance. Ils comprennent par exemple les travaux d'entretien et de réparation, les services de transport terrestre et de transport de voyageurs, les services de télécommunications, les services informatiques, les services de conseil en gestion, les services

d'études de marché et de sondages, les services d'architecture et d'ingénierie, les travaux de géologues, les consultations techniques et la planification, les services de publication et d'impression, les services de voirie et d'enlèvement des ordures ainsi que l'évacuation des eaux usées.

Un marché public de construction (**1er al., let. c**) comporte l'exécution (p. ex. par une entreprise individuelle ou générale) de travaux tels qu'ils sont énumérés dans l'appendice 1, annexe 5, de l'Accord GATT. Un marché de construction comprend des activités telles que la préparation de sites et de chantiers de construction, les travaux de construction de bâtiments ou de génie civil, la construction et l'assemblage d'ouvrages préfabriqués, les travaux d'installation, de transformation et de finition. L'acquisition de biens tombe sous le coup d'un marché de construction lorsque, dans le cadre de son contrat concernant un projet de construction, l'entreprise a pris l'engagement de fournir également des matériaux.

Art. 6 Ampleur du marché

1er al.: Ne sont soumis à la loi que les marchés publics qui atteignent ou dépassent une certaine valeur, soit le seuil défini dans l'Accord GATT. L'entité évalue en l'occurrence cette valeur conformément à l'article 7. Sont prévues les valeurs seuils ci-après:

Lettres a et b: Un seuil de 130'000 droit de tirage spéciaux (DTS) s'applique aux marchés de fournitures et de services, ce qui correspond actuellement à 263'000 francs.

Lettre c: La valeur seuil est fixée à 10,07 millions de francs, ce qui correspond à 5 millions de DTS.

Des seuils plus élevés sont applicables aux fournitures et aux services s'il s'agit d'une entité selon l'article 2, 2e alinéa, ou des services des automobiles de l'Entreprise des PTT. De tels marchés sont soumis à la loi uniquement à partir d'une valeur de 400'000 DTS, soit 806'000 francs. Le seuil de 10,07 millions de francs (**let. d**) est en revanche aussi valable pour les marchés de construction de telles entités.

2e al.: La valeur seuil convertie en monnaie nationale sera réexaminée tous les deux ans et fera l'objet d'une nouvelle notification. C'est le DFEP qui est compétent, en accord avec le DFF.

Art. 7 Valeur du marché

1er al.: La description du marché permet de calculer sa valeur, qui est ensuite déterminante pour choisir la procédure. L'entité n'est pas autorisée à subdiviser artificiellement le marché en plusieurs marchés partiels dans le seul but de les soustraire au champ d'application de la loi. Ce principe, qui se trouve également dans l'Accord GATT, doit empêcher que ses objectifs ne soient contournés (art. II).

2e al.: L'Accord GATT (appendice 1, annexe 5) permettrait de fixer un seuil de 5 millions de DTS (soit env. 10,07 millions de francs suisses) par marché de construction, c'est-à-dire par marché individuel. Dans un système où de nombreux ouvrages sont construits sur la base d'un mandat d'entreprise générale, une telle réglementation n'a pas pour effet de soustraire nombre de marchés de construction à la concurrence internationale puisque le mandat délivré à l'entreprise générale comporte l'ensemble des travaux de l'ouvrage et que ceux-ci sont déterminants pour le calcul du seuil. En Suisse, cependant, les marchés de construction sont dans la plupart des cas adjugés séparément pour chaque catégorie de travail et non globalement à des entreprises générales. Si, avec un tel système, on fixait le seuil de 10,07 millions de francs par marché individuel, la valeur globale de l'ouvrage devrait être très élevée pour un appel d'offres dans le cadre de la présente loi, faute de quoi certaines catégories de travaux n'entreraient jamais dans le champ d'application de la loi. La fixation d'un seuil par marché de construction ne tient dès lors pas compte du système suisse. Le fait de vouloir en l'occurrence utiliser intégralement la marge de manoeuvre offerte par l'Accord GATT irait à l'encontre des objectifs visés en matière de revitalisation et du renforcement de la concurrence, en constituant même un sérieux recul par rapport au régime actuel des soumissions. La valeur seuil déterminante pour les marchés de construction serait en outre nettement disproportionnée en comparaison des valeurs seuils applicables aux fournitures et aux services (263'000 francs).

Précisons que, dans les Etats de l'UE et de l'EEE, la valeur totale des marchés de construction est déterminante pour le calcul du seuil applicable aux ouvrages

selon la directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (directive 93/37/CEE du 14 juin 1993). L'UE appliquera ce système également sous le régime du GATT. Pour les raisons susmentionnées, la loi reprend le système de l'UE et renonce à épuiser la marge de manoeuvre prévue par l'Accord GATT. Comme l'UE connaît - rappelons-le - le même système, cela ne pose aucun problème du point de vue de la réciprocité envers les Etats de l'UE et de l'AELE. Les entreprises suisses ont le même accès aux marchés publics de travaux, sur l'ensemble du territoire des Etats de l'UE et de l'AELE, que les entreprises provenant de ces Etats en ce qui concerne nos marchés publics de construction. La proximité géographique joue un grand rôle, précisément sur le marché de la construction. Il est pratiquement exclu que des entreprises ayant leur siège dans des Etats d'outre-mer signataires de l'Accord GATT, qui épuiseraient la marge de manoeuvre prévue par cet accord, viennent exécuter en Europe des mandats individuels d'une valeur globale de 10,07 millions de francs.

La fixation d'un seuil pour chaque ouvrage a pour conséquence que même les plus petits marchés individuels doivent faire l'objet d'un appel d'offres. Aux fins d'optimiser l'investissement que représentent les diverses procédures et leur utilité, le Conseil fédéral créera une clause de minimis au niveau de l'ordonnance, prévoyant que diverses dispositions de la loi (p. ex. celles qui concernent l'appel d'offres obligatoire) ne sont pas applicables aux marchés de construction isolés (lots) inférieurs à un certain montant. Il fixera par la même occasion la part maximale que peuvent représenter de tels lots dans la valeur totale du marché. Ce faisant, il se conformera à la règle prévue dans la directive portant coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux (directive 93/37/CEE du Conseil du 14 juin 1993), que l'UE appliquera également sous le régime du GATT. La réglementation de l'UE prévoit que les lots valant 1 million d'ECU au plus (env. 2 millions de francs), lesquels ne doivent, ensemble, pas dépasser 20% de la valeur totale de l'ouvrage, peuvent ne pas être soumis à la directive (art. 6 de cette dernière). La nécessité de fixer une clause de minimis dans la loi découle du choix du système de calcul du seuil rapporté à l'ensemble de l'ouvrage. Cette disposition, nous l'avons vu, est conforme au droit européen.

3e al.: Cette disposition s'applique aux marchés de fournitures et de services et doit être placée dans le contexte du 1er alinéa. Si l'acquisition de biens ou de services s'effectue par lots, de sorte que plusieurs marchés pratiquement identiques et séparés sont adjugés pour des prestations similaires, le seuil détermi-

nant sera calculé selon les dispositions prévues sous lettres a et b (art. II). Si cette valeur dépasse le seuil fixé à l'article 6, chaque lot devra être adjudgé selon la procédure ouverte ou sélective.

4e al.: Cette disposition concerne les prestations où l'on convient par exemple qu'après l'exécution satisfaisante du premier marché, le soumissionnaire recevra de nouveaux mandats. L'adjudication de ceux-ci est donc subordonnée à la réalisation de conditions fixées préalablement. La subordination du marché à la présente loi dépend par conséquent de la valeur globale (premier marché et valeur des marchés auxquels se rapportent les options). A cet égard, l'avant-projet suit aussi exactement la règle définie dans l'Accord GATT (art. II).

En ce qui concerne le calcul de la valeur du marché, l'Accord GATT établit également des règles au sujet des contrats pluriannuels (contrats-cadres) ou des contrats ne prévoyant pas une valeur déterminable à l'avance (art. II). Le Conseil fédéral précisera ces dispositions au niveau de l'ordonnance.

Section 3: Principes et conditions de participation

Art. 8 Principes

1er al., let. a: L'égalité de traitement ou la non-discrimination des soumissionnaires constitue l'un des principes fondamentaux de l'Accord GATT. Ainsi que nous l'avons mentionné sous l'article 1er, ce principe s'applique à la fois aux soumissionnaires suisses et étrangers, dans les limites de la législation en vigueur s'entend. Ainsi, le soumissionnaire étranger ne peut pas déduire du principe de l'égalité de traitement qu'il a le droit d'engager sa propre main-d'oeuvre pour s'acquitter d'un mandat en Suisse. Les soumissionnaires peuvent par contre exiger que l'entité adjuge les marchés de manière objective en évitant de privilégier certains soumissionnaires. Jusqu'ici déjà, les services de l'administration centrale de la Confédération, notamment, étaient tenus d'observer ce principe de l'égalité de traitement.

1er al., let. b: Cette disposition vise essentiellement à sauvegarder les acquis sociaux et la paix du travail; elle répond donc à un intérêt public réel et important. Il est vrai que les autorités sont obligées d'utiliser les fonds publics de manière économique, mais ce principe se heurte à des limites lorsque l'application

de la concurrence dans le domaine des coûts de production risque d'avoir des conséquences fâcheuses sur le plan social. Cette disposition est par conséquent dans l'intérêt des salariés comme des employeurs. Sans une disposition appropriée, les salariés soumis à un contrat collectif de travail seraient en effet défavorisés sur le plan de la concurrence par rapport aux salariés qui peuvent présenter leurs offres en n'étant pas soumis à de telles obligations contractuelles. La réglementation ne s'applique qu'aux salariés et non aux personnes exerçant une profession libérale. En tant qu'entité adjudicatrice, l'Etat ne saurait profiter de pareilles distorsions de la concurrence en se procurant ainsi des avantages en matière de prix. Le droit helvétique ne peut s'appliquer que sur le territoire de la Suisse, de sorte que les prestations de travail fournies à l'étranger ne sont pas prises en compte. Une telle réglementation serait d'ailleurs jugée discriminatoire. La protection des travailleurs et les conditions de travail conformes aux usages locaux sont déterminées par la législation (notamment la loi sur le travail et la loi sur l'assurance-accidents) ainsi que par les contrats collectifs de travail et les contrats-type de travail. Le Conseil fédéral réglera les modalités au niveau de l'ordonnance, le cas échéant. L'article 8, 1er alinéa, lettre b, constitue une règle autonome allant au-delà de l'Accord GATT et qui résulte de la nécessité d'éviter un "dumping social".

1er al., let. c: Il s'agit de garantir l'égalité de traitement entre femmes et hommes, notamment en ce qui concerne les salaires (art. 4, 2e al., de la constitution). Là aussi, le principe de la territorialité prévaut pour les raisons mentionnées au 1er alinéa, lettre b. Cette disposition ne crée pas un nouveau droit, mais clarifie simplement ce qui est en principe valable selon le droit constitutionnel. Elle constitue une règle autonome par rapport à l'Accord GATT. La nécessité d'observer les dispositions sur la protection des travailleurs, les conditions de travail et l'égalité de traitement en femmes et hommes devrait dans tous les cas faire l'objet d'un accord contractuel séparé entre l'entité et avant tout les soumissionnaires étrangers.

2e al.: L'exécution des dispositions de droit public relatives à la protection des travailleurs est confiée à l'Inspectorat cantonal du travail, de même qu'à l'OFIAMT et à la CNA. L'entité peut déléguer le droit de contrôle à des tiers, par exemple à l'organe de contrôle paritaire prévu par la convention collective de travail. Une telle pratique devrait assurer un contrôle efficace tout en soulageant l'entité. De plus, la commission paritaire dispose des moyens nécessaires pour prendre les mesures qui s'imposent en cas de violation du droit. Sur demande expresse, le soumissionnaire doit apporter des preuves attestant l'obser-

vation des dispositions sur la protection des travailleurs, des conditions de travail et de l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Outre le contrat relatif aux dispositions à respecter, il serait utile de prévoir des pénalités qui en faciliteraient l'application, notamment lorsque les soumissionnaires sont étrangers.

Art. 9 Critères de qualifications

L'entité établit de manière objective, si possible par ordre d'importance, les critères de qualification requis et indique dans l'appel d'offres ou les pièces d'adjudication les documents qu'elle juge suffisants pour prouver les capacités des soumissionnaires sur les plans financier, économique et technique (art. VIII). Il peut s'agir aussi bien de documents officiels tels des extraits de registres que de documents du soumissionnaire, comme des extraits de bilans, des références bancaires, des échantillons ou des certificats de qualité. Les critères de qualification requis sont examinés tant du point de vue de l'activité commerciale globale du soumissionnaire que de son activité dans la sphère de l'entité. La preuve se limitera aux critères de qualification essentiels que le soumissionnaire doit avoir pour exécuter le marché question. Les critères de qualification ne doivent pas être choisis afin d'écarter de prime abord certains soumissionnaires. Ces critères jouent un rôle particulièrement important lors de la procédure sélective puisque les soumissionnaires sont dans un premier temps jugés exclusivement d'après leurs aptitudes professionnelles (préqualification).

Art. 10 Système de contrôle

L'entité peut tenir une liste permanente des soumissionnaires qualifiés (art. VIII). Elle crée à cet effet un système de contrôle et organise une procédure de qualification, en invitant les soumissionnaires à prouver qu'ils disposent des qualifications requises. A leur demande, les soumissionnaires qualifiés seront inscrits sur une liste dans un délai raisonnable. Dans le cadre de la procédure sélective, l'entité choisit sur cette liste les soumissionnaires qu'elle entend solliciter pour la présentation d'une offre. La tenue de listes permanentes ne dispense toutefois personne de l'obligation de lancer un appel d'offres. Le Conseil fédéral réglera les modalités de la procédure par voie d'ordonnance.

Art. 11 Exclusion de la procédure et révocation de l'adjudication

La disposition définit les motifs pour lesquels un soumissionnaire peut être exclu d'une procédure d'adjudication ou être rayé d'une liste. Elle présente également quelques raisons particulièrement graves qui laissent supposer que le soumissionnaire n'est plus apte à remplir le marché.

Art. 12 Spécifications techniques

1er al.: L'entité ne doit pas définir les spécifications techniques de manière que certains soumissionnaires ou prestations soient favorisés. Lorsque, exceptionnellement, la description ne peut se faire sans se référer à un produit, un type, une marque de fabrique, etc., l'entité laissera à d'autres soumissionnaires la possibilité de participer à la procédure en ajoutant à la description "ou de nature équivalente". La spécification technique se fera en outre de préférence par rapport à la prestation requise plutôt qu'au regard de la description du produit.

2e al.: L'entité définira la spécification en adoptant si possible l'ordre de priorité ci-après concernant les critères requis:

- a) normes internationales;
- b) normes nationales qui mettent en oeuvre des normes internationales.

Section 4 Procédures d'adjudication

Art. 13 à 16 Types de procédures et choix de la procédure

Les entités publiques disposent en principe de deux types de procédures d'adjudication. La procédure ouverte et la procédure sélective se distinguent par l'obligation de lancer un appel d'offres. Avec la troisième procédure qui peut être choisie exceptionnellement, celle de gré à gré, les entités peuvent se mettre directement en rapport avec le soumissionnaire dans un certain nombre de cas bien définis par l'Accord GATT (art. XV) où la procédure ouverte ou sélective n'est pas judicieuse. C'est notamment le cas lorsque la libre concurrence n'est pas possible pour des raisons de droits d'auteur, qu'il s'agit de marchés subséquents, que l'acquisition est absolument urgente pour des motifs imprévisibles

et que la procédure ouverte ou sélective ne peut pas être appliquée ou qu'il est question d'acquérir un prototype. Les possibilités prévues par l'Accord GATT (art. XV) de choisir la procédure de gré à gré seront réglées au niveau de l'ordonnance.

Dans la procédure ouverte, les soumissionnaires intéressés présentent directement une offre sur la base de l'appel d'offres.

Dans la procédure sélective, les soumissionnaires intéressés présentent une demande de participation. L'entité choisit, sur la base des critères qu'elle a fixés dans l'appel d'offres, les soumissionnaires autorisés à présenter une offre. Le nombre des soumissionnaires aptes à le faire devra être compatible avec le fonctionnement efficace du mécanisme de passation des marchés (art. X). La libre concurrence doit être garantie dans tous les cas.

L'Accord GATT, à l'inverse des directives de l'UE, ne règle ni le concours de projets ni le concours portant sur la conception et la réalisation. Il prévoit uniquement que si ces derniers sont réalisés selon les principes inscrits dans l'Accord GATT, le marché créé pourra être adjugé selon la procédure de gré à gré (art. XV, ch.1, let. j). Mais étant donné que la conception et la réalisation sont des notions particulièrement importantes, dans la construction notamment, il faut que leur réglementation soit définie dans la présente loi. Le Conseil fédéral réglera au niveau de l'ordonnance (art. 13, 3e al.) aussi bien le concours de projets demandé par les associations d'urbanisme que le concours portant sur la conception et la réalisation souhaité par le secteur de la construction. Le concours de projets doit servir à élaborer des propositions dans le domaine de la planification (par ex. concours d'ingénieurs et d'architectes). Le concours portant sur la conception et la réalisation doit permettre d'obtenir des propositions concernant simultanément la planification et l'exécution de la construction.

Art. 17 Délais

Les délais fixés pour les différentes phases de la procédure et pour la publication de l'adjudication sont imposés par l'Accord GATT (art. XI et XVIII). Ils seront précisés dans l'ordonnance.

Art. 18 **Appel d'offres**

2e al.: Les entités désignées à l'article 2, 2e alinéa, et les services des automobiles de l'Entreprise des PTT ont la possibilité, au lieu de lancer un appel d'offres pour chaque marché prévu, de solliciter une offre de la part des soumissionnaires (art. IX, chiffres 3, 7 et 9) par la publication régulière de plusieurs marchés envisagés ou en même temps que la publication faite dans le cadre du système de contrôle (art. 10).

Art. 19 **Prescriptions concernant la forme**

1er al.: Les exigences quant à la validité des offres revêtent une grande importance, précisément dans les rapports internationaux. C'est pourquoi elles sont maintenues en ce qui concerne le principe. Les modalités seront réglées au niveau de l'ordonnance.

2e al.: Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions au niveau de l'ordonnance, par exemple pour les marchés concernant des opérations à la bourse des marchandises.

Art. 20 **Négociations**

L'article XIV de l'Accord GATT prévoit que des négociations peuvent être conduites dans le cadre de la procédure ouverte ou sélective. Ces négociations servent à évaluer les atouts et les points faibles d'une offre. L'Accord GATT définit les cas dans lesquels des négociations peuvent être menées. Des négociations peuvent avoir lieu lorsque l'entité fait part de son intention dans l'appel d'offres ou si, sur la base des critères d'adjudication publiés, aucune offre parmi celles qui ont été présentées ne peut être évaluée comme la plus avantageuse économiquement. Les modalités de la procédure seront réglées au niveau de l'ordonnance. Relevons cependant que l'entité n'est pas autorisée à transmettre aux soumissionnaires participant aux négociations des informations sur d'autres offres. La procédure se déroulera par écrit en observant le principe de la confidentialité et tous les soumissionnaires retenus doivent être traités sur un même pied d'égalité.

L'UE ne prévoit pas de négociations se déroulant sur le modèle prévu par l'Accord GATT, mais fixe au contraire des dispositions plus restrictives en la matière. Ainsi, il n'est possible de mener des négociations durant les procédures ouverte et sélective que si celles-ci visent à préciser ou à compléter l'offre ou encore si elles contiennent des explications sur les exigences de l'offre; en outre, ces discussions ne doivent pas contenir d'éléments discriminatoires. Les points essentiels de l'offre, tels que le prix par exemple, ne peuvent pas faire l'objet de négociations.

La présente loi fédérale, contrairement à la solution prévue par l'UE, exploite au mieux la marge de manoeuvre prévue par l'Accord GATT, que l'UE a tout de même accepté. Pourquoi la Confédération n'aurait-elle pas la possibilité de négocier le contenu de l'offre? De telles négociations doivent reposer sur une procédure loyale et transparente; la présente loi fédérale fixe les principes d'une telle procédure.

Art. 21 Critères d'adjudication

L'Accord GATT permet de choisir entre deux critères d'adjudication (XIII): l'offre économiquement la plus avantageuse, d'une part, et le prix le plus bas, d'autre part. Le premier critère peut être mieux défini par divers sous-critères. Ceux-ci seront indiqués dans l'appel d'offres ou les documents d'adjudication, en étant énumérés dans la mesure du possible par ordre d'importance. Les critères devront permettre de déterminer l'utilité économique de l'offre évaluée pour l'entité et ne contiendront pas de conditions étrangères au marché susceptibles de créer une inégalité de traitement des soumissionnaires. La liste figurant sous le **1er alinéa** n'est pas exhaustive. Les critères déterminants seront revus pour chaque marché. Par qualité par exemple, on ne saurait comprendre uniquement les propriétés d'un produit, mais également des prestations dont la qualité est garantie. La notion de qualité peut également s'appliquer à l'utilité, la sécurité, la disponibilité, la fiabilité, la rentabilité et l'écologie. Par caractère écologique, on peut par exemple comprendre l'émission en faible quantité de substances nocives, l'élimination des déchets, l'utilisation parcimonieuse des ressources, les possibilités de réparation, etc. La rentabilité d'une offre et le critère de la compatibilité écologique sont souvent considérés comme antagonistes. Le respect des aspects environnementaux ne doit cependant pas contrevenir au principe de la rentabilité. La longévité d'un produit, sa consommation d'énergie ou son élimination peuvent cependant justifier des prix plus élevés. La

rentabilité d'une prestation ne se calcule pas seulement d'après le prix mais précisément sur la base des critères déterminants fixés par l'entité. Le critère du prix le plus bas (3e al.) n'est pratiquement retenu qu'en cas d'acquisition de biens standardisés.

Art. 22 Conclusion du contrat

Comme nous le relèverons plus loin, sous les dispositions concernant la protection juridique, l'Accord GATT laisse une grande marge de manoeuvre du point de vue de l'aménagement des voies de droit. Le fait de renoncer à doter celles-ci automatiquement d'un effet suspensif a une incidence sur le moment où le contrat peut être conclu.

Le contrat peut en principe être conclu une fois que l'adjudication a eu lieu. Si un recours est pendant contre l'adjudication et que la commission de recours lui a accordé un effet suspensif, il conviendra de renvoyer la conclusion du contrat - à moins qu'il ne soit déjà signé - jusqu'à la clôture de la procédure de recours. Lorsqu'un recours est en suspens contre la décision d'adjudication de l'entité, une éventuelle conclusion du contrat devra être communiquée immédiatement à la commission de recours, car ce fait peut avoir une influence sur le type de décision (décision de constatation) si le recours est justifié.

Si l'entité publique a connaissance qu'un recours va prochainement être déposé, elle inclura toujours dans ses considérations - avant la conclusion du contrat - l'intérêt éventuel de la Confédération de ne pas devoir payer des dommages-intérêts en cas de bien-fondé du recours.

Art. 23 Notification de décisions

La loi fixe à l'article 29 quelles décisions doivent être prises sous forme de décisions sujettes à recours. Ces décisions doivent toujours indiquer les voies de droit et être motivées sommairement. L'entité doit brièvement y indiquer les raisons qui ont déterminé son choix. Il est clair que bien que l'appel d'offres ne nécessite aucune justification complémentaire, il faudra par contre brièvement motiver, entre autres, l'interruption de la procédure d'adjudication, le choix des participants à la procédure sélective ou l'inscription sur une liste dans le cadre du système de contrôle. Dans le cadre de la décision d'adjudication, l'entité est

en revanche libre de fournir d'emblée les renseignements prévus au **2e alinéa** ou d'attendre que le soumissionnaire lui en fasse la demande. Le délai de recours court, dans tous les cas, à partir de la notification de la décision. Cette dernière peut se faire soit par poste soit par publication dans l'organe prévu à l'article 24 (**1er al.**).

Si les soumissionnaires le demandent, il y a lieu de fournir sans délai les renseignements mentionnés au 2e alinéa (art. XVIII, ch. 2). Les soumissionnaires peuvent ainsi se fonder sur ces explications pour déposer un recours substantiel.

Les exceptions à l'obligation de fournir les renseignements prévues au 3e alinéa correspondent à celles qui sont prévues par l'Accord GATT (Art. XVIII, ch. 4)

Art. 24 Publications

1er al.: L'Accord GATT ne prévoit pas d'organe officiellement chargé des publications. Le Conseil fédéral désignera cet organe notamment selon le critère de son accessibilité. Il est loisible à chacun de procéder à des publications dans d'autres organes, notamment dans la presse spécialisée.

2e al.: L'appel d'offres envisagé doit être publié, dans la procédure ouverte et la procédure sélective (art. IX). Il convient également de faire paraître un avis sur l'adjudication (art. XVIII). Cette règle sert à assurer a posteriori la transparence des procédures. Le Conseil fédéral désignera l'organe de publication et le contenu de celle-ci au niveau de l'ordonnance. La différenciation des langues lors de la publication de travaux de construction, de fournitures ou de prestations de service se justifie par le fait que les projets de construction sont liés à la langue officielle de l'endroit où l'ouvrage est réalisé. La Confédération construit dans toutes les régions linguistiques de la Suisse. Il est ainsi garanti que la publication sera faite dans la langue appropriée. Lors de l'acquisition de biens, par exemple, qui est en règle générale centralisée, mais aussi dans le cas des prestations de service ne concernant pas des constructions, il convient de choisir toujours la même langue si la publication doit se faire dans une seule langue officielle. L'obligation de publier les adjudications prévues n'a toutefois pas pour seul but de fournir une information sur le plan international, mais également dans toutes les régions de notre pays. Il paraît dès lors opportun de prescrire que l'appel d'offres pour les marchés de fournitures et de services se fasse dans deux langues officielles au moins.

3e al.: Selon l'Accord GATT (art. IX), au moins un résumé de l'appel d'offres doit être publié dans une des langues officielles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), c'est-à-dire en langue française, anglaise ou espagnole. Si l'appel d'offres selon le **2e al.** a déjà été fait en français, on pourra renoncer au résumé.

Art. 25 Statistique

En vertu de l'article XIX, chiffre 5, de l'Accord GATT, les Etats signataires sont tenus d'établir une statistique des acquisitions soumises à l'Accord GATT et de la remettre au Comité des marchés publics (art. XXI).

Section 5: Procédure et protection juridique

Art. 26 Droit applicable

On ne dérogera pas sans raisons valables à la procédure de recours administrative actuelle telle qu'elle est réglée dans la loi sur la procédure administrative (PA; RS 172.021). Des dérogations peuvent cependant être prévues lorsque cela se révèle indispensable pour le domaine en question. Il n'y a en tout cas aucune raison, dans le secteur des marchés publics, d'introduire une procédure particulière et de rejeter la procédure prévue par la PA. La possibilité d'appliquer les dispositions de cette dernière sera toutefois examinée au vu de la nécessité de garantir la passation efficace d'un marché. Les dispositions de la procédure administrative fédérale sont par conséquent applicables dans la mesure où la présente loi ne prévoit pas une dérogation ou que la loi sur la procédure administrative est explicitement déclarée inapplicable. La réglementation prévue dans la présente loi s'écarte totalement ou partiellement de celle de l'article 12 PA (constatation des faits; réglée à l'art. 19, al. 1 et 2), de l'article 34 PA (notification; réglée à l'art. 23, 1er al.), et des articles 36 et 37 PA (publication officielle, langue; réglées à l'art. 24). Le droit de consulter les documents selon les articles 26 à 28 PA est exclu de la procédure d'adjudication. Cette réglementation s'applique jusqu'à l'expiration du délai de recours fixé dans la décision d'adjudication. Le droit de consulter les documents ainsi que les exceptions prévues (notamment à l'article 27 PA) ne s'appliquent qu'à partir de la procédure de recours. Cette réglementation est tout à fait justifiée, du fait que l'on désire évi-

ter que des concurrents puissent prendre connaissance des documents durant la procédure d'adjudication. Malgré tout, la procédure d'adjudication est fondée sur la transparence. En effet, selon l'article 23, 2e alinéa, l'entité a le devoir de motiver le choix de la procédure d'adjudication, le rejet de l'offre d'un soumissionnaire, les raisons de l'adjudication ainsi que la valeur de l'offre retenue. Le soumissionnaire peut donc, en se référant à ces informations, décider s'il veut déposer ou non un recours. Le droit d'être entendu selon l'article 29 PA ressort avant tout de la loi fédérale sur les marchés publics.

L'Accord GATT règle la procédure de recours de façon très rudimentaire (art. XX) en laissant à la législation interne des pays le soin de réglementer ce domaine. Il faut s'assurer que les personnes concernées puissent intervenir contre la prétendue infraction légale en déposant au moins un recours auprès d'une instance indépendante ou d'un tribunal.

L'Accord GATT laisse par exemple à la libre appréciation des Etats signataires la question de savoir s'ils veulent ou non accorder automatiquement un effet suspensif à la procédure de recours. Il y a des raisons qui plaident en faveur de l'introduction de cette mesure et d'autres qui s'y opposent. Un des points positifs serait qu'une adjudication illégale pourrait dans tous les cas être annulée et que l'accent ne serait pas mis sur le versement de dommages-intérêts. D'importants intérêts publics, notamment des considérations de praticabilité, militent par contre pour le rejet d'une telle mesure. Si un recours comportait automatiquement un effet suspensif, empêchant la conclusion du contrat jusqu'à ce que la décision soit rendue, cela risquerait d'entraîner des retards et des frais supplémentaires considérables lors de l'acquisition. En outre, il y a lieu d'admettre que les autres Etats signataires choisiront eux aussi des solutions qui leur accordent la plus grande liberté d'action possible lors de la mise en oeuvre. L'UE laisse également à ses Etats membres toute liberté de régler cette question. Aussi renonçons-nous à accorder automatiquement l'effet suspensif au recours dans la présente loi.

Une réglementation qui exclurait en revanche la contestation de l'adjudication est jugée par trop schématique, si bien que l'on préfère admettre cette forme d'opposition. L'adjudication est par conséquent érigée en décision (art. 29) sujette à recours. Il peut être dans l'intérêt public, lorsque l'adjudication a eu lieu mais que le contrat n'est pas encore conclu, de ne pas être réduit au versement de dommages-intérêts. Il est en effet concevable que non seulement un soumissionnaire mieux qualifié puisse être pris en considération lors de la nouvelle

adjudication, mais encore qu'il n'ait pas été nécessaire de verser des dommages-intérêts. Dans ce cas, l'Etat a un intérêt à ce que la première adjudication soit annulée pour répéter la procédure.

Art. 27 Recours

1er al.: La possibilité de recourir auprès d'une commission de recours indépendante satisfait à l'exigence de l'Accord GATT réclamant une instance de vérification autonome. La création d'une commission de recours est considérée comme la meilleure solution. D'une part, la commission de recours dispose des compétences spécifiques et, d'autre part, le Tribunal fédéral se trouve allégé d'une charge supplémentaire. Il est dès lors judicieux de laisser la décision définitive à la commission de recours, d'autant plus que cela permet éventuellement d'éviter un prolongement intolérable de la procédure. L'institution d'une telle commission laisse présager une décision plus rapide, ce qui répond également à l'exigence de l'Accord GATT demandant une vérification prompte et efficace. La commission de recours sera créée selon les dispositions de l'ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commissions fédérales de recours et d'arbitrage (*RS 173.31*). Conformément à l'article 7 de cette ordonnance, il y aura lieu de veiller à ce que la commission soit composée de manière équilibrée.

Il est impossible de répondre définitivement pour l'instant à la question de la composition de la commission de recours et à la question de savoir s'il s'agira d'une commission permanente ou non permanente. Il ne pourra en être décidé qu'après l'entrée en vigueur de la loi lorsqu'on connaîtra vraiment le nombre des recours déposés. Les expériences faites dans d'autres pays (Grande-Bretagne, France, Allemagne), qui connaissent d'ores et déjà une procédure de recours mais où de telles procédures ne sont guère encore pendantes, il est peu probable que la création d'une commission de recours permanente soit nécessaire dans un premier temps.

2e al.: L'article XX, lettre i, chiffre 1, de l'Accord GATT prévoit d'inviter les soumissionnaires à s'adresser à l'entité avant de formuler un recours, ce qui permettrait d'éliminer certaines imprécisions sans engager forcément une procédure de recours. Il ne sera pas introduit de procédure d'opposition formelle, afin d'éviter des retards dans la procédure d'adjudication. La commission de recours doit immédiatement informer l'entité si un recours est déposé. En outre, le

soumissionnaire peut s'adresser en tout temps à l'entité, même durant la procédure de recours. Quant à l'entité, elle a la possibilité de revenir sur sa décision durant toute la procédure d'adjudication et de reconsidérer son choix (art. 58 PA). Même sans procédure d'opposition formelle, ces possibilités sont suffisantes pour parvenir à un accord avant que l'on ne prenne une décision sur recours.

Relevons par ailleurs dans ce contexte que, selon l'article 116 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ; RS 173.110), c'est toujours le Tribunal fédéral et non la commission de recours qui statue sur les litiges entre Confédération et cantons concernant le droit à appliquer. Pour des raisons politiques, on n'accepterait guère que ce soit la commission de recours qui statue sur un tel conflit de compétences.

Art. 28 Effet suspensif

Les dispositions de l'article 26 font foi en ce qui concerne les problèmes liés à l'effet suspensif. En vertu de l'article 55 PA, le recours a un effet suspensif, de sorte que le refus d'accorder celui-ci, en dérogation à la PA, doit être réglé dans la loi.

L'effet suspensif (2e al.) peut être accordé la commission de recours. Si le contrat n'est pas encore conclu à ce moment-là, on attendra la décision avant de le signer.

En accordant l'effet suspensif, la commission de recours devra confronter l'intérêt public avec l'intérêt privé. Si l'intérêt public l'emporte pour la conclusion rapide d'un contrat, elle n'accordera pas l'effet suspensif, alors que si l'intérêt privé est prédominant pour empêcher ou différer la conclusion du contrat, elle sera obligée de l'accorder. La commission de recours sera donc appelée à examiner soigneusement les intérêts en jeu.

Art. 29 Décisions sujettes à recours

L'article 29 énumère les décisions qui, dans le cadre de la procédure d'adjudication, doivent être prises sous forme de décisions formelles. Afin de garantir une procédure efficace, la liste de ces décisions est exhaustive. Elles peuvent toutes

faire l'objet d'un recours indépendamment les unes des autres. Il s'ensuit que si l'on renonce à déposer un recours contre la décision portant sur le choix des participants à la procédure sélective, cette décision ne pourra plus être attaquée au moment de l'adjudication.

Art. 30 **Délai de recours**

La procédure d'adjudication devrait si possible pouvoir se dérouler sans trop de retard. Plus elle durera et plus elle risque d'être coûteuse pour l'entité. Il est donc justifié, en dérogation à l'article 50 PA, de fixer le délai de recours à 20 jours. Les décisions désignées à l'article 29 étant toutes des décisions définitives pouvant être attaquées indépendamment les unes des autres et ne pouvant plus l'être conjointement avec la décision lui faisant suite, il est justifié de ne pas reprendre le délai minimum de 10 jours prévu par l'Accord GATT (art. XX, let. ii, ch. 5).

Art. 31 **Motifs de recours**

Dans la procédure de recours, les griefs se limitent par contre aux violations du droit, à l'abus du pouvoir d'appréciation et aux excès commis dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Dans cette procédure, le recourant ne peut donc pas invoquer le grief de l'inopportunité de l'adjudication. Une adjudication est par exemple non conforme au droit et par conséquent attaquable lorsqu'un soumissionnaire est évincé parce qu'il est étranger. Un appel d'offres violant la loi peut par ailleurs être contesté lorsqu'il n'indique pas les critères de sélection. La vérification de l'opportunité de l'adjudication par la commission de recours n'est en revanche pas justifiée, car cela interviendrait de manière excessive dans les compétences des entités adjudicatrices. La commission de recours ne pourra dès lors annuler une décision que dans la mesure où il y a vice juridique.

Art. 32 **Décision sur recours**

1er al.: La commission de recours peut statuer sur une affaire ou la renvoyer à l'entité en l'accompagnant d'instructions impératives. Elle décidera selon le cas quelle procédure est la plus appropriée. Si elle annule une adjudication illégale, elle devra toutefois renvoyer en règle générale l'affaire à l'entité adjudicatrice,

sinon elle interviendrait par trop - avec sa propre adjudication - dans les compétences des autorités qui rendent la décision (cf. nos explications concernant l'art. 31).

2e al.: En ce qui concerne la question de la conclusion du contrat, il y a lieu de se reporter aux commentaires relatifs à l'article 28. Si le contrat est conclu et que la commission de recours admet ensuite le recours, elle ne peut que constater l'illégalité de la décision contestée mais ne peut plus l'annuler. En pareil cas, la seule possibilité qui reste au recourant est de faire valoir des dommages-intérêts.

La préférence est donnée à cette solution afin que l'exécution du contrat ne soit pas entravée après sa conclusion et que l'on ne s'expose pas à sa violation. Cette règle se trouve également à l'article XX, lettre ii, chiffre 7a, de l'Accord GATT, qui stipule que les compétences de l'instance de recours après conclusion du contrat peuvent se limiter à accorder des dommages-intérêts.

Art. 33 Révision

En règle générale, le contrat a déjà été conclu lorsqu'une demande de révision est présentée. La seule possibilité qui reste alors à la commission de recours, par analogie à l'article 32, 2e alinéa, est de constater l'illégalité de la décision contestée.

Art. 34 Dommages-intérêts

1er al.: Dans cette loi, la responsabilité de la Confédération est réglée d'une manière qui déroge à la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité LRCF; RS 170.32), pour autant qu'il s'agisse de dommages découlant de l'irrégularité des décisions prises par l'entité. Ainsi qu'il est énoncé dans le commentaire de l'article 26, il n'est dérogé au droit existant que lorsque cela se révèle indispensable pour le domaine en question. Il en est ainsi dans le cas présent. La procédure relative aux dommages-intérêts couvre, comme c'est le cas pour la procédure de recours, les besoins de réglementation découlant de l'acquisition.

Une action est illégale lorsque l'illégalité a été constatée par la commission de recours (art. 32, 2e al.). Le caractère légal d'une décision entrée en force ne peut plus être examiné dans une procédure en dommages-intérêts. Or, si aucune procédure de recours n'a été introduite, l'adjudication étant ainsi passée en force, il n'est plus possible non plus de faire valoir des dommages-intérêts.

Toute personne ayant subi un dommage par suite d'une décision illégale peut demander des dommages-intérêts. Une relation adéquate de cause à effet doit exister entre le dommage et la décision illégale. Il ne sera pas facile pour le requérant d'apporter la preuve d'un tel dommage. En règle générale, seul y parviendra un soumissionnaire qui faisait partie d'une ultime sélection. En effet, seul un tel soumissionnaire pourra prétendre qu'il aurait eu une chance réelle d'obtenir l'adjudication. L'Accord GATT (art. XX, let. ii, ch. 7, let. c) laisse aux Etats signataires une marge de manoeuvre dans l'appréciation des dommages-intérêts. La norme minimale exigée par l'Accord GATT est inscrite dans la loi et la responsabilité est limitée aux dépenses du soumissionnaire en relation avec les procédures d'adjudication et de recours (2e al.). Un bénéfice non réalisé n'est ainsi pas indemnisé. Sont par contre applicables les autres principes généraux du droit régissant les dommages-intérêts (Code des obligations), tels que l'obligation de réduire les dommages.

3e al.: S'agissant du recours contre les fonctionnaires et d'actions illégales autres que l'émission d'une décision entachée d'irrégularité, il y a lieu de se fonder sur la loi sur la responsabilité.

Art. 35 Demande de dommages-intérêts et délais

1er al.: Les demandes de dommages-intérêts sont présentées à l'entité, qui les transmet à l'organe de décision désigné par le Conseil fédéral.

2e al.: Les décisions de l'entité peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission de recours. Celle-ci statue de manière définitive, comme dans la procédure de recours.

Cette solution se justifie pour les raisons suivantes: d'une part, la commission de recours a déjà été saisie du dossier lors de la procédure de recours, si bien que les faits lui sont familiers et qu'elle peut ainsi rendre plus rapidement sa

décision. D'autre part, elle possède une certaine compétence en ce domaine, dont il faudrait également profiter dans la procédure en dommages-intérêts.

3e al.: La demande de dommages-intérêts doit être présentée au plus tard dans l'année qui suit la constatation de la violation du droit fédéral.

Section 6: Dispositions finales

Art. 37 Dispositions transitoires

Il est prévu que l'Accord GATT entre en vigueur le 1er janvier 1996. Il doit avoir été intégré d'ici là dans notre droit national. L'Accord GATT ne contient pas de dispositions transitoires concernant les acquisitions déjà effectuées jusqu'à cette date. L'adjudication de marchés publics se fait souvent par étapes en s'étendant sur une longue période. Il convient donc de trouver une solution pour les acquisitions qui auront débuté avant le jour de l'entrée en vigueur de la loi mais qui ne seront pas encore arrivées à leur terme. Sinon des retards risquent de se produire, qui entraînent par expérience des pertes financières. La date de l'appel d'offres, qui est facile à retenir et évite dans une large mesure les conséquences décrites, peut constituer un critère pour l'application de l'ancien ou du nouveau droit. Tous les marchés pour lesquels l'appel d'offres aura été lancé avant l'entrée en vigueur seront exécutés selon l'ancien droit. Cela signifie que les dispositions de la présente loi concernant l'adjudication et sa publication, la conclusion du contrat, la protection juridique, etc. ne seront pas appliquées à de tels marchés. En revanche, les nouvelles dispositions devront être observées pour tous les marchés pour lesquels l'appel d'offres sera lancé après l'entrée en vigueur de la loi ainsi que pour les marchés passés sans appel d'offres, si le contrat n'a pas encore été conclu.

Si la loi devait déjà être appliquée aux procédures d'adjudication en cours, il en résulterait un effet anticipé qui obligerait les personnes concernées à s'y conformer avant l'entrée en vigueur de la loi afin de ne pas devoir répéter certaines parties de la procédure. Or cela ne saurait aller dans le sens de l'Accord GATT.

La loi étant conçue sous forme de loi-cadre, les dispositions d'exécution seront traitées au niveau de l'ordonnance. Une application détaillée de l'Accord GATT sera ainsi garantie. Différents travaux préparatoires ont déjà été effectués. En effet, les projets de révision des ordonnances sur les soumissions et sur les achats ont été mis en consultation d'octobre 1993 à janvier 1994. La révision des ordonnances a été suspendue en mars 1994 en faveur de l'élaboration de la présente loi. Le rapport sur la procédure de consultation ne sera présenté qu'au terme des travaux d'élaboration de la loi et servira de base à la préparation de l'ordonnance d'exécution. Ainsi, l'application de la loi et par là-même celle l'Accord GATT seront garanties et les ordonnances sur les soumissions et sur les achats, en vigueur actuellement, remplacées. L'ordonnance à élaborer contiendra non seulement les dispositions d'exécution de la loi fédérale mais réglera également les domaines qui n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, tels que les marchés n'atteignant pas les valeurs seuils, les marchés passés par les CFF et les Télécom PTT, ainsi que d'autres marchés de services. Lors de l'élaboration de l'ordonnance, le Conseil fédéral s'appuiera surtout sur les principes de l'article 2, 3e alinéa, de la loi. L'ordonnance et la loi entreront conjointement en vigueur le 1er janvier 1996. Elles formeront les bases juridiques pour l'adjudication des marchés de la Confédération.

Loi fédérale sur les marchés publics

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 1, de la constitution;

en exécution de l'Accord du GATT du ...¹⁾ sur les marchés publics (Accord GATT);

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994²⁾,

arrête:

Section 1: But

Article premier

¹ Par la présente loi, la Confédération entend:

- a. assurer la transparence nécessaire dans les procédures d'adjudication des marchés publics de fournitures, de services et de construction;
- b. renforcer la concurrence entre les soumissionnaires;
- c. favoriser l'utilisation économique des fonds publics.

² Elle entend aussi garantir l'égalité de traitement de tous les soumissionnaires.

Section 2: Champ d'application et définitions

Art. 2 Entité adjudicatrice

¹ Sont soumis à la présente loi:

- a. l'administration générale de la Confédération;
- b. la Régie fédérale des alcools;
- c. les écoles polytechniques fédérales et leurs établissements de recherche;
- d. les services postaux et les services des automobiles de l'Entreprise des PTT, pour autant que leurs activités ne concurrencent pas celles de tiers non soumis à l'Accord GATT. En outre, les services des automobiles de l'Entreprise des PTT sont seulement soumis à la loi pour les marchés qu'ils passent dans le cadre de l'activité qu'ils exercent en Suisse dans le domaine du transport de personnes.

² Le Conseil fédéral désigne les organisations de droit public ou de droit privé opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécom-

¹⁾ RO ...

²⁾ FF 1994 IV ...

munications qui, ce faisant, tombent également sous le coup de cette loi selon l'Accord GATT et d'autres accords internationaux.

³ Il peut déclarer applicable la présente loi ou certaines de ses dispositions à d'autres marchés publics de la Confédération. Les principes figurant à l'article 8 s'appliquent dans tous les cas. De tels marchés ne peuvent pas faire l'objet d'une procédure de recours (section 5).

Art. 3 Exceptions

¹ La présente loi n'est pas applicable:

- a. aux marchés passés avec des institutions pour handicapés, des œuvres de bienfaisance ou des établissements pénitentiaires;
- b. aux marchés passés dans le cadre de programmes agricoles ou d'aide alimentaire;
- c. aux marchés passés sur la base d'un traité international entre les Etats signataires de l'Accord GATT ou la Suisse et d'autres Etats, qui se rapporte à un objet réalisé et supporté en commun;
- d. aux marchés passés avec une organisation internationale sur la base d'une procédure spéciale;
- e. à l'acquisition d'armes, de munitions ou de matériel de guerre et à la réalisation d'infrastructures de combat et de commandement pour la défense générale et l'armée.

² L'entité adjudicatrice (entité) n'est pas tenue d'adjuger un marché selon les dispositions de la présente loi:

- a. lorsqu'il risque d'être contraire aux bonnes mœurs ou qu'il met en danger l'ordre et la sécurité publics;
- b. lorsque la protection de la santé et de la vie de personnes, d'animaux ou de plantes l'exige, ou
- c. lorsqu'il porte atteinte à la protection garantie par la propriété intellectuelle.

Art. 4 Soumissionnaires étrangers

La présente loi s'applique aux offres de soumissionnaires provenant:

- a. des Etats signataires de l'Accord GATT, dans la mesure où ces Etats accordent la réciprocité;
- b. d'autres Etats, pour autant que la Suisse ait conclu avec eux des accords contractuels correspondants ou que le Conseil fédéral ait constaté que ces pays garantissent l'égalité de traitement aux soumissionnaires suisses.

Art. 5 Définitions

¹ Les termes ci-dessous signifient dans la présente loi:

- a. marché de fournitures: contrat entre une entité et un soumissionnaire concernant l'acquisition de biens mobiliers, notamment sous forme d'achat, de crédit-bail (leasing), de bail à loyer, de bail à ferme ou de location-vente;

- b. marché de services: contrat entre une entité et un soumissionnaire concernant la fourniture d'une prestation selon l'appendice 1, annexe 4, de l'Accord GATT;
- c. marché de construction: contrat entre une entité et un soumissionnaire concernant la réalisation de travaux de construction de bâtiments ou de génie civil au sens du chiffre 51 de la Classification centrale des produits (liste CPC) selon l'appendice 1, annexe 5, de l'Accord GATT.

² Un ouvrage est le résultat de l'ensemble des travaux de construction de bâtiments ou de génie civil selon le premier alinéa, lettre c.

Art. 6 Ampleur du marché

¹ La présente loi n'est applicable que si la valeur estimée du marché public à adjudger atteint le seuil ci-après sans la taxe sur la valeur ajoutée:

- a. 263 000 francs pour les fournitures;
- b. 263 000 francs pour les services;
- c. 10,07 millions de francs pour les ouvrages;
- d. 806 000 francs pour les fournitures et les services qui se rapportent à une entité désignée à l'article 2, 2^e alinéa, et pour les marchés que les services des automobiles de l'Entreprise des PTT passent dans le cadre de l'activité qu'ils exercent en Suisse dans le domaine du transport de personnes.

² Après entente avec le Département fédéral des finances (DFF), le Département fédéral de l'économie publique (DFEP) adapte périodiquement ces valeurs seuils aux dispositions de l'Accord GATT.

Art. 7 Valeur du marché

¹ Un marché ne peut être subdivisé en vue d'éluder les dispositions de la présente loi.

² Si une entité adjuge plusieurs marchés de construction pour la réalisation d'un ouvrage, leur valeur totale est déterminante. Le Conseil fédéral fixe la valeur de chacun des marchés de construction, qui sont dans tous les cas soumis aux dispositions de la présente loi. Il détermine le pourcentage qu'ils doivent représenter dans l'ensemble de l'ouvrage (clause de minimis).

³ Si une entité adjuge plusieurs marchés similaires de fournitures ou de services ou qu'elle subdivise un marché de fournitures ou de services en plusieurs lots de même nature, la valeur des marchés sera calculée sur la base:

- a. de la valeur effective des marchés successifs adjugés au cours des douze mois précédents, ou
- b. de la valeur estimée des marchés successifs qui seront adjugés au cours des douze mois suivant l'adjudication du premier marché.

⁴ Si un marché comporte une option sur des marchés subséquents, la valeur totale est déterminante.

Section 3: Principes et conditions de participation

Art. 8 Principes

¹ Les principes ci-après doivent être observés lors de la passation de marchés publics:

- a. l'entité veille à l'égalité de traitement des soumissionnaires suisses et étrangers dans toutes les phases de la procédure;
- b. pour les prestations fournies en Suisse, elle n'adjudge le marché qu'à un soumissionnaire observant les dispositions relatives à la protection des travailleurs et les conditions de travail. Les prescriptions en vigueur au lieu où la prestation est fournie sont déterminantes;
- c. elle n'adjudge le marché qu'à un soumissionnaire garantissant à ses salariés l'égalité de traitement entre femmes et hommes, notamment sur le plan salarial, pour les prestations fournies en Suisse;
- d. l'entité s'engage à observer le caractère confidentiel de toutes les indications fournies par les soumissionnaires. Sont réservées les informations publiées après l'adjudication ainsi que les renseignements donnés conformément à l'article 23, 2^e et 3^e alinéas.

² L'entité est en droit de contrôler ou de faire contrôler l'observation des dispositions relatives à la protection des travailleurs, des conditions de travail et de l'égalité de traitement entre femmes et hommes. Sur demande, le soumissionnaire doit apporter la preuve qu'il les a respectées.

Art. 9 Critères de qualification

¹ L'entité peut exiger des soumissionnaires des preuves attestant leurs capacités sur les plans financier, économique et technique. Elle établit pour ce faire des critères de qualification.

² Elle publie les critères de qualification et la liste des preuves nécessaires dans l'appel d'offres ou les documents y relatifs.

Art. 10 Système de contrôle

¹ L'entité peut créer un système de contrôle et vérifier si les soumissionnaires présentent les qualifications requises.

² Les soumissionnaires qui satisfont aux critères requis à l'article 9 sont inscrits sur une liste.

³ Le Conseil fédéral règle la procédure.

Art. 11 Exclusion de la procédure et révocation de l'adjudication

L'entité peut révoquer l'adjudication ou exclure certains soumissionnaires de la procédure ainsi que les rayer de la liste prévue à l'article 10, notamment lorsque:

- a. ils ne satisfont plus aux critères de qualification requis à l'article 9;
- b. ils ont transmis de faux renseignements à l'entité;

- c. ils n'ont pas payé d'impôts ou de cotisations sociales;
- d. ils ne satisfont pas aux obligations fixées à l'article 8;
- e. ils ont conclu des accords qui restreignent considérablement ou qui suppriment toute concurrence efficace;
- f. ils font l'objet d'une procédure de faillite.

Art. 12 Spécifications techniques

¹ L'entité établit les spécifications techniques nécessaires dans les documents concernant l'appel d'offres et l'adjudication ainsi que dans les contrats.

² Ce faisant, elle tient compte dans la mesure du possible des normes internationales ou des normes nationales qui concrétisent des normes internationales.

Section 4: Procédures d'adjudication

Art. 13 Types de procédures et choix de la procédure

¹ L'entité peut passer un marché public selon la procédure ouverte ou sélective, voire de gré à gré sous certaines conditions.

² Le Conseil fédéral règle les conditions auxquelles la procédure de gré à gré peut être choisie, en conformité avec l'Accord GATT.

³ Il règle le concours de projets et le concours portant sur la conception et la réalisation.

Art. 14 Procédure ouverte

¹ L'entité lance un appel d'offres public pour le marché prévu.

² Chaque soumissionnaire peut présenter une offre.

Art. 15 Procédure sélective

¹ L'entité lance un appel d'offres public pour le marché prévu.

² Chaque soumissionnaire peut présenter une demande de participation.

³ L'entité détermine, en fonction des critères de qualification prévus à l'article 9 ou à l'article 10, quels soumissionnaires sont autorisés à présenter une offre.

⁴ Elle peut limiter le nombre de soumissionnaires autorisés à présenter une offre s'il n'est pas compatible avec un fonctionnement efficace du mécanisme d'adjudication des marchés. Une concurrence efficace doit cependant être garantie.

Art. 16 Procédure de gré à gré

L'entité adjuge le marché directement à un soumissionnaire, sans procéder à un appel d'offres.

Art. 17 Délais

Le Conseil fédéral fixe, en conformité avec l'Accord GATT, les délais à observer lors de la procédure d'adjudication et de la publication de l'adjudication.

Art. 18 Appel d'offres

¹ Chaque marché prévu, passé selon la procédure ouverte ou sélective, doit faire l'objet d'un appel d'offres séparé.

² Les entités désignées à l'article 2, 2^e alinéa, et les services des automobiles de l'Entreprise des PTT, pour les marchés qu'ils passent dans le cadre de l'activité qu'ils exercent en Suisse dans le domaine du transport de personnes, peuvent rassembler dans une seule publication les marchés prévus durant une certaine période. Ils peuvent également lancer un appel d'offres pour ces marchés dans le cadre d'un système de contrôle selon l'article 10.

Art. 19 Prescriptions concernant la forme

¹ Les soumissionnaires remettent leur demande de participation ou leur offre par écrit, de manière complète et dans les délais fixés. Les demandes de participation peuvent également être remises par télégramme, télex ou téléfax.

² Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

³ L'entité écarte de la procédure les offres et les demandes de participation contenant de graves vices de forme.

Art. 20 Négociations

¹ Des négociations ne peuvent être engagées que si:

- a. l'appel d'offres le prévoit, ou
- b. aucune offre ne paraît être la plus avantageuse économiquement selon l'article 21, 1^{er} alinéa.

² Le Conseil fédéral règle la procédure selon les principes de la confidentialité, de la forme écrite et de l'égalité de traitement.

Art. 21 Critères d'adjudication

¹ Le marché est adjugé au soumissionnaire ayant présenté l'offre la plus avantageuse économiquement. Celle-ci est évaluée en fonction de différents critères, notamment le délai de livraison, la qualité, le prix, la rentabilité, les coûts d'exploitation, le service après-vente, l'adéquation de la prestation, le caractère esthétique, le caractère écologique et la valeur technique.

² Les critères d'adjudication doivent figurer par ordre d'importance dans les documents concernant l'appel d'offres.

³ L'adjudication peut se faire exclusivement selon le critère du prix le plus bas.

Art. 22 Conclusion du contrat

¹ Le contrat peut être conclu avec le soumissionnaire après l'adjudication, à moins que la Commission de recours en matière de marchés publics (commission de recours) n'ait donné à un recours un effet suspensif selon l'article 28, 2^e alinéa.

² Si une procédure de recours est en suspens, l'entité informe immédiatement la commission de recours de la conclusion du contrat.

Art. 23 Notification de décisions

¹ L'entité communique les décisions visées à l'article 29, en les motivant sommairement, soit par publication, conformément à l'article 24, 1^{er} alinéa, soit par notification individuelle.

² Sur demande, l'entité doit fournir dans les plus brefs délais les renseignements suivants aux soumissionnaires dont l'offre n'a pas été retenue:

- a. le type de procédure d'adjudication utilisé;
- b. le nom du soumissionnaire retenu;
- c. la valeur de l'offre retenue ou la valeur de l'offre la plus élevée et la plus basse dont il a été tenu compte dans la procédure d'adjudication;
- d. les raisons principales du rejet de leur offre;
- e. les caractéristiques et les avantages décisifs de l'offre retenue.

³ L'entité ne doit pas fournir de renseignements selon le 2^e alinéa lorsque leur divulgation:

- a. violerait le droit fédéral ou serait contraire à l'intérêt public;
- b. porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes des soumissionnaires ou nuirait à une concurrence loyale entre soumissionnaires.

Art. 24 Publications

¹ Les publications paraîtront dans un organe désigné par le Conseil fédéral.

² Les appels d'offres et les adjudications doivent toujours faire l'objet d'une publication.

³ L'appel d'offres et l'adjudication seront publiés au moins dans la langue officielle du lieu où est prévue la construction lorsqu'il concernent des marchés de construction et des fournitures y afférentes ainsi que des services en relation avec des projets de construction, et dans deux langues officielles au moins lorsqu'ils concernent d'autres fournitures et services.

⁴ Si l'appel d'offres n'est pas rédigé en français, on lui adjointra un résumé en langue française, anglaise ou espagnole.

Art. 25 Statistique

L'entité établit chaque année une statistique sur les marchés qu'elle passe en vertu de l'Accord GATT et la transmet au service fédéral compétent.

Section 5: Procédure et protection juridique

Art. 26 Droit applicable

¹ La procédure est régie par les dispositions générales de la procédure administrative fédérale, à moins que la présente loi n'en dispose autrement.

² Les articles 22a, 24 à 28, 30, 30a et 31 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾ ne sont pas applicables à la procédure de décision selon la section 4.

Art. 27 Recours

¹ Les décisions de l'entité peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la commission de recours. Celle-ci statue de manière définitive.

² Si un recours est déposé, la commission de recours en informe immédiatement l'entité.

Art. 28 Effet suspensif

¹ Le recours n'a aucun effet suspensif.

² Sur demande, la commission de recours peut accorder l'effet suspensif.

Art. 29 Décisions sujettes à recours

Sont réputées décisions sujettes à recours:

- a. l'adjudication ou l'interruption d'une procédure d'adjudication;
- b. l'appel d'offres;
- c. la décision concernant le choix des participants à la procédure sélective;
- d. l'exclusion prévue à l'article 11;
- e. la décision concernant l'inscription des soumissionnaires sur la liste prévue à l'article 10.

Art. 30 Délai de recours

Les recours doivent être déposés dans les vingt jours à compter de la notification de la décision.

Art. 31 Motifs de recours

Le grief de l'inopportunité ne peut être invoqué dans la procédure de recours.

Art. 32 Décision sur recours

¹ La commission de recours statue sur l'affaire ou la renvoie à l'entité avec des instructions impératives.

¹⁾ RS 172.021

² Si le recours s'avère fondé et qu'un contrat a déjà été conclu avec le soumissionnaire, la commission de recours se limite à constater dans quelle mesure la décision attaquée viole le droit fédéral.

Art. 33 Révision

Lorsque la commission de recours doit statuer sur une demande de révision, l'article 32, 2^e alinéa, est applicable par analogie.

Art. 34 Dommages-intérêts

¹ La Confédération ou l'entité ne faisant pas partie de l'administration fédérale ordinaire répond du dommage qu'elle a causé en prenant une décision dont la non-conformité au droit a été constatée lors de la procédure prévue à l'article 32, 2^e alinéa, ou 33.

² La responsabilité selon le 1^{er} alinéa se limite aux dépenses nécessaires engagées par le soumissionnaire en relation avec les procédures d'adjudication et de recours.

³ Pour le reste, la loi du 14 mars 1958¹⁾ sur la responsabilité est applicable.

Art. 35 Demande de dommages-intérêts et délais

¹ Le soumissionnaire dépose sa demande de dommages-intérêts auprès de l'entité. Le Conseil fédéral désigne l'organe compétent en matière de décision.

² Un recours peut être déposé auprès de la commission de recours contre la décision de cet organe. La commission de recours statue de manière définitive.

³ La demande de dommages-intérêts doit être présentée au plus tard dans les douze mois qui suivent la constatation de la non-conformité au droit lors de la procédure prévue à l'article 32, 2^e alinéa, ou 33.

Section 6: Dispositions finales

Art. 36 Modification du droit en vigueur

La loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾ est modifiée comme suit:

Art. 100, let. x (nouvelle)

En outre, à l'exception des décisions en matière de protection des données, le recours n'est pas recevable contre:

x. Les décisions en matière de marchés publics.

¹⁾ RS 170.32

²⁾ RS 173.110

Art. 37 Dispositions transitoires

La présente loi s'applique à toutes les procédures pour lesquelles l'appel d'offres s'effectue après son entrée en vigueur ou, si les marchés sont passés sans appel d'offres, lorsqu'aucun contrat n'a été conclu avant son entrée en vigueur. Les autres procédures sont régies par l'ancien droit et ne sont pas déterminantes pour le calcul des valeurs seuils.

Art. 38 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

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

N36983

63 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

631 Pour la Confédération

Les conséquences financières du projet sont difficilement estimables. D'une part, il faut s'attendre à des dépenses plus élevées du fait de l'augmentation des publications prescrites et de l'introduction d'une procédure de recours. D'autre part, l'ouverture des marchés, en favorisant la concurrence, permettra une utilisation plus efficace des fonds publics. Il est très probable que, dans l'ensemble, les économies seront plus importantes que les dépenses.

La création d'une commission de recours aura des conséquences sur l'état du personnel. Comme il est actuellement impossible d'estimer le nombre de procédures de recours qui seront introduites, il est fort vraisemblable qu'une commission non permanente soit mise en place dans un premier temps. Ce n'est que par la suite qu'il s'agira de décider si la création d'une commission de recours permanente s'avère indispensable. Les expériences faites dans d'autres pays (Grande-Bretagne, France, Allemagne) démontrent que les possibilités de recours ne sont guère utilisées.

632 Pour les cantons et les communes

Le projet n'aura aucune répercussion sur les cantons et les communes. Les cantons remplissent de façon autonome les obligations découlant de l'Accord GATT.

64 Programme de la législature

Le projet n'est pas expressément mentionné dans le programme de la législature 1991-1995; il fait cependant partie intégrante de l'objectif fixé pour la législature concernant la clôture du cycle d'Uruguay du GATT (FF 1992 III 174).

65 Relation avec le droit européen

L'UE est un des Etats signataires de l'Accord GATT. Elle a grandement contribué à l'élaboration de ce traité. L'Accord GATT sert ainsi de base aux disposi-

tions que l'UE et la Suisse reconnaissent réciproquement et qui régleront à l'avenir le domaine des adjudications.

La loi fédérale est compatible avec la législation de l'UE dans la mesure où elle reprend les dispositions de l'Accord GATT.

Le droit de l'UE régissant les marchés publics présente une densité normative nettement plus élevée que l'Accord GATT. Il prévoit notamment des directives propres à chaque domaine des marchés publics (biens, services, constructions), alors que l'Accord GATT les soumet tous à une même réglementation. Il faudra décider lors de l'élaboration de l'ordonnance d'exécution, qui comme la loi devra traiter les différents domaines de façon aussi uniforme que possible, s'il y a lieu de reprendre certaines dispositions détaillées des directives européennes.

Alors que l'Accord GATT laisse une grande marge de manoeuvre lors de l'aménagement des lois au niveau national, il faut vérifier que chaque réglementation prévue dans le projet est bien eurocompatible. Cette remarque s'applique par exemple aux valeurs seuils fixées pour les constructions, le projet reprenant ici le système de l'UE (cf. commentaire de l'article 7). S'agissant des négociations (art. 20), la marge de manoeuvre prévue par l'Accord GATT a été entièrement utilisée alors que l'UE n'autorise les négociations que dans des cas bien précis (cf. commentaire de l'article 20).

Lorsque la loi, pour des motifs d'exhaustivité, va plus loin que ne l'exige l'Accord GATT, on constate que les réglementations fixées ne sont pas contraires au droit de l'UE. Cette remarque concerne surtout l'observation des dispositions concernant la protection des travailleurs, des conditions de travail, et de l'égalité de traitement entre femmes et hommes (article 8).

Dans le domaine de la protection juridique, les directives de l'UE relatives à l'aménagement d'une procédure nationale de recours laissent une aussi grande marge de manoeuvre que l'Accord GATT. La réglementation prévue dans le projet pourrait par conséquent également s'appliquer dans le cadre d'un régime européen.

C'est à l'Assemblée fédérale qu'incombe, en vertu de l'article 85, chiffre 1, de la constitution, la législation sur l'organisation des autorités fédérales. La procédure choisie par les autorités pour effectuer leurs acquisitions est également une question d'organisation. Le présent projet de loi fédérale sur les marchés publics repose donc sur cette disposition constitutionnelle.

Glossaire

Non-discrimination	Principe de l'Accord du GATT sur les marchés publics qui exige l'égalité de traitement des soumissionnaires étrangers
Traitement des résidents	Principe de l'Accord du GATT sur les marchés publics qui exige l'égalité de traitement entre les soumissionnaires suisses et étrangers
Valeur seuil	Valeur du marché déterminante pour l'application de la loi
Système de contrôle	Contrôle des qualifications que doivent présenter les soumissionnaires en fonction des différents types de marchés pour être inscrits sur une liste
Procédure ouverte	Procédure selon laquelle le marché prévu fait directement l'objet d'un appel d'offres
Procédure sélective	Procédure selon laquelle les soumissionnaires doivent répondre à certains critères de qualification pour être invités à présenter une offre
Procédure de gré à gré	Adjudication directe du marché, sans appel d'offres

Liste des abréviations

Accord EEE	Accord sur l'Espace économique européen (FF 1992 IV 657)
Accord TRIPS	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AEL	Arrêté fédéral du 16 décembre 1988 sur l'économie laitière (AEL 1988; RS 916.350.1)
AELE	Association européenne de libre-échange
ALE	Accord de libre-échange européen
AM	Arrangement de Madrid du 14 avril 1891 concernant l'enregistrement international des marques, révisé à Stockholm le 14 juillet 1967 (RS 0.232.112.2/3)
Arrangement de La Haye	Arrangement de La Haye du 6 novembre 1925 concernant le dépôt international des dessins et modèles industriels (RS 0.232.121.2/3)
ASL	Arrêté de l'Assemblée fédérale du 29 septembre 1953 concernant le lait, les produits laitier et les graisses comestibles. (Arrêté sur le statut du lait; RS 916.350)
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CBE	Convention du 5 octobre 1973 sur la délivrance de brevets européens (RS 0.232.142.2)
CBrév.	Convention de Berne du 9 septembre 1886 pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, révisée à Paris le 24 juillet 1971 (RS 0.231.111/15)
CE/UE	Communauté européenne/Union européenne
CEE	Communauté économique européenne
CFB	Commission fédérale des banques
CNC	Comité des négociations commerciales
Convention de Rome	Convention de Rome du 26 octobre 1961 sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion (RS 0.231.171)
CPS	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CUP	Convention de Paris du 20 mars 1883 pour la protection de la propriété industrielle, révisée à Stockholm le 14 juillet 1967 (RS 0.232.01104)
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFF	Département fédéral des finances
DTS	Droits de tirage spéciaux
EEE	Espace économique européen

EURIMAGES	Fonds européen de soutien à la coproduction du Conseil de l'Europe
FF	Feuille fédérale
FMI	Fonds monétaire international
GATS	General Agreement on Trade in Services (Accord général sur le commerce des services)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce; RS 0.632.21)
GNM	Groupe de négociation sur les marchandises
GNS	Groupe de négociation sur les services
JO	Journal officiel des Communautés européennes
LAgr	Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture; RS 910.1)
LAlc	Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680)
LAP	Loi fédérale du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement économique du pays (RS 531)
LB	Loi sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0)
LBI	Loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention (RS 232.14)
LD	Loi sur les douanes du 1er octobre 1925 (RS 631.0)
LDA	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (RS 231.1)
LDMI	Loi fédérale du 30 mars 1900 sur les dessins et modèles industriels (RS 232.12)
LFB	Loi fédérale du 20 mars 1959 sur l'approvisionnement du pays en blé (Loi sur le blé; RS 916.111.0)
Liste LIX-Suisse-Liechtenstein	Liste de concessions de la Suisse concernant le commerce des marchandises
LOA	Loi sur l'organisation de l'administration (RS 172.010)
Loi sur les rapports entre les conseils	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs du 22 mars 1962 (RS 171.11)
LPM	Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (RS 232.11)
LR	Loi sur la responsabilité (RS 170.32)

LTaD	Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10)
LTo	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la protection des topographies de produits semi-conducteurs (RS 231.2)
MEDIA	Programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle européenne "MEDIA" 1991 -95
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODMI	Ordonnance du 27 juillet 1900 sur les dessins et modèles industriels (RS 232.121)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFPI	Office fédéral de la propriété intellectuelle
OJ	Loi sur l'organisation judiciaire fédérale (RS 173.110)
OLE	Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21)
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
OPM	Ordonnance du 23 décembre 1992 sur la protection des marques (RS 232.111)
PA	Loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021)
PCT	Traité de coopération en matière de brevets du 19 juin 1970 (RS 232.111)
PED	Pays en voie de développement
PMA	Pays les moins avancés
RO	Recueil officiel des lois fédérales
RS	Recueil systématique des lois et ordonnances
Traité IPIC	Traité de Washington du 26 mai 1989 sur la propriété intellectuelle en matière de circuits intégrés

Message relatif aux modifications à apporter au droit fédéral dans la perspective de la ratification des accords du GATT/OMC (Cycle d'Uruguay) (Message 2 GATT) du 19 septembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.080
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	24.10.1994
Date	
Data	
Seite	995-1259
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 965

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.