



## Rapport d'information du Conseil d'Etat au Grand Conseil

### concernant

les accords bilatéraux entre la Suisse  
et l'Union européenne. Conséquences  
pour le canton de Neuchâtel

(Du 14 août 2002)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### CONDENSÉ

Les accords bilatéraux signés entre la Suisse et l'UE portent sur sept dossiers qui constituent un ensemble indissociable, l'UE ayant posé la condition d'un lien juridique entre les accords.

- *L'accord sur la libre circulation des personnes* vise à introduire par étapes la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats membres de l'Union européenne. Lors de l'entrée en vigueur de l'accord, les ressortissants communautaires jouiront du traitement national en Suisse et réciproquement. Ils auront droit à une autorisation de séjour, sous réserve du maintien du contingentement, de la priorité du travailleur indigène et du contrôle des conditions de rémunération et de travail. La priorité du travailleur indigène et le contrôle des conditions de rémunération et de travail seront abolis après deux ans; le contrôle sera remplacé par les mesures d'accompagnement. Le contingentement sera pour sa part aboli après cinq ans. Ce n'est donc que la sixième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord que la libre circulation des personnes sera entièrement réalisée « à l'essai ». La libre circulation des personnes deviendra réalité définitive douze ans après l'entrée en vigueur de l'accord.
- *L'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route* libéralise et harmonise le trafic routier européen avec la Suisse.
- *L'accord sur le transport aérien* règle, sur la base de la réciprocité, l'accès des compagnies aériennes suisses au marché européen libéralisé. Les compagnies helvétiques pourront desservir tous les aéroports de l'Union européenne, fixer leurs tarifs et organiser leurs horaires de vol librement.

- *L'accord relatif aux échanges de produits agricoles* a pour but de renforcer les relations de libre-échange entre l'Union européenne et la Suisse par une amélioration, sur une base réciproque, de l'accès au marché des produits agricoles. Il comporte deux volets ; le premier, quantitatif, porte sur des concessions tarifaires relatives à différents secteurs, tels que celui des produits laitiers ou des fruits et légumes. Le second, qualitatif, a trait au démantèlement des obstacles techniques aux échanges dans les secteurs concernés, notamment ceux des fromages et des produits biologiques.
- *L'accord sur les marchés publics* vise à libéraliser, sur une base de réciprocité, les domaines non soumis à l'accord OMC (Organisation mondiale du commerce) sur les marchés publics. Il s'agit d'étendre le champ d'application de l'accord OMC aux communes et d'étendre le champ d'application de l'accord à de nouveaux domaines (télécommunications, opérateurs ferroviaires, énergie).
- *L'accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité* permet de faciliter notablement l'échange de certains produits industriels avec les Etats membres de l'Union européenne (par exemple dans le domaine des machines ou des dispositifs médicaux) dans la mesure où chaque partie à l'accord reconnaît les évaluations de la conformité effectuées par les organismes de l'autre partie comme équivalentes à celles réalisées par ses propres organismes.
- *L'accord sur la coopération scientifique et technologique* prévoit la participation intégrale de la Suisse au 6<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et développement technologique européen (PCRD). Il ouvre aux universités, organismes de recherche, entreprises et individus établis en Suisse tous les programmes spécifiques et actions prévus par ce programme-cadre. Cette ouverture sera accompagnée, pour les participants suisses, de droits égaux à ceux de leurs partenaires communautaires. Réciproquement, l'accord permet aux entités établies dans les Etats membres de l'Union européenne de participer, à certaines conditions, à des projets de recherche suisses traitant des domaines couverts par le 6<sup>e</sup> PCRD.

Le contenu des accords bilatéraux a été étendu à nos partenaires de l'Association européenne de libre-échange (AELE), soit le Liechtenstein, l'Islande, et la Norvège par le biais d'un amendement à la Convention AELE signé en juin 2001.

Différents groupes de travail de l'administration cantonale ont examiné la nécessité d'adapter la législation cantonale et les conséquences organisationnelles et financières des accords bilatéraux pour Neuchâtel. Ceux-ci n'entraînent que très peu de modifications de la législation cantonale, vu leur caractère sectoriel et ils n'impliquent pas une reprise intégrale de l'acquis communautaire, comme cela aurait été le cas avec l'accord sur l'Espace économique européen.

Dans la mise en œuvre des accords bilatéraux, les accords sur la libre circulation des personnes et les transports terrestres sont ceux qui ont le plus d'implications pour le canton. La partie marché du travail de l'accord sur la libre circulation nécessite des modifications du système d'octroi des autorisations de main-d'œuvre et de séjour des étrangers et la mise en place de structures pour les mesures d'accompagnement. Dans le domaine des assurances sociales, la coordination des régimes de sécurité sociale, avec notamment l'introduction des règles de non-discrimination et de l'égalité de traitement nécessitent des modifications législatives. La mise en œuvre de l'accord sur les transports terrestres concerne directement les cantons puisqu'ils ont les responsabilités de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement par une intensification des contrôles routiers, de recenser et d'adapter les capacités du réseau routier cantonal, de gérer les tâches afférentes à la RPLP, ainsi que d'octroyer des contingents d'autorisation pour le trafic intérieur des véhicules de 40 tonnes, et finalement, d'appliquer de nouvelles normes techniques et sociales.

S'il est difficile d'estimer dès maintenant les conséquences financières de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE, il est néanmoins possible d'indiquer dans quels domaines ces accords pourront avoir des conséquences à ce niveau. Une estimation des coûts est actuellement en cours.

Les accords peuvent être classés en trois catégories. La première regroupe les domaines qui ont des incidences financières fortes, soit les assurances sociales, les autorisations de main-d'œuvre étrangère et les transports terrestres. L'élargissement potentiel du cercle des ayants droits suite à l'application des principes de non-discrimination et d'égalité de traitement aux ressortissants communautaires engendre des coûts supplémentaires pour les assurances sociales. L'assurance-maladie est particulièrement concernée, notamment par la problématique posée par les travailleurs frontaliers. Les changements intervenus dans les autorisations de main-d'œuvre étrangère ont des conséquences sur les recettes du canton, avec la diminution des émoluments perçus. La gestion de l'accord sur les transports terrestres a également des conséquences financières importantes.

La deuxième catégorie regroupe les accords qui ont des incidences financières faibles, soit les mesures nécessaires à la mise en place des mesures d'accompagnement pour le marché du travail, la diminution de recettes engendrée par le changement dans les modalités d'acquisitions des biens immobiliers et quelques dépenses supplémentaires liées à l'information pour les marchés publics.

La troisième catégorie, soit les accords sur la recherche, les produits agricoles, les obstacles techniques au commerce et les transports aériens n'implique pas de conséquence financière pour notre canton.

## 1. INTRODUCTION

Près de dix ans après le refus de l'Espace économique européen (EEE), les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Ils ont été signés le 21 juin 1999 et acceptés par le peuple suisse le 21 mai 2000, avec 79,4% de oui dans le canton de Neuchâtel.

Les accords bilatéraux représentent un défi pour notre canton, car ils nécessitent une adaptation à des nouvelles situations, principalement dans le domaine de la libre circulation des personnes et la gestion de la main-d'œuvre étrangère. Ils ouvrent des nouvelles perspectives pour l'économie, tournée principalement sur les marchés extérieurs, mais également pour les Neuchâteloises et Neuchâtelois qui pourront avoir accès au marché européen du travail, dans deux ans.

La mobilité des travailleurs facilitera le recrutement de personnel qualifié, et le commerce sera favorisée par l'accord sur les obstacles techniques au commerce.

Concernant le marché du travail, le Conseil d'Etat a déjà pris les mesures nécessaires à la mise en place de structures de collaboration entre les différents acteurs du marché du travail en accord avec les partenaires sociaux. L'observation du marché du travail sera opérationnelle lorsque les contrôles existants des conditions de travail et de salaire seront abolis, soit dans deux ans.

L'accord sur la recherche est également important pour Neuchâtel puisque la recherche est l'un des atouts du canton.

Ces accords représentent en plus l'occasion de renforcer notre collaboration avec nos voisins français ce qui renforcera l'ensemble de l'Arc Jurassien franco-suisse.

Pour informer la population, les éléments importants du contenu des accords et surtout les adresses de contact au sein de l'Administration cantonale neuchâteloise ont été inclus dans le site internet du canton ([www.ne.ch](http://www.ne.ch)).

## 2. CADRE GÉNÉRAL DES ACCORDS BILATÉRAUX

### 2.1. Rappel historique : la politique européenne de la Suisse

En 1957, la Suisse refusait de participer à la création de la Communauté économique européenne, car l'adhésion à une telle organisation nécessitait notamment le transfert de compétences nationales à des institutions supranationales. En 1960, en réaction à l'instauration de la CEE, elle fondait avec la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, l'Autriche et le Portugal, l'Association de libre-échange (AELE). L'objectif de l'AELE consistait à

établir une zone de libre-échange, sans structure institutionnelle de type supranational, ni élaboration de politiques communes. En 1972, la Grande-Bretagne et le Danemark adhéraient à la CEE et la même année les membres de l'AELE concluaient avec la CEE des Accords de libre-échange afin de permettre le libre commerce des produits industriels originaires des parties contractantes.

L'instauration du marché intérieur qui visait la réalisation des quatre libertés de circulation (personnes, biens, services et capitaux) pour le 31 décembre 1992, poussaient les pays de l'AELE et de la CE à créer un « Espace économique européen ». La participation de plein droit à la prise de décision dans les organes communs de l'EEE n'était pas possible pour les pays de l'AELE. Cette limite de pouvoir décisionnel motivait le Conseil fédéral à déposer en mai 1992 une demande d'adhésion à la CE. Le peuple et les cantons refusaient l'EEE le 6 décembre 1992 et le Conseil fédéral gelait la demande d'adhésion.

A peine entrées dans l'EEE, l'Autriche, la Suède, la Finlande et la Norvège demandaient leur adhésion à l'Union européenne. Les trois premiers sont membres depuis 1995, alors que la Norvège a refusé cette adhésion en votation populaire.

Suite au refus de l'EEE et face à la nécessité pour l'économie suisse d'améliorer son accès au marché de l'UE, la Suisse propose à la CE d'ouvrir des négociations dans un certain nombre de domaines prioritaires. Sept secteurs ont été retenus. Les négociations ont débuté en décembre 1994 pour s'achever quatre ans plus tard, en décembre 1998. Les accords sont signés le 21 juin 1999 à Luxembourg.

Parallèlement, les autorités fédérales mettent en place un programme de revitalisation du marché intérieur suisse, d'harmonisation des législations cantonales et d'adaptation de la législation fédérale aux règles européennes (Projets Eurolex).

Le 8 octobre 1999, les Chambres fédérales approuvaient l'arrêté fédéral portant sur les sept accords bilatéraux ainsi qu'une vingtaine de modifications législatives relatives à la mise en œuvre des accords et des mesures d'accompagnement. L'arrêté portant sur l'approbation des accords sectoriels avec l'UE a été soumis au vote populaire suite à un référendum le 21 mai 2000 et accepté par 67,2% de la population suisse (canton de Neuchâtel 79,4% de votes favorables). La Suisse a ratifié les accords en octobre 2000.

L'ensemble des Etats membres de l'UE ont également ratifié l'accord sur la libre circulation des personnes. La procédure de ratification a été achevée en février 2002 et les accords bilatéraux sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002.

## 2.2. Cadre légal et institutionnel des accords bilatéraux

Les sept accords sont indissolublement juridiquement liés les uns aux autres, sous réserve de règles spécifiques relatives à l'accord sur la

recherche. Les accords peuvent être classés en trois catégories : cinq accords de libéralisation basés sur l'équivalence de la législation des parties (suppression des obstacles techniques, marchés publics, libre circulation des personnes, transports terrestres et agriculture), un accord de coopération (recherche) et un accord d'intégration partielle (transport aérien).

Les sept accords sont gérés par des comités mixtes au sein desquels les parties décident d'un commun accord. Mais les pouvoirs décisionnels de ces comités sont limités. Chaque partie est responsable de l'application correcte des accords sur son territoire.

Ces accords sectoriels n'impliquent pas de transfert de compétence législative à des instances supranationales. La majorité des accords repose sur l'équivalence de la législation des deux parties contractantes. Des procédures d'échanges d'informations sont prévues, ainsi que des consultations, lorsqu'une partie envisage de modifier sa législation.

Les accords peuvent être dénoncés en tout temps, mais en raison du parallélisme approprié, ils prennent alors fin simultanément.

### 2.3. Limites des accords bilatéraux

Les accords bilatéraux lient la Suisse dans un certain nombre de domaines avec l'UE. A la différence de l'EEE, la reprise de l'acquis communautaire au-delà de cette date n'est pas incluse dans l'application des accords par la Suisse. Juridiquement, la Suisse n'est donc pas obligée d'appliquer la réglementation communautaire établie au-delà du 21 juin 1999.

L'accord sur la libre circulation des personnes concerne les ressortissants des quinze Etats membres actuels de l'UE. Si de nouveaux pays adhèrent à l'UE, les autorités suisses doivent approuver l'inclusion de ces derniers dans l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes. Cette approbation est soumise à référendum facultatif.

Il n'y a pas de participation aux institutions communautaires supranationales, ni de création d'institutions mixtes politiques ou de gestion générale des accords, telles que prévues dans l'EEE. L'application des accords en Suisse n'est pas soumise à l'interprétation de la Cour de justice européenne.

### 2.4. Extension des accords bilatéraux aux partenaires de l'AELE

Les quatre partenaires de l'AELE (Association européenne de libre-échange), soit la Suisse, le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande, ont signé le 21 juin 2001 un Accord amendant la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'AELE. Cet amendement modernise la Convention et l'adapte aux récentes évolutions des relations de la Suisse avec ses partenaires de l'UE, de l'AELE et de l'OMC. Concrètement, il s'est agit d'étendre le contenu des accords bilatéraux, à l'exception de l'accord sur la coopération scientifique et

technologique, aux trois autres pays membres de l'AELE. Le contenu des accords bilatéraux s'applique dès lors non pas aux seuls quinze Etats de l'UE, mais aux dix-huit Etats membres de l'EEE (dont le Liechtenstein, la Norvège et l'Islande). Au surplus, quelques règles particulières sont prévues entre la Suisse et le Liechtenstein en matière de libre circulation des personnes.

### 3. CONTENU DES SEPT ACCORDS BILATÉRAUX

#### 3.1. L'accord sur la libre circulation des personnes

L'accord sur la libre circulation des personnes prévoit l'introduction progressive des règles européennes de libre circulation entre la Suisse et l'UE puisqu'elles seront introduites par étapes sur une période de douze ans. Durant ces douze ans, la Suisse garde la possibilité de limiter l'arrivée de ressortissants européens sur son territoire

Le principe essentiel de la libre circulation, repris de l'acquis communautaire, est celui de la non-discrimination entre ressortissants nationaux et communautaires. Il s'agit d'appliquer l'égalité de traitement et donc le « traitement national » aux conditions de travail, aux avantages sociaux et fiscaux, à l'exercice d'une activité lucrative indépendante, à la mobilité géographique et professionnelle, au regroupement familial, à la prolongation automatique du permis de séjour, au maintien du permis de séjour en cas de perte d'emploi et à l'acquisition de biens immobiliers par des ressortissants de l'UE domiciliés en Suisse.

La Suisse participe au système de coordination des assurances sociales de l'UE, qui permet aux travailleurs de maintenir les acquis sociaux pour lesquels ils ont cotisé, mais n'implique en aucun cas l'harmonisation des systèmes sociaux nationaux.

L'accord est complété par une réglementation sur la reconnaissance mutuelle des diplômes donnant accès aux professions réglementées.

L'accord sur la libre circulation des personnes s'adresse en priorité aux personnes désirant travailler sur le territoire des parties contractantes. Les personnes non actives (étudiants, rentiers) peuvent également séjourner en Suisse ou dans l'UE, sous réserve de prouver qu'elles disposent de ressources suffisantes et d'une couverture d'assurance-maladie. Il n'y a pas de libre circulation des chômeurs ou des bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, pour favoriser la mobilité des chômeurs, des droits limités (trois mois) à l'assurance-chômage sont introduits pour permettre la recherche d'emploi à l'étranger.

Pendant les deux premières années, l'accès réciproque des travailleurs aux marchés suisse et européen du travail reste encore fortement réglementé. L'obtention d'un permis de travail n'est possible qu'à l'intérieur de certains

contingents et sous réserve de la priorité aux travailleurs indigènes. Le salaire et les conditions d'engagement restent contrôlés par les autorités compétentes. Cependant, les personnes travaillant déjà dans le pays d'accueil au moment de l'entrée en vigueur bénéficient d'un traitement national.

Après deux ans, la primauté des travailleurs indigènes est abolie de façon réciproque. Il en va de même du contrôle des conditions salariales et sociales des travailleurs étrangers, qui n'est pas compatible avec le traitement national. Des mesures d'accompagnement internes à la Suisse sont introduites afin de permettre de répondre aux craintes de sous-enchères salariales: loi fédérale sur les travailleurs détachés; assouplissement des possibilités d'extension du champ d'application de conventions collectives de travail (CCT); salaires minimums dans le cadre des contrats-types de travail (CTT).

Cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, tous les contingents sont abolis. Mais la Suisse dispose encore de sept années supplémentaires pour exercer un contrôle sur l'immigration des ressortissants de l'UE. Cette clause de sauvegarde unilatérale lui permet de réintroduire, au besoin, un contingentement limité dans le temps si elle constate une immigration trop massive.

La durée initiale de l'accord est de sept ans. Le Conseil fédéral et le Parlement peuvent avaliser ou non sa prorogation. Cette décision est soumise à référendum. Dès lors, si ni la Suisse, ni l'UE ne décident de se retirer, l'accord entre en vigueur pour une durée indéterminée.

Douze ans après l'entrée en vigueur de l'accord, la libre circulation selon les règles communautaires est introduite entre la Suisse et l'UE.

### ***3.1.1. Les mesures d'accompagnement***

La mise en place progressive de la libre circulation des personnes remet en cause les instruments habituels de contrôle du marché de l'emploi vis-à-vis des ressortissants communautaires. Le passage d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori* a suscité un large débat sur le risque de dumping salarial. Ce débat a été particulièrement nourri dans les régions frontalières. Il en est résulté la mise en place de mesures d'accompagnement qui entreront en vigueur deux ans après l'entrée en force des accords.

Les mesures d'accompagnement sont les suivantes:

Loi fédérale sur les travailleurs détachés:

Les travailleurs d'une entreprise ayant son siège dans l'UE, qui viendront effectuer un travail pendant une période limitée en Suisse, seront soumis aux règles suisses qui établissent des conditions minimales de travail et de salaire, tout en restant rattachés au système de sécurité sociale de leur pays d'origine.



---

Extension facilitée des conventions collectives de travail (CCT) :

En cas de constat de sous-enchère abusive et répétée, la modification légale prévoit de réduire le quorum nécessaire d'employeurs liés par une convention et le nombre d'employés qu'ils représentent à 30 % (50 % actuellement). La demande d'extension est faite par une commission tripartite prévue par la loi, composée de représentants des partenaires sociaux et de l'Etat.

La fixation de salaires minimaux dans le cadre de contrats-types de travail (CTT) :

En cas de constat de sous-enchère abusive et répétée, dans les branches et professions au sein desquelles il n'y a pas de salaires minimaux de convention collective de travail, l'autorité compétente est habilitée à édicter un CTT portant sur les salaires minimaux, à la demande de la commission tripartite chargée de constater l'existence de la sous-enchère (il s'agit de la même commission que dans le cas de l'extension des CCT).

### 3.2. L'accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route

L'accord sur les transports terrestres prévoit de mettre en place une politique coordonnée des transports entre la Suisse et l'UE. Dans le domaine des transports routiers et ferroviaires, l'ouverture des marchés est prévue de manière progressive et en respectant les exigences suisses de sauvegarde de l'environnement, en particulier en matière de transfert du fret transalpin sur le rail.

Le poids limite des camions transitant par la Suisse est porté progressivement de 28 à 40 tonnes en 2005. Pendant la phase transitoire, des contingents sont établis pour les 40 tonnes. Le transfert du fret transalpin sur le rail, comme requis dans l'article constitutionnel sur la protection des Alpes, se fait entre autres à travers la mise en place de la redevance poids lourds liée aux prestations (RPLP). Le principe du pollueur-payeur est intégré. La redevance est calculée en fonction de la distance parcourue et du degré d'émission polluante.

Le transfert sur le rail passe également par l'amélioration de l'offre ferroviaire, dont la construction des NLFA.

L'accord prévoit également des clauses de sauvegarde en cas de perturbations graves dans le trafic. Il est complété par une série de mesures d'accompagnement visant à garantir et à accélérer le transfert du fret transalpin sur le rail. Ces mesures ont pour but, d'une part, d'accroître la productivité des chemins de fer et, d'autre part, d'intensifier les contrôles du trafic routier lourd en matière de redevance poids lourds, et de contrôle du respect des conditions de travail et de gestion des flux routiers en cas de surcharge des axes de transit.

### 3.3. L'accord sur le transport aérien

L'accord sur le transport aérien réglemente, sur une base de réciprocité, l'accès des compagnies aériennes suisses au marché libéralisé du transport aérien en Europe. Il confère par étapes progressives aux compagnies suisses les mêmes droits sur le marché européen que ceux dont jouissent les compagnies européennes. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les compagnies bénéficient des troisième (Genève-Paris) et quatrième (Paris-Genève) libertés; dans deux ans, les cinquième (Genève-Paris-Madrid, avec la possibilité d'embarquer des passagers à Barcelone) et septième libertés (Paris-Madrid) leur seront concédées. La liberté d'effectuer des vols intérieurs dans les Etats membres de l'UE (cabotage) sera négociée cinq ans après l'entrée en vigueur. Les compagnies suisses fixent parallèlement et librement leurs plans de vol et leurs prix.

### 3.4. L'accord relatif aux échanges de produits agricoles

L'accord agricole apporte une simplification du commerce agricole de par l'allègement, voire la suppression, des obstacles non tarifaires, par le biais de la reconnaissance de l'équivalence des prescriptions techniques dans les domaines vétérinaire, phytosanitaire et biologique, ainsi que pour les normes de qualité pour les fruits et légumes, etc. L'accord prévoit des améliorations de l'accès aux marchés agricoles respectifs pour les produits auxquels les deux parties portent un intérêt particulier, soit les fruits et les légumes. Pour le fromage, son commerce sera libre cinq ans après l'entrée en vigueur. La Suisse accorde des concessions pour les fruits et les légumes pendant la période où il n'y a pas de récolte (saison d'hiver) et pour les produits qui ne sont pas élaborés en Suisse (par exemple l'huile d'olive). Par contre la viande fraîche, le blé et le lait ne sont pas concernés par les réductions tarifaires.

### 3.5. L'accord sur les marchés publics

L'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur les marchés publics est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996. La Confédération, les cantons ainsi que les entreprises publiques dans les secteurs de l'eau, du transport et de l'énergie sont soumis aux règles de l'OMC relatives aux soumissions et à la passation de marchés pour les biens, les services et les contrats de construction, pour autant qu'ils dépassent certains seuils. L'accord OMC sert de base à l'accord sur les marchés publics conclu entre la Suisse et l'UE. Les deux parties ont convenu d'élargir le champ d'application de l'accord à de nouvelles autorités adjudicatrices soit :

- les communes;
- le secteur des télécommunications;
- les opérateurs ferroviaires;
- les entités publiques et privées exerçant leurs activités dans le domaine de l'énergie autre que l'électricité.

---

L'accord bilatéral sur les marchés publics rappelle les principes de non-discrimination et de non-préférence local régissant l'ouverture des marchés publics. Il impose aux autorités adjudicatrices concernées des règles de procédures, des principes de conduite, des engagements de transparence et d'information ainsi qu'un système de contrôle et cela, pour la passation de marchés dépassant certains seuils.

### 3.6. L'accord relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

L'accord prévoit la reconnaissance mutuelle des examens de conformité (tests, certificats, autorisations) pour la plupart des produits industriels. Dans la mesure où la législation suisse est reconnue comme étant équivalente à celle de l'UE, un seul examen de conformité suffit pour la commercialisation. L'examen à double, en fonction des exigences suisses et des exigences communautaires, est supprimé.

Dans les autres cas où les prescriptions suisses sont différentes de celles de l'UE, deux examens de conformité demeurent nécessaires, l'un sur la base du droit suisse, l'autre sur la base du droit communautaire, mais les deux pourront être réalisés par des organismes de certification suisses.

Les principaux bénéficiaires de l'accord sont les fabricants de l'industrie des machines, les entreprises chimiques et pharmaceutiques ainsi que les fabricants de produits médicaux et d'appareils de mesure.

### 3.7. L'accord sur la coopération scientifique et technologique

L'accord sur la coopération scientifique et technologique permet aux universités, organismes de recherche et entreprises établis en Suisse un accès de plein droit aux programmes-cadres de recherche de l'Union européenne (prochainement au 6<sup>e</sup> programme-cadre, 2003-2007). Réciproquement, il donne la possibilité aux mêmes entités établies dans l'UE de participer à des projets de recherche suisses.

Avec la participation au 6<sup>e</sup> programme-cadre, les chercheurs suisses pourront dorénavant initier un projet avec un seul partenaire de l'Espace économique européen, agir comme chefs de file d'un projet ou encore avoir accès aux résultats des autres projets sans y avoir participé.

L'acte final des accords sectoriels précise en outre que des représentants suisses pourront participer en qualité d'observateurs, et pour les points qui les concernent, aux réunions des comités et des groupes d'experts gérant notamment la stratégie des programmes et le contenu des recherches.

## 4. MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS BILATÉRAUX

La nécessité d'adapter la législation cantonale a été examinée par des groupes de travail, constitués par les responsables des différents services de

l'Etat concernés, dans neuf domaines. Ces groupes de travail se sont également penchés sur les conséquences qui découlent de l'introduction des accords bilatéraux tant au niveau organisationnel que financier.

Il est important de relever que les adaptations des textes législatifs cantonaux pour la mise en œuvre des accords bilatéraux et des mesures d'accompagnement n'ont pas la même ampleur que celles nécessitées par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE). De plus, des domaines entiers sont couverts par la législation fédérale ou réglés dans des concordats et non pas par les législations cantonales.

Ainsi, l'entrée en vigueur des accords bilatéraux n'entraîne pas de modifications fondamentales de la législation dans les domaines de souveraineté cantonale. Les lois à adapter sont par ailleurs peu nombreuses. Ceci est dû, d'une part, au caractère sectoriel des accords bilatéraux, qui ne concernent que certains domaines déterminés, et d'autre part au fait que ces accords n'impliquent pas une reprise intégrale de l'acquis communautaire pertinent, si ce n'est l'accord sur le transport aérien.

#### 4.1. Accord sur la libre circulation des personnes : marché du travail

L'accord introduit la libre circulation des personnes par une ouverture progressive du droit au séjour en Suisse et dans l'UE, avec une phase d'essai de sept ans. L'accord concerne les travailleurs, les indépendants et les personnes sans activité lucrative qui disposent de moyens financiers suffisants pour assurer leur subsistance.

La libre circulation des personnes implique l'obligation d'égalité de traitement, donc l'interdiction de toute discrimination à l'égard des travailleurs des Etats signataires. Elle exige l'abolition des différences de traitement fondées sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Les travailleurs des autres Etats signataires bénéficient des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les nationaux, des mêmes droits à la formation et de la même priorité sur le marché du travail (« national treatment »).

Afin d'éviter les risques d'abus, le Conseil fédéral et le Parlement ont prévu des mesures d'accompagnement visant notamment à protéger les travailleurs résidant en Suisse contre la sous-enchère salariale.

##### 4.1.1. *Main-d'œuvre étrangère*

La libre circulation des personnes est introduite par étapes. Dès l'entrée en vigueur de l'accord, les types de permis sont modifiés; l'actuel statut de saisonnier est abandonné. Les titulaires des autorisations ont le droit de changer librement d'emploi et d'exercer une activité sur tout le territoire suisse (frontaliers seulement après cinq ans) et dans toutes les branches économiques. Leur conjoint et leurs enfants peuvent les rejoindre en Suisse.

Deux ans après l'entrée en vigueur des accords, la priorité donnée aux travailleurs indigènes et le contrôle des conditions salariales et sociales seront supprimés. Les contingents seront abolis après cinq ans. Une part des tâches de contrôle échappera donc progressivement aux cantons, mais de nouvelles tâches de surveillance et de coordination leur seront assignées.

Le Conseil fédéral a adopté le 23 mai 2001 l'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ainsi que ses Etats membres (ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes avec la CE; OLCP) et a modifié l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE), du 6 octobre 1986. L'OLCP régleme la introduction progressive de la libre circulation des personnes, selon les dispositions de l'accord sur la libre circulation des personnes, compte tenu des réglementations transitoires. Elle s'applique aux ressortissants des Etats membres de l'UE et ceux de l'AELE, aux membres de leur famille séjournant en Suisse dans le cadre d'un regroupement familial et aux personnes détachées par des sociétés européennes fournissant une prestation de services en Suisse. L'OLE modifiée, renommée OLE II, ne s'applique plus aux personnes dont le séjour est régi par l'accord, mais uniquement aux personnes de pays non-membres de l'UE et de l'AELE.

L'OLCP introduit plusieurs catégories de séjour :

- autorisation de séjour CE/AELE : pour les personnes au bénéfice soit d'un contrat de travail de durée indéterminée, soit d'une durée supérieure ou égale à trois cent soixante-cinq jours. La durée de l'autorisation est de cinq ans ;
- autorisation de séjour de courte durée CE/AELE : pour les personnes au bénéfice d'un contrat de travail de moins d'un an ; la durée de l'autorisation est équivalente à celle du contrat de travail ; elle est prolongeable et renouvelable ;
- autorisation d'établissement CE/AELE : similaire à l'autorisation d'établissement ordinaire (permis C) ;
- autorisation frontalière : l'obligation du retour quotidien au domicile est remplacée par une obligation hebdomadaire et l'obligation de séjour préalable de six mois dans la zone frontalière est abolie. L'autorisation est délivrée pour une période de cinq ans à condition que la durée du contrat de travail soit supérieure ou égale à trois cent soixante-cinq jours. Si la durée du contrat est inférieure, l'autorisation est délivrée pour la durée du contrat. Cette dernière est prolongeable et renouvelable.

Dès son entrée en vigueur, l'accord prévoit un droit à une autorisation qui, durant la période transitoire, est délivrée sous réserve du contingentement, de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de rémunération et de travail. Toute personne qui se verra refuser une autorisation pourra dès lors recourir, le recours de droit administratif au Tribunal fédéral étant ouvert.

Durant les cinq premières années d'application de l'accord, le nombre d'autorisations est limité par contingent.

Les modifications de l'OLE tendent à une certaine harmonisation avec la procédure de l'OLCP. Le statut de saisonnier est supprimé. Les types de permis sont simplifiés et comprennent notamment un permis de courte durée et un permis de séjour annuel. La répartition des compétences entre les cantons et la Confédération est pour l'essentiel maintenue. La Confédération ne rendra toutefois plus de décisions d'espèce, mais attribuera des unités de contingent fédéral aux cantons qui ont épuisé leur contingent. Les cantons rendent alors des décisions nominatives sur le contingent fédéral. Les cantons doivent transmettre à la Confédération pour approbation toutes les décisions en matière de main-d'œuvre étrangère concernant les ressortissants non européens.

Le rôle des cantons en matière de travail des ressortissants étrangers va changer fondamentalement, étant entendu qu'il faut distinguer la période transitoire (avec le contingentement et les contrôles du salaire et du travail) et la période suivante, quand les contingents auront été supprimés et que la libre circulation sera totale. Les cantons garderont leurs tâches d'exécution dans le domaine des étrangers, mais leurs compétences dans ce domaine diminueront encore plus avec l'introduction de la liberté totale de circuler (dès le 1<sup>er</sup> juin 2007).

Les autorisations de main-d'œuvre étrangère sont délivrées en application de la législation fédérale. Afin de s'adapter à la nouvelle situation, des modifications doivent être apportées aux arrêtés du 18 décembre 1996 et du 7 juillet 2000 concernant les émoluments prélevés par le service des étrangers en application de la législation fédérale limitant le nombre d'étrangers. Dès lors que les émoluments pour les autorisations de main-d'œuvre étrangère sont à la charge exclusive de l'employeur et qu'il ne s'agit pas de taxes ou d'émoluments facturés à des ressortissants communautaires, les montants peuvent être déterminés de manière souveraine. Par contre, les taxes et les émoluments perçus pour les ressortissants communautaires en application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers ne peuvent pas excéder le montant facturé pour l'établissement d'une carte d'identité suisse.

La législation cantonale devra encore subir quelques adaptations à l'issue du délai de deux ans correspondant à la fin de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de travail.

Les directives du Département de l'économie publique concernant les autorisations de main-d'œuvre étrangère sont à modifier afin de tenir compte des accords bilatéraux.

#### ***4.1.2. Marché du travail***

Dans la mesure où l'accord prévoit une libéralisation progressive de la circulation des personnes, cela implique l'obligation de renoncer à tout

---

contrôle et à toute norme discriminatoire en matière de conditions de travail des ressortissants des Etats membres de l'UE. Concrètement, cela signifie, pour la Suisse, l'abandon progressif des dispositions correspondantes de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers, et en particulier des dispositions suivantes :

- droit à la mobilité, sans condition ni contrôle préalable de l'Etat, lors d'un changement d'employeur ou de branche, des travailleurs exerçant une activité en Suisse, dès l'entrée en vigueur de l'accord (pendant cinq ans, limité à la zone frontalière pour les frontaliers) ;
- abandon après deux ans du principe selon lequel les travailleurs indigènes ont la priorité sur le marché du travail (art. 7 OLE) et du contrôle des conditions de rémunération et de travail accordées aux étrangers ;
- abandon des contingents après cinq ans, ce qui conduit *de facto* à la libre circulation.

#### **4.1.3. Mesures d'accompagnement**

L'introduction des mesures d'accompagnement visant à limiter le risque de sous-enchère sociale dans le marché du travail implique, à terme, des modifications législatives et la mise en place de nouvelles structures, pour une part déjà initiées.

Les mesures d'accompagnement sont définies dans la loi fédérale sur les conditions minimales de travail et de salaire applicables aux travailleurs détachés en Suisse du 8 octobre 1999. Cette dernière loi détermine également les critères d'extension facilitée des conventions collectives de travail et la fixation de salaires minimaux par contrats-types de travail.

Ces dispositions n'entreront en principe en vigueur que deux ans après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, ce qu'il faut regretter vu les effets prévisibles de l'introduction, dès l'entrée en vigueur de l'accord, d'un droit à la mobilité géographique et professionnelle. Une ordonnance fédérale d'application est en cours d'élaboration et elle entrera en vigueur en même temps que la loi sur les travailleurs détachés. Pour l'essentiel, l'adaptation des lois cantonales est tributaire de cette ordonnance.

##### **4.1.3.1. La commission tripartite**

L'article 360 b CO, ajouté dans la loi sur les travailleurs détachés, prévoit la création d'une commission tripartite unique pour l'ensemble du marché du travail de chaque canton. Une commission nationale est également instituée pour régler les problèmes qui concernent plusieurs cantons.

Pour être représentative, une telle commission doit réunir un nombre égal de représentants des employeurs et des travailleurs ainsi que des représentants de l'Etat. Pour assumer les compétences qui lui sont dévolues, elle peut en déléguer la préparation ou la mise en œuvre à d'autres instances.

La délégation de compétences peut notamment être imaginée de la façon suivante :

- a) Observation du marché du travail
  - sur la base de rapports des partenaires sociaux et des commissions paritaires,
  - sur la base de rapports des services de l’administration, (du service de l’emploi, – en vertu de l’article 5 L’Empl, du service économique, du service de l’inspection et de la santé au travail, de l’office de surveillance et du service des étrangers notamment),
  - sur la base de rapports provenant d’autres sources.
- b) Constatations d’abus
  - sur la base de rapports des partenaires sociaux et des commissions paritaires,
  - sur la base de rapports des services et offices concernés,
  - sur la base des rapports d’activités des instances judiciaires,
  - sur la base de rapports d’autres sources.
- c) Propositions d’élaboration de contrats-types ou d’extension de CCT
  - sur la base de travaux préparatoires confiés par la commission, après constatation des abus, à d’autres instances.
- d) Suivi des contrats-types
  - sur la base de rapports demandés aux instances mentionnées sous points a) à c) ci-avant.
- e) Secrétariat de la commission
  - secrétariat permanent rattaché au service de l’emploi.

Les moyens mis à disposition de la commission tripartite devront être examinés à la lumière des premières expériences.

Une telle commission ne doit toutefois pas conduire à la suppression du Conseil de l’emploi, qui associe notamment aux réflexions de l’Etat et des partenaires sociaux, les autres partenaires concernés et notamment les députés, les représentants des sociétés de placement, ceux de la formation et de l’orientation professionnelle, etc.

La loi sur les travailleurs détachés n’entrant en principe en vigueur que deux ans après l’entrée en vigueur des accords, la commission tripartite ne devra obligatoirement être mise en place qu’à ce moment-là. Toutefois, vu les conséquences immédiates qui se feront ressentir à l’entrée en vigueur de l’accord sur la libre circulation des personnes, notamment en raison du fait que les conditions de travail ne seront plus examinées lors de changements de cantons, de professions ou de branches, le Conseil fédéral et le Conseil d’Etat ont jugé préférable de constituer, à leur niveau, une commission



tripartite plus rapidement. L'article 360 b CO entrera vraisemblablement en vigueur dans le courant 2003. La commission cantonale fonctionne déjà sur la base d'un règlement provisoire. Elle aura ainsi le temps de se familiariser avec les tâches qui lui incombent et pourra être pleinement efficace lors de l'entrée en vigueur de la loi sur les travailleurs détachés. Elle aura également un rôle à jouer dans le domaine de la lutte contre le travail illicite. La présidence de la commission a été confiée au chef du Département de l'économie publique.

#### *4.1.3.2. Facilitation de l'extension des conventions collectives de travail (CCT)*

La révision de la loi permettant d'étendre le champ d'application des conventions collectives de travail (CCT), prévues à l'article 356 CO, consiste à faciliter l'extension du champ d'application de telles conventions en abaissant à 30% la proportion de travailleurs et d'employeurs liés par la convention régissant la branche dans laquelle le champ d'application de la convention doit être étendu. L'extension des conventions collectives peut être demandée par l'intermédiaire de la commission tripartite si les parties contractantes l'acceptent et que les abus se sont répétés dans une branche ou une profession donnée. L'extension du champ d'application de la convention collective se limite aux dispositions relatives aux salaires et aux horaires de travail ainsi qu'aux contrôles paritaires. L'autorité compétente détermine l'ampleur des contrôles.

Le recours à la commission tripartite se justifie par le rôle d'observation du marché du travail qui est confié à ce nouvel organe ainsi que par sa composition englobant les partenaires sociaux. Il appartiendra à la commission cantonale ou nationale de voir si, dans une branche donnée, au niveau d'un canton, d'une région ou au plan national, on se trouve en présence d'une situation de sous-enchère la légitimant à déposer une demande d'extension facilitée.

#### *4.1.3.3. Salaires minimaux fixés par les contrats-types de travail (CTT)*

Les contrats-types, selon l'article 359 CO, sont importants surtout dans les branches et professions qui ne sont organisées ni côté employeurs, ni côté salariés et qui ne sont régies par aucune convention collective de travail ou si les CCT ne mentionnent pas de référence salariale. En cas de sous-enchères répétées en matière de salaires et de conditions de travail, la commission tripartite s'adresse à l'autorité cantonale compétente pour lui demander d'édicter un contrat-type de travail. Cette autorité a de plus un devoir d'information par rapport aux autorités fédérales compétentes.

Le message du Conseil fédéral précise que l'Etat ne pourra pas intervenir de sa propre initiative. En effet, si la commission tripartite constate que les salaires et/ou les conditions de travail dans une branche font abusivement l'objet d'une sous-enchère, il lui appartiendra de déposer une demande tendant à l'adoption d'un CTT auprès de l'autorité compétente.

La commission tripartite devra faire une proposition concrète à l'autorité en ce qui concerne les salaires minimaux. La mesure doit jouer un rôle subsidiaire par rapport aux conventions collectives. Un CTT fixant des salaires minimaux n'est en effet envisageable que dans les branches dans lesquelles il n'existe pas de conventions collectives, dans lesquelles la convention collective ne contient aucune disposition salariale ou ne peut être étendue du fait que les conditions légales de l'extension ne sont pas réalisées.

Le Conseil d'Etat souhaite que le recours à cet outil reste limité dans la mesure où il est à ses yeux préférable que les partenaires sociaux s'accordent pour conclure des CCT dans le maximum de branches.

L'autorité compétente pour décider, sur proposition de la commission tripartite, de l'extension des conventions collectives de travail ou de l'adoption de contrats-types de travail devra être désignée.

#### *4.1.3.4. Loi sur les travailleurs détachés*

Les travailleurs d'une entreprise ayant son siège dans l'UE qui viendront effectuer un travail pendant une période limitée en Suisse sont soumis aux règles suisses qui établissent des conditions minimales de travail et de salaire, tout en restant rattachés au système de sécurité sociale de leur pays d'origine.

La mise en œuvre des dispositions affectant les cantons, soit l'annonce et le contrôle des conditions de travail, sera intégrée dans la révision de la LEmpl.

La compétence d'étendre les conventions collectives de travail et d'élaborer les contrats-types de travail devra être déterminée. Il paraît opportun de centraliser toutes les bases légales nécessaires à l'application de la loi sur les travailleurs détachés dans un seul document, soit la LEmpl. Cet élément sera intégré dans la révision de la LEmpl.

Une base légale pour la commission tripartite sera insérée dans la législation cantonale (LEmpl). Le règlement relatif à cette commission, actuellement en vigueur dans une version provisoire, devra être révisé après la modification de la loi.

#### **4.1.4. Imposition**

L'accord sur la libre circulation des personnes ne remet pas en question les principes et les règles tendant à éviter les doubles impositions figurant dans les conventions bilatérales de double imposition que la Suisse a passées avec les Etats membres de la Communauté européenne.

En particulier, l'accord entre la Suisse et la France relatif à l'imposition des rémunérations des travailleurs frontaliers, du 11 avril 1983, n'est pas touché par la signature de l'accord sur la libre circulation des personnes. Malgré

l'assouplissement du statut de frontalier (retour hebdomadaire et non plus quotidien au domicile, suppression de l'obligation de domicile dans la zone frontalière six mois avant la prise d'emploi dans le pays voisin et mobilité géographique dans les zones frontalières), l'Etat de résidence du travailleur frontalier conserve le droit de prélever l'impôt sur le revenu provenant de l'activité lucrative, exercée dans l'autre Etat. La compensation financière due par l'Etat de résidence à l'autre Etat est maintenue.

La législation fiscale actuelle, tant au point de vue du droit international qu'au plan interne, est compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes et ne nécessite aucune adaptation particulière.

#### 4.1.5. Acquisitions immobilières

Afin de respecter le critère de traitement national accordé aux ressortissants communautaires, les accords bilatéraux suppriment :

- la limitation à l'acquisition d'immeubles pour les personnes qui se créent un domicile ;
- la limitation à l'acquisition d'immeubles pour les personnes qui jouissent d'un droit de séjour – mais ne se créent pas un domicile – qui acquièrent les locaux nécessaires à l'exercice de leur activité. L'acquisition d'immeubles aux seules fins de placer des capitaux, le commerce d'immeubles et l'acquisition de résidences secondaires et de résidences de vacances, sont en revanche soumis à autorisation ;
- la limitation à l'acquisition d'immeubles pour les frontaliers, qui acquièrent les locaux nécessaires à leur activité et une résidence secondaire. L'acquisition d'immeubles aux seules fins de placer des capitaux, le commerce d'immeubles et l'acquisition de résidences secondaires et de résidences de vacances sont là aussi soumis à autorisation.

La législation cantonale ne doit pas subir de modification dans la mesure où les dispositions légales sont régies par le droit fédéral.

#### 4.2. Accord sur la libre circulation des personnes: assurances sociales

En vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes et de son annexe II, la Suisse et les pays membres de l'Union européenne ont convenu de coordonner leurs régimes de sécurité sociale et ont choisi le système de coordination en vigueur entre les Etats de l'Union européenne comme système applicable dans les relations entre la Suisse et les pays membres de l'Union européenne. Il y a lieu de préciser que le système de sécurité sociale n'est pas unifié au sein de l'Union européenne, ce qui peut parfois conduire à la suppression d'une prestation en cas de changement de pays de résidence ou d'emploi. En vue de lever les obstacles à la libre circulation des personnes également au niveau de la sécurité sociale, ces

pays se sont dotés d'un système de coordination, soit les règlements 1408/71 et 574/72. Ainsi, dans ses rapports avec l'Union européenne, la Suisse appliquera ces règlements avec certaines adaptations.

Le système de coordination européen est complexe. Il distingue entre plusieurs types de prestations sociales (prestations de sécurité sociale au sens strict, prestations spéciales à caractère non contributif, avantages sociaux) et prévoit un régime de coordination différent pour chaque type de prestations. Il est dès lors primordial de qualifier les assurances sociales existantes afin de les attribuer à l'un ou l'autre type de prestations. Cette opération n'est pas toujours évidente. Comme nous le verrons ci-après, la Confédération a choisi la méthode du renvoi aux règlements 1408/71 et 574/72 par souci de simplification. A noter que la règle de l'interdiction de discrimination ou de l'égalité de traitement est commune aux trois types de prestations sociales; cette règle ne prohibe pas seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité des bénéficiaires potentiels (discriminations directes), mais également toutes formes dissimulées de discrimination qui aboutissent au même résultat, par exemple l'exigence d'une durée de résidence en Suisse pour pouvoir toucher une prestation (discriminations indirectes).

L'accord englobe toutes les branches d'assurance (assurance-maladie, prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, assurance-accidents, allocations familiales et assurance-chômage), y compris les réglementations cantonales.

#### ***4.2.1. Assurances sociales fédérales***

L'assemblée fédérale a apporté des modifications aux lois fédérales en matière d'assurances sociales afin de les adapter à l'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes (loi du 20 décembre 1946 sur l'AVS, loi du 19 juin 1959 sur l'Al, loi du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, loi du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, loi du 17 décembre 1993 sur le libre passage, loi du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, loi du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents, loi du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage).

#### ***4.2.2. Assurances sociales cantonales***

La technique du renvoi adoptée par le législateur fédéral présente les avantages d'être techniquement précis et facile à réaliser. Il a toutefois un inconvénient majeur: le texte légal ainsi complété est difficilement lisible pour la personne qui cherche à trouver une réponse à une question déterminée d'application étant donné qu'il se limite à renvoyer à un ensemble complexe de règles et que, de surcroît, il n'apporte pas de réponse à la

question de la qualification des prestations qui seule permettrait de s'orienter dans ces règlements. La solution idéale consisterait dès lors à qualifier les différentes prestations cantonales afin de simplifier l'accès au système de coordination. Dans certains domaines, cette qualification peut être effectuée sans difficultés. Pour d'autres prestations, cette opération se révèle plus hasardeuse. Compte tenu des conséquences, notamment financières importantes, qui découlent de la qualification, il paraît préférable de se montrer prudent et d'attendre les réponses que les tribunaux saisis de cas concrets apporteront à ces questions. Nous vous proposons dès lors de procéder aux modifications qui ne posent pas de problèmes majeurs et de nous limiter à un renvoi du même type que celui opéré par le législateur fédéral pour les cas compliqués.

#### *4.2.2.1. Prestations complémentaires*

Les prestations complémentaires sont des prestations à caractère non contributif puisqu'elles ne sont pas financées au moyen de cotisations des employeurs et des travailleurs. La qualification est claire. Elles ne sont de ce fait pas exportables. Il est nécessaire de préciser la qualification de ces prestations dans la loi.

Il convient par ailleurs de supprimer dans la mesure du possible les éventuelles discriminations figurant dans la loi cantonale. L'article 3 de la loi cantonale susmentionnée prévoit que: «Les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse depuis dix ans sans interruption ont droit à une prestation complémentaire dans les limites de la présente loi». Selon les règles imposées par l'accord sur la libre circulation des personnes, les délais d'attente relatifs au domicile constituent une entrave au principe de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne et doivent donc être supprimés. Il convient dès lors d'abolir cette discrimination et de tenir compte de la durée de domiciliation dans un pays de la Communauté européenne en modifiant la disposition susmentionnée par une référence spécifique à l'article 2 du règlement N° 1408/71.

#### *4.2.2.2. Allocations familiales et de maternité*

La loi cantonale contient deux types de prestations, soit les allocations familiales et les allocations de maternité, qui sont traitées différemment dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Le financement des allocations familiales est assuré par le biais de cotisations, alors que, compte tenu de la modification de la loi adoptée par le Grand Conseil le 24 octobre 2000, le financement des allocations de maternité est mixte vu qu'il est assuré par le biais de cotisations et du budget de l'Etat.

La qualification des prestations d'assurances sociales permet de déterminer quel régime de coordination leur sera applicable. S'il est aisé de qualifier les allocations familiales, il s'agit de prestations de sécurité sociale au sens

strict donc exportables, il est à l'heure actuelle très difficile de qualifier les allocations de maternité et par conséquent d'adapter la législation cantonale en la matière.

On relèvera par ailleurs que la loi contient des dispositions discriminatoires qui ne sont pas compatibles avec l'accord sur la libre circulation des personnes. Ainsi les salariés étrangers ne peuvent pas toucher d'allocations de formation professionnelle, soit d'allocations versées pour des enfants de 16 à 25 ans en apprentissage ou poursuivant des études, lorsque ces enfants sont domiciliés à l'étranger (art. 23 et 31, al. 4, de la loi). Cette discrimination n'est pas compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes. Pour les personnes concernées par cet accord, les allocations familiales, à l'exception des allocations de naissance, devront à l'avenir être également versées pour les enfants domiciliés à l'étranger.

Pour qu'une femme puisse prétendre au versement de l'allocation de maternité, elle doit avoir été domiciliée dans le canton depuis une année au moins lors de la naissance de l'enfant (art. 35 de la loi). Selon les règles imposées par l'accord sur la libre circulation des personnes, les délais d'attente relatifs au domicile constituent une entrave au principe de la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne et doivent donc être supprimés. La jurisprudence helvétique les admet en revanche entre les cantons suisses. Si l'on supprime les délais d'attente pour les personnes concernées par l'accord, on crée une inégalité de traitement entre ressortissants de pays de l'UE et personnes domiciliées en Suisse, qui resteraient soumises au délai d'attente. Une telle discrimination ne paraît guère soutenable. Il s'agit dès lors de supprimer totalement le délai d'attente en prévoyant que la mère doit être domiciliée dans le canton au moment de la naissance.

Lorsqu'une femme bénéficiant d'allocations de maternité quitte le canton, le droit à l'allocation de maternité s'éteint à la fin du mois qui suit (art. 38, al. 4). Compte tenu du financement mixte des allocations de maternité, il est difficile de dire si elles sont exportables. Il est préférable de ne pas modifier cette disposition pour l'instant et d'attendre que les tribunaux aient eu l'occasion de se prononcer sur cette question.

Le règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales et de maternité, du 10 décembre 1997, comporte également quelques dispositions discriminatoires qu'il y aura lieu d'adapter.

Il n'y a en revanche pas lieu d'apporter de modifications à la loi sur la promotion de l'agriculture, du 23 juin 1997, ni au règlement concernant les allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture, du 25 juin 1997. La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture a été modifiée (FF 1999, p. 7858).

L'organe de liaison compétent pour renseigner et transmettre les demandes de renseignements provenant des Etats de l'UE est le secrétariat général du Département de l'économie publique.

#### 4.2.2.3. Assurance-maladie

En vertu des Accords bilatéraux, la protection sociale, en matière d'assurance-maladie, reprend la réglementation européenne. Parmi les principales innovations, on relèvera l'assujettissement obligatoire à l'assurance-maladie suisse de certaines catégories de personnes résidant dans un pays membre de l'Union européenne et l'exportation du système suisse de réduction des primes pour ces personnes si elles sont de condition modeste. La réglementation européenne dispose que les travailleurs sont assurés selon la législation de l'Etat où ils exercent leur activité professionnelle, quand bien même leur domicile serait dans un autre Etat. De la soumission du travailleur à une législation découle celle des membres de sa famille (épouse, enfants mineurs ou majeurs en cours de première formation, sans activité lucrative). Les chômeurs, touchant des indemnités suisses, et leur famille, domiciliés dans un Etat membre de l'Union européenne, restent en outre, mais temporairement durant trois mois, soumis à l'assurance suisse.

Par ailleurs, les personnes domiciliées dans un Etat membre de l'Union européenne, percevant une rente suisse prépondérante, et leur famille, sont assujetties à l'obligation selon la LAMal.

Toutefois, selon le pays de résidence du travailleur, du chômeur, du rentier, et de leur famille, des exceptions permettent aux personnes concernées de bénéficier du droit d'option, ce qui laisse le choix entre souscrire au régime de l'assurance-maladie de leur pays de résidence ou souscrire à l'assurance suisse. Le tableau ci-après donne un aperçu des solutions diverses en présence selon les pays de résidence :

Assujettissement à l'assurance-maladie obligatoire de personnes résidant dans un Etat de l'UE et de l'AELE

<i>Catégorie de personnes</i>	<i>Droit d'option pour l'Etat de résidence ou la Suisse</i>	<i>Assurance dans le pays de résidence</i>	<i>Assurance en Suisse</i>
<i>Lorsque la personne réside dans l'un des Etats suivants :</i>			
– frontaliers	A – D – FIN – I – F	FL	B – DK – E <sup>1)</sup> – GB
– rentiers	P		– GR – IRL – L – NL – S – N – ISL
– chômeurs	<sup>1)</sup> E : droit d'option pour les rentiers correspondant à la réglementation de l'actuelle convention de sécurité sociale		
Membres de la famille sans activité lucrative de:	A – D – FIN – I – F	DK – E <sup>2)</sup> – GB – P – S – FL	B – GR – IRL – L – NL – N – ISL
– frontaliers			
– rentiers	<sup>2)</sup> E : les membres de la famille des rentiers sans activité lucrative peuvent être assurés ensemble avec le rentier en Suisse ou en E		
– chômeurs			
– personnes avec un permis de séjour de courte durée			
– personne avec un permis de séjour annuel			

A Autriche	B Belgique	D Allemagne	DK Danemark
E Espagne	F France	FIN Finlande	GB Grande-Bretagne
GR Grèce	I Italie	IRL Irlande	L Luxembourg
NL Pays-Bas	P Portugal	S Suède	N Norvège
ISL Islande	FL Liechtenstein		

Les personnes soumises à l'assurance suisse ont droit à la réduction des primes prévue par la LAMal, selon le droit propre de chaque canton.

La législation fédérale adoptée en la matière prévoit une répartition des tâches entre les cantons et la Confédération, cette dernière agissant au travers d'une institution fédérale centrale (Institution commune LAMal). Les cantons sont chargés de l'information (notamment des rentiers et des chômeurs quittant la Suisse pour un pays de l'UE ou de l'AELE), du contrôle de l'obligation d'assurance et de la réduction des primes s'agissant des



frontaliers et leur famille, des chômeurs et de leur famille, ainsi que des membres de la famille, domiciliés dans un Etat de l'UE, de personnes résidant en Suisse avec un permis de séjour annuel ou de courte durée. De son côté, la Confédération est chargée des mêmes tâches à l'égard des rentiers percevant une rente suisse, mais résidant dans un Etat de l'UE.

Les cantons romands ont décidé d'uniformiser les procédures cantonales réglant le contrôle de l'obligation, mais aussi de l'exercice du droit à la réduction des primes, lequel interviendra uniquement sur demande (pas d'automatisme possible).

L'assujettissement à l'assurance-maladie suisse pourrait avoir des effets importants en matière de réduction des primes. La Suisse est tenue d'octroyer des réductions de primes d'assurance-maladie aux personnes de condition économique modeste qui sont assurées en Suisse mais résident dans un Etat de l'Union européenne. Sont plus particulièrement concernés les frontaliers et leur famille. Au moment de la présente rédaction, aucun afflux massif en direction de l'assurance suisse n'a été observé. Un revirement n'est cependant pas exclu du fait que la France n'a pas encore fait connaître, avec exactitude, les conditions d'intégration des frontaliers et de leur famille au sein de son régime obligatoire d'assurance-maladie.

Conformément à la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), les cantons accordent actuellement des réductions des primes d'assurance-maladie aux personnes de condition économique modeste. Le financement de ces réductions est assuré par les cantons et la Confédération. A l'avenir, les personnes assujetties à la LAMal résidant dans un pays de l'Union européenne pourront également bénéficier de ces réductions. Le législateur fédéral a élaboré deux régimes différents pour deux catégories d'assurés. Pour les personnes ayant un lien actuel avec un canton, comme les frontaliers et les membres de leurs familles, le canton concerné sera compétent. Comme jusqu'ici, les coûts de la réduction des primes seront répartis entre la Confédération (deux tiers) et le canton concerné (un tiers par rapport à l'ensemble des cantons). Les critères de répartition de subsides fédéraux ont toutefois été complétés pour tenir compte du nombre de frontaliers et des membres de leur famille assurés en Suisse. S'agissant des personnes n'ayant plus de lien actuel avec la Suisse (bénéficiaires d'une rente suisse résidant dans un pays de l'Union européenne et les membres de leur famille), la Confédération veillera à l'exécution de la réduction de primes et assumera les coûts y afférents.

La loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LILAMal), du 4 octobre 1995, ne s'applique qu'aux personnes assujetties à la LAMal domiciliées dans le canton de Neuchâtel. Il y a dès lors lieu d'étendre son champ d'application par une disposition générale (art. 1 bis, al. 1) respectant les droits d'option différents accordés par les pays de l'UE, ainsi qu'une délégation de compétence au Conseil d'Etat (art. 1 bis, al. 2). Cette dernière permettra d'organiser, au travers des dispositions d'exécution de la LILAMal,

voire d'une réglementation provisoire, de manière souple et coordonnée avec les cantons romands, les tâches qui seront dévolues en vertu du droit fédéral.

#### *4.2.2.4. Mesures de crise*

Les mesures de crise ne constituent pas des prestations d'assurances sociales et ne sont donc pas concernées par l'accord sur la libre circulation des personnes. Toutefois, il est nécessaire d'adapter le règlement concernant les mesures de crise cantonales, du 20 janvier 1999, afin d'y insérer la qualification de ces prestations (prestations à caractère non contributif). Le Conseil d'Etat a par ailleurs déjà procédé à l'adaptation de ce règlement ainsi que de l'arrêté fixant les limites financières et les montants d'aide des mesures de crise, du 20 janvier 1999, de façon à supprimer ou modifier les dispositions discriminatoires.

#### *4.2.2.5. Action sociale*

Les aides matérielles versées dans le cadre de l'action sociale constituent des avantages sociaux au sens de l'accord sur la libre circulation des personnes. Elles ne sont pas exportables, mais sont soumises à la règle de l'égalité de traitement. Il n'est pas nécessaire de modifier la législation en la matière.

### 4.3. Accord sur la libre circulation des personnes – Reconnaissance des diplômes

La Suisse s'engage à appliquer les bases juridiques du droit communautaire relatif à la reconnaissance des diplômes, énoncées dans l'annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes, telles qu'en vigueur à la date de la signature de l'accord, ou des règles équivalentes. Quant à l'UE, elle s'engage à reconnaître les diplômes suisses qui satisfont aux exigences du droit communautaire.

Le règlement de l'UE à ce sujet énonce les conditions auxquelles les ressortissants de l'UE peuvent exercer dans un autre Etat de l'Union, en référence à la formation attestée par un diplôme, une activité professionnelle en principe réservée aux titulaires d'un diplôme national ou d'une attestation professionnelle. Pour ce qui est de la reconnaissance des diplômes, la Suisse est donc assimilée à un Etat membre de l'UE.

L'article pertinent de l'accord sur la libre circulation des personnes a la teneur suivante:

#### ***Article 9 Diplômes, certificats et autres titres***

*Afin de faciliter aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et de la Suisse l'accès aux activités salariées et indépendantes et leur exercice, ainsi que la prestation de services, les parties contractantes prennent les mesures nécessaires, conformément à l'annexe III, concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes,*

---

*certificats et autres titres et la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des parties contractantes concernant l'accès aux activités salariées et non salariées et l'exercice de celles-ci ainsi que la prestation de services.*

Le droit communautaire distingue deux types de directives: les directives générales et les directives spéciales. Les premières reposent sur le principe de la confiance réciproque dans la formation offerte dans les autres Etats membres, alors que les secondes se fondent sur le principe de l'harmonisation préalable de la formation ou de l'expérience professionnelle acquise dans le pays d'origine. Les directives spéciales s'appliquent, par exemple, aux professions médicales et aux avocates et avocats.

Il s'agit enfin de préciser que l'accord ne prévoit pas la reconnaissance académique des diplômes et ne porte pas non plus sur l'accès aux écoles et aux universités.

De manière générale, l'Union européenne pratique une liberté dans l'exercice d'une profession qui est comparable à la liberté du commerce et de l'industrie en Suisse, bien que cette liberté soit limitée dans tous les Etats aux titulaires de certains types de diplômes dans certaines professions. Il s'agit notamment des professions réglementées telles que les professions médicales, les avocats, les architectes, les guides de montagne. Ces professions ont cela en commun que, mal exercées ou de manière inadéquate, elles présentent un risque important pour les personnes qui les exercent ou pour les tiers. Afin que la liberté puisse prévaloir dans les professions réglementées aussi, les Etats s'engagent à la reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats.

Les diplômes d'architecture suisses au niveau des écoles techniques supérieures ou des hautes écoles spécialisées font exception. Malgré la volonté de compromis des négociateurs suisses (compensation de la quatrième année d'études exigée par l'UE par un diplôme postgrade ou un stage professionnel), il n'a pas été possible d'aboutir à un accord. Dans l'acte final de l'accord sur la libre circulation des personnes figure la déclaration de la Suisse selon laquelle cette question devra être renégociée.

Dans la mesure où des normes minimales sont définies dans des directives spéciales, notamment en ce qui concerne la profession de médecin, d'avocat et d'architecte, le texte de l'accord mentionne nommément les diplômes. Pour tous les autres, la reconnaissance mutuelle est garantie de manière globale. Pour les professions non réglementées, elle n'a aucune importance puisqu'en tout état de cause, l'exercice de ces professions est libre.

La reconnaissance des diplômes professionnels au sens strict incombe aux autorités fédérales ainsi qu'aux autorités intercantionales (Conférence suisse des directrices et directeurs de l'instruction publique et Conférence suisse des directrices et directeurs des affaires sanitaires).

Par contre, les autorisations nécessaires à l'exercice d'une profession réglementée sont délivrées par les cantons en application du droit cantonal. Il appartient aux cantons de rendre leur législation en la matière conforme tant aux directives de la communauté européenne qu'à la nouvelle réglementation fédérale ou intercantonale y relative, et en particulier au principe de non-discrimination entre travailleuses et travailleurs salariés ou indépendants, ressortissants d'un Etat membre de l'UE, par rapport aux salariés et indépendants suisses et neuchâtelois.

#### **4.3.1. Professions médicales**

L'article 54 de la loi de santé prévoit que « l'autorisation d'exercer une profession médicale est accordée aux médecins, médecins-dentistes, médecins-vétérinaires et pharmaciens porteurs d'un diplôme fédéral ». Cette disposition doit être modifiée afin d'ouvrir l'exercice de ces professions aux titulaires de diplômes européens.

S'agissant des médecins, les derniers termes de l'article 54, alinéa 1, doivent être supprimés et modifiés par « porteur d'un titre de spécialiste délivré par la Confédération ou un autre titre reconnu par un pays membre de l'Union européenne ». S'agissant des autres professions médicales, il conviendra de ne pas faire mention de la notion de spécialiste mais uniquement du diplôme reconnu dans un pays membre de l'UE.

Le second alinéa précise que lorsque des motifs de santé publique le commandent, une autorisation peut être accordée au titulaire d'un autre diplôme jugé équivalent par le département. Cette autorisation peut être limitée ou conditionnelle. Cet article ne nous paraît pas devoir être modifié, car il permet à des ressortissants ne provenant pas de pays de l'Union européenne de travailler dans notre canton, sous certaines conditions relativement restrictives.

Il faut également modifier l'article 60, alinéa 2, pour y mentionner que les titulaires de diplômes non reconnus dans le cadre des accords avec l'Union européenne doivent être au bénéfice d'une autorisation du département.

L'entrée en force des accords bilatéraux ne modifie pas considérablement les pratiques actuelles, en termes de contrôle des titres professionnels, relative à l'octroi d'autorisation de pratiquer. Au contraire, les procédures de reconnaissance faisant l'objet de dispositions fédérales, menées par des organes fédéraux, devraient permettre un allègement des tâches de surveillance au niveau cantonal.

#### **4.3.2. Professions juridiques**

Seule la profession d'avocat est concernée. La loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA) entrée en vigueur en même temps que l'accord intègre le contenu des accords bilatéraux, notamment les directives européennes y relatives.

---

La LLCA, qui concerne en premier lieu la libre circulation des avocats en Suisse a nécessité la modification de la loi cantonale sur la profession d'avocat, que vous avez acceptée le 19 juin 2002.

#### **4.3.3. Enseignants**

Dans notre canton, l'accès à un poste de l'école publique suppose un diplôme d'une école pédagogique (HEP-BEJUNE) qui s'ajoute à une formation de base. Dans le secteur de la formation professionnelle, il en va à peu près de même, en ce sens qu'une formation pédagogique reconnue est exigée. Les titres spécifiques, mais non exclusifs sont délivrés par l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (attestation, certificat ou diplôme, selon les types d'enseignement).

En Suisse, aucune procédure ne permettait la reconnaissance automatique d'un titre d'enseignement d'un canton à l'autre. La Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP) a mis fin à cette situation en signant, le 18 février 1993, un accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études. Cet accord général a été suivi d'autres accords (règlements) portant sur la reconnaissance réciproque des diplômes d'enseignement pour les écoles de maturité (4 juin 1998) les écoles préscolaires et primaires (10 juin 1999) et secondaires I (26 août 1999). Cette réglementation confère également à la CDIP la compétence de reconnaître les diplômes étrangers et le droit de prescrire à cet effet des stages d'adaptation, des examens d'aptitudes ou une expérience professionnelle supplémentaire. La reconnaissance des diplômes d'enseignement étrangers échappe donc, dans une large mesure, à notre canton. Il s'agit de décisions intercantionales auxquelles notre législation doit s'adapter en introduisant la notion d'équivalence.

En date du 21 juin 2002, votre Conseil a adopté une révision de la loi sur l'organisation scolaire dont l'article 36, dans sa nouvelle teneur, ne fait plus référence aux titres délivrés par l'Université de Neuchâtel et introduit la notion de titres jugés équivalents pour l'enseignement primaire et pour l'enseignement secondaire. La loi sur la formation professionnelle (art. 28 et 29) introduit également la même notion de titres jugés équivalents qui devraient permettre à l'autorité compétence de reconnaître, avec ou sans compléments, des titres obtenus à l'étranger pour enseigner dans nos écoles publiques.

Ainsi, les postulats déposés par le groupe libéral-PPN en date du 21 mars 1989 (89.120) et par le groupe socialiste en date du 25 mars 1991 (91.112) peuvent être définitivement classés. La libre circulation des personnes diplômées se concrétisera peu à peu au sein de l'Union européenne dans le domaine de la formation.

#### **4.3.4. Etudiants**

La reconnaissance des diplômes dans la perspective de l'admission aux études universitaires postgrades ne fait pas l'objet de l'accord. Cela signifie

que si les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne permettent de garantir la liberté de mouvement de la main-d'œuvre, ce n'est pas le cas de la mobilité dans la formation. Cependant, différents accords bilatéraux concernant l'admission aux études ont déjà été conclus ou sont en préparation (Convention de Lisbonne, Déclaration de Bologne). Ils doivent permettre une reconnaissance générale des titres académiques, selon le principe de la confiance réciproque, soit une reconnaissance des titres et examens du pays d'origine dans le pays d'accueil. Les Universités peuvent tempérer ce principe de reconnaissance réciproque générale des formations acquises en refusant une équivalence si celle-ci crée une différence substantielle avec les exigences qu'elle impose à ses propres étudiants.

Dans la ligne de la motion déposée par le député Claude Borel en date du 28 juin 1989 (89.141), l'Université de Neuchâtel a déjà conclu de nombreux accords bilatéraux avec d'autres universités européennes pour faciliter des échanges d'étudiants, notamment avec Besançon, Bologne, Louvain, Luxembourg, Manchester, Paris-Sorbonne, Paris-Nord, Sheffield, Strasbourg et Toulouse. Nous vous proposons dès lors de classer la motion Claude Borel.

#### 4.4. Accord sur les transports terrestres

L'élément central de l'accord est l'augmentation progressive des limites de poids définies pour les poids lourds avec en parallèle une augmentation des redevances routières qui sont fonction de trois catégories de normes d'émission (Euro). Des contingents sont définis pour le trafic international et de transit. Les conditions générales des transports sont également harmonisées.

Le Conseil fédéral a adopté plusieurs ordonnances relatives à l'accord sur les transports terrestres et a fixé leur entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Ces ordonnances concernent l'introduction de la RPLP, le contingentement pour les camions de 40 tonnes, l'application technique de la limite des 34 tonnes et les exigences minimales pour l'admission à la profession de transporteur routier.

Les cantons sont directement concernés dans les domaines suivants :

- mise en œuvre des mesures d'accompagnement, notamment l'intensification des contrôles routiers ;
- capacité du réseau routier ;
- octroi des contingents d'autorisation pour le transport intérieur aux véhicules de 40 tonnes maximum ;
- normes techniques et sociales ;
- RPLP.

#### **4.4.1. Intensification des contrôles routiers**

Aux termes de la LCR, les contrôles effectués ont pour but de maintenir et d'accroître la sécurité du trafic. Il s'agit également de vérifier lors de chaque contrôle de poids lourds, le versement de la RPLP et le respect des réglementations spéciales en rapport avec les innovations en matière de politique des transports. Cela concerne les autorisations de circuler pour les 40 tonnes durant la phase transitoire. Après 2004, les autorisations pour les transports à vide et les transports légers ainsi que la conformité avec les droits acquittés pour la catégorie de véhicule concernée devront être vérifiées. Il faudra en outre contrôler l'admission à l'exercice de la profession.

L'intensification des contrôles des poids lourds implique une augmentation de personnel, une amélioration de l'infrastructure, notamment les points de pesage et de l'équipement technique.

#### **4.4.2. Capacité du réseau routier**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001, les poids lourds de 34 tonnes sont autorisés à circuler en Suisse. Les 40 tonnes doivent attendre le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Les poids lourds sont autorisés à circuler sans restriction d'itinéraire. Cela signifie qu'ils peuvent, s'il n'y a pas de restriction locale, circuler sur l'ensemble des voies publiques et surtout, sur les ouvrages d'art. Il a donc fallu recenser la capacité de notre réseau routier, respectivement des charges admissibles sur les ouvrages d'art et en fonction des tonnages autorisés et placer une signalisation de limitation de tonnage avec itinéraire de déviation pour les poids lourds.

#### **4.4.3. Contingents**

La Suisse augmente par étapes la limite de poids pour les transports par route pour l'adapter au standard européen :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2001, la limite de poids autorisée est passée de 28 tonnes à 34 tonnes ;
- au 1<sup>er</sup> janvier 2005, la limite de poids autorisée passera à 40 tonnes ;
- pendant quatre ans, de janvier 2001 à décembre 2004, un nombre limité de transports d'un poids effectif maximum de 40 tonnes sera autorisé ;
- pour les années 2001 et 2002, un contingent de 300.000 courses par année est disponible pour les véhicules automobiles de transports de marchandises de 40 tonnes immatriculés en Suisse. Pour les années 2003 et 2004, ce contingent s'élèvera à 400.000 courses par an.

Des contingents séparés sont disponibles pour les véhicules de transports de marchandises immatriculés dans les Etats de l'UE. La moitié des contingents pour les transports de 40 tonnes sera utilisée pour le trafic transfrontalier (transports d'importation/d'exportation et opérations de transit) et l'autre moitié pour le transport interne (courses sur le territoire suisse).

S'agissant du transport d'importation/d'exportation, l'autorisation permet un trajet aller et retour avec prise en charge ou dépose de marchandises sur le territoire suisse. Une autorisation d'opération de transit permet une course d'une frontière à l'autre du territoire sans prise en charge ou dépose de marchandises sur ce territoire.

Pendant les deux premières années, 150.000 autorisations de telles courses transfrontalières seront disponibles pour un an pour les véhicules immatriculés en Suisse. Les autorisations pour le transport interne sont octroyées sous forme de cartes journalières qui donnent droit à une ou plusieurs courses effectuées en une journée à l'intérieur du territoire suisse au moyen du même véhicule.

Les cantons sont compétents pour délivrer les autorisations aux camions de 40 tonnes pour le trafic interne, alors que la Confédération se charge de délivrer les autorisations aux véhicules étrangers.

#### ***4.4.4. Normes techniques et sociales***

L'accord sur les transports terrestres exige que la Suisse édicte des dispositions analogues aux réglementations CE relatives à certaines exigences applicables aux véhicules (prescriptions sur les gaz d'échappement et le bruit, équipements assortis de dispositifs de limitation de vitesse, acceptation des tachygraphes CE, etc.) et concernant les contrôles techniques des véhicules suisses en circulation.

S'agissant des exigences techniques, les prescriptions européennes ont été intégrées au droit suisse à mesure que furent édictées de nouvelles ordonnances. En revanche, une adaptation est nécessaire en ce qui concerne les intervalles entre les contrôles techniques périodiques. Sont avant tout concernées les voitures automobiles lourdes et leurs remorques pour lesquelles la CE prescrit uniformément un contrôle annuel alors que la Suisse connaît des intervalles allant d'une année à quatre ans, selon l'usage qui est fait de ces véhicules.

En raison des conséquences que ces changements ont pour les cantons (adaptation et aménagement de l'infrastructure, recrutement et formation de personnel supplémentaire, etc.) un délai transitoire de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord sur les transports terrestres, fixée au 30 juin 2002, a été négocié, par la Confédération, avec la CE. En outre, il faut intégrer dans la législation suisse des prescriptions concernant les délais, les moyens de contrôles et les conditions d'admission (intégration de la directive CE 96/96 pour les véhicules et 2000/56 pour les conducteurs). Le Conseil d'Etat a déjà pris les mesures nécessaires à la mise en place des différentes actions permettant de répondre à ces nouvelles exigences, notamment en augmentant, avec l'accord du Grand Conseil, de quatre unités l'effectif des inspecteurs chargés du contrôle des véhicules. La charge additionnelle relative à ces dispositions est compensée par des émoluments qui ne pourraient être réalisés dans des conditions inchangées.



#### 4.4.5. RPLP

Depuis l'introduction de la redevance liée aux prestations (RPLP) le 1<sup>er</sup> janvier 2001, différentes tâches ont été transférées aux cantons. Les plus importantes sont :

- l'annonce de la mise en circulation et du retrait de la circulation des véhicules concernés ;
- le retrait des plaques de contrôle et du permis de circulation pour les véhicules dont les détenteurs omettent de payer la redevance due ou ne font pas monter ou réparer dans les délais l'appareil de saisie prescrit ;
- la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds pour les véhicules taxés de façon forfaitaire ;
- la poursuite pénale et le jugement des infractions.

Cette redevance est perçue sur les véhicules lourds immatriculés en Suisse ou à l'étranger, soit les véhicules à moteur et les remorques destinés aux transports de personnes ou de marchandises.

#### 4.5. Accord sur le transport aérien

L'accord sur les transports aériens assure aux compagnies aériennes suisses les mêmes chances que leurs homologues de l'espace européen. Il ouvre progressivement l'accès au marché européen des transports aériens, au nom de la réciprocité. Les compagnies aériennes suisses pourront donc desservir tous les aéroports de l'Union européenne, choisir librement les destinations et bénéficier de la liberté des prix et des plans de vol.

Cet accord se distingue des six autres en ce que le champ d'application du droit communautaire s'étend à la Suisse, permettant une harmonisation qui dans la pratique n'entraîne toutefois pas de changements spectaculaires.

En Suisse, les transports aériens sont en tout premier lieu régis par le droit fédéral. Cela vaut également pour les concessions d'exploitation et le développement des aéroports. Les principales innovations entraînent la nécessité d'adapter la loi fédérale sur l'aviation, mais surtout de modifier l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA).

#### 4.6. Accord relatif aux échanges de produits agricoles

L'accord relatif aux échanges de produits agricoles conclu avec l'UE contient un volet quantitatif et un autre qualitatif. Le volet quantitatif porte sur la diminution et l'élimination des droits de douane réciproques pour certains produits. Ceci aura pour conséquence de faciliter le commerce dans le domaine des produits laitiers, des fruits, des légumes et des vins. Le volet qualitatif concerne la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des législations suisses et communautaires, en particulier au niveau des normes techniques et des obstacles commerciaux non tarifaires.

En ce qui concerne le commerce du vin, les accords auront pour effet de faciliter l'exportation par une simplification des formalités administratives. Ces accords prévoient également l'interdiction à terme de coupage des vins suisses avec des vins étrangers.

L'agriculture étant régie par la législation fédérale, les implications législatives pour le canton sont mineures. Les modifications concernent les articles 19 et 20 de la loi sur la viticulture traitant de la réglementation par l'Etat du commerce des bois américains et des plants de vignes ainsi que l'arrêté concernant les appellations des vins de Neuchâtel. Dans le domaine vétérinaire, il s'agit de modifier l'arrêté fixant les émoluments perçus dans le cadre de la lutte contre les épizooties.

#### 4.7. Marchés publics

Les marchés publics sont principalement régis par l'Accord relatif aux marchés publics conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

En Suisse, la mise en œuvre de cet accord a eu lieu au niveau cantonal par la conclusion de l'accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP).

L'accord bilatéral sur les marchés publics implique une extension de l'accord OMC en ouvrant aux entreprises suisses et européennes les marchés publics passés par les communes ainsi que ceux dans le domaine des transports ferroviaires, des télécommunications et de l'approvisionnement en eau et en énergie.

Un nouvel accord intercantonal, du 15 mars 2001, modifiant l'accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994 a vu le jour, ainsi que de nouvelles directives d'exécution, dont la rédaction vient de s'achever à fin avril 2002. Ceci entraînera une adaptation de la loi cantonale sur les marchés publics du 23 mars 1999 et de son règlement d'exécution du 3 novembre 1999.

#### 4.8. Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (Obstacles techniques au commerce)

L'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité permet de simplifier les échanges de produits industriels entre la Suisse et l'UE. Les organismes d'évaluation et de certification reconnus en Suisse seront autorisés à procéder à des évaluations de conformité telles que régies par les prescriptions européennes. Les conséquences au plan économique seront importantes pour l'industrie suisse. En effet, en évitant le « double examen » de conformité suisse et communautaire, des produits, les industriels évitent des surcoûts. Il s'agit d'un gain de temps et d'argent appréciable pour les entreprises exportatrices et importatrices.

Compte tenu de la finalité de l'accord, soit la reconnaissance mutuelle des évaluations de conformité des produits dans les domaines où les prescriptions techniques ont été harmonisées, cela n'implique pas de modifications législatives pour la Confédération et *a fortiori*, aucune pour les cantons.

Au niveau des conséquences indirectes, on peut relever que les cantons sont en phase de ratification de l'accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce (AIETC) dans le domaine de la construction, domaine non compris dans l'accord bilatéral. Cependant, dès l'entrée en vigueur de l'AIETC, compte tenu de la compatibilité entre le droit suisse et le droit européen en la matière, le domaine de la construction pourra faire l'objet d'une intégration ultérieure aux domaines visés par l'accord bilatéral.

#### 4.9. Accord sur la coopération scientifique et technologique

L'accord bilatéral ouvre aux universités, aux organismes de recherche, aux entreprises établis en Suisse, tous les programmes spécifiques et actions prévues dans le 6<sup>e</sup> programme-cadre de la recherche et développement technologique (PCRD).

Cet accord n'entraîne aucune modification législative, que ce soit au niveau fédéral ou cantonal.

Le canton de Neuchâtel est très actif dans le domaine de la recherche. L'Université, les établissements de recherche (CSEM, Observatoire, HES) et ses entreprises industrielles n'ont pas attendu la signature de l'accord de coopération pour participer activement aux programmes-cadres de la Communauté européenne. Il a été également le premier à créer – en 1993 – un Euro-Guichet, dont la dénomination actuelle est Euresearch, soit un bureau d'information sur les programmes de recherche européens destiné tout d'abord aux chercheurs des hautes écoles, puis à un public extérieur plus large.

Canton	Total des subventions	Domaine des EPF	Universités	Instituts fédéraux de recherche	Industrie	PME	Autres
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
ZH	101.528.299.–	52.522.910.–	13.001.012.–	2.649.061.–	14.756.282.–	14.952.607.–	3.646.427.–
VD	65.499.127.–	46.817.159.–	9.311.768.–		3.688.192.–	3.990.780.–	1.691.228.–
BE	46.472.069.–	417.098.–	13.251.033.–	2.583.652.–	14.603.121.–	14.772.889.–	844.276.–
NE	39.024.531.–		11.355.777.–		1.515.094.–	5.656.917.–	20.496.743.–
GE	26.666.222.–		22.365.355.–		2.138.022.–	1.674.569.–	488.276.–
AG	19.249.608.–	10.403.335.–			7.285.344.–	170.910.–	1.390.019.–
BS	13.279.369.–		8.306.258.–	192.817.–	1.004.475.–	961.403.–	2.814.416.–

Source: Rapport sur la participation suisse aux programmes-cadres de recherche et de développement technologique de l'UE – Bilan à la fin du 4<sup>e</sup> programme-cadre, état au 12 janvier 1999, tableau N° 7.

Il est intéressant d'examiner le bilan établi à la fin du quatrième programme-cadre (1994-1998) par l'Office fédéral de l'éducation et de la science. Sur un total de 340 millions de francs de crédits de recherche octroyés par la Suisse pour des projets acceptés par la Communauté européenne, notre canton a reçu une part de 39 millions de francs, soit 11,5% du total. Sur le plan suisse, il se place dès lors en quatrième position, comme en atteste le tableau de la page précédente.

La ratification du nouvel accord de coopération ne va pas bouleverser un résultat déjà flatteur. L'accroissement futur de notre participation aux programmes-cadres européens dépendra en réalité de notre capacité à influencer la nature des programmes les constituant et à susciter de nouveaux projets, notamment dans le monde industriel.

## 5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET ORGANISATIONNELLES

Ce chapitre donne des indications sur les conséquences financières et organisationnelles des accords bilatéraux pour Neuchâtel. Il est difficile d'estimer dès maintenant les conséquences de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux compte tenu du peu de précisions données par la Confédération.

Celles-ci sont fonction, par exemple, des mouvements des populations concernées, de la situation économique, des décisions du gouvernement français (dans le cas de l'assurance-maladie des frontaliers) et des directives d'application transmises par la Confédération.

Les domaines des assurances sociales, des transports terrestres et des autorisations de main-d'œuvre étrangère sont ceux qui auront le plus d'implications financières et organisationnelles.

### 5.1. Incidences financières fortes

#### **5.1.1. Assurance-maladie**

Quelques 5000 personnes (en majorité de nationalité française) travaillent aujourd'hui dans notre canton avec un statut de frontalier. Leur soumission, obligatoire ou optionnelle, à l'assurance-maladie suisse, doit être établie. Le nombre de personnes au bénéfice d'un permis de séjour, domiciliées dans le canton, avoisine 30.000 unités, dont environ 24.000 adultes. Il importe à leur égard d'examiner la soumission, obligatoire ou optionnelle à l'assurance-maladie suisse, d'un ou plusieurs membres de leur famille, sans activité lucrative, résidant éventuellement dans un pays de la Communauté européenne. En cas d'affiliation au régime d'assurance-maladie suisse, les intéressés ont accès à la réduction des primes comme la population indigène. Pour mener à bien ces tâches, la dotation du service a été renforcée d'un demi-poste (50%) dès le 15 mai 2002. Les opérations de contrôle de l'obligation d'assurance entraînent, en termes de ports postaux, un surcoût de l'ordre de 25.000 francs.

Enfin, le coût de la réduction des primes que pourrait entraîner l'effectif des ressortissants de la Communauté européenne soumis ou ayant opté pour l'assurance suisse ne peut être estimé à l'heure actuelle. Si la France a bien octroyé un droit d'option à ses frontaliers, il subsiste une inconnue quant aux conditions exactes d'intégration de ces personnes dans le régime français de sécurité sociale (financement de la couverture d'assurance-maladie française). La résolution de cette question est d'importance, car en cas de conditions défavorables, de nombreux frontaliers pourraient opter pour l'assurance suisse et revendiquer une réduction de leurs primes et de celles de leur famille sans activité lucrative.

### **5.1.2. Transports terrestres**

L'intensification des contrôles routiers rendus nécessaire par l'application de la RPLP engendre une augmentation des activités policières, dont le volume est estimé à 1000 heures de contrôles supplémentaires annuels, qui nécessitera l'engagement d'au moins trois agents pour satisfaire aux conditions-cadres émises par la Confédération, la transformation des balances existantes à Boudry et à Cressier et l'installation d'une nouvelle balance avec fosse dans les Montagnes neuchâteloises. Les coûts d'investissements sont estimés à 200.000 francs pour la transformation des deux balances existantes et à 150.000 francs pour l'installation d'une balance supplémentaire.

Toutefois le moment venu, mais au plus tôt au 1<sup>er</sup> janvier 2004 compte tenu des difficultés pour la police cantonale de recruter les effectifs supplémentaires nécessaires et du délai indispensable à la formation de ce personnel, il s'agira de signer une convention avec les autorités fédérales prévoyant la prise en charge par la Confédération des charges salariales induites par l'application de la RPLP. Ces charges n'alourdiront par conséquent pas le budget de l'Etat. Quant aux investissements, ils ne seront pas utiles à très court terme puisqu'ils devront aller de pair avec le recrutement des forces de police supplémentaires.

Le service cantonal des ponts et chaussées a procédé, dans un premier temps, à un examen de la capacité de charge des ouvrages d'art et des chaussées présentant un certain risque afin de déterminer à quels endroits la signalisation adéquate doit être placée et à quels endroits des tronçons de routes entiers doivent être frappés de la réduction du poids total maximal autorisé. Actuellement cette question est examinée de manière plus exhaustive. Les frais d'étude et, le cas échéant, les modifications techniques indispensables feront l'objet d'une analyse plus précise pour en déterminer les conséquences financières.

Concernant le contingent d'autorisation, le canton de Neuchâtel s'est vu attribué environ 900 autorisations spéciales à distribuer annuellement. Ces nouvelles tâches ont nécessité des adaptations informatiques et ont été englobées dans les prestations du service des automobiles. L'Office fédéral des routes indemnise les cantons à hauteur de 40 francs par autorisation.

Le dossier des normes techniques et sociales implique que l'équipement des halles de contrôle subisse de nombreuses modifications pour les rendre euro-compatibles. Cet investissement se fera en deux étapes, soit environ 270.000 francs en 2002 et 300.000 francs en 2003.

La perception de la RPLP a nécessité l'adaptation du programme informatique, compatible avec la Confédération. L'augmentation du volume de travail induit par l'introduction de la RPLP correspond à l'équivalent d'un poste à temps complet, réparti entre la technique, l'administration et l'informatique. Une convention a été établie avec la Direction générale des douanes qui indemnise les cantons à raison de 130 francs par véhicule pour les 1000 premiers véhicules immatriculés et 65 francs pour les suivants. Le montant versé couvre les frais effectifs.

### ***5.1.3. Allocations familiales***

Les montants des allocations familiales versés vont augmenter, alors que les caisses d'allocations familiales devront gérer de nouvelles demandes. Ces dépenses ne figurent pas dans le budget de l'Etat. Une estimation est en cours.

### ***5.1.4. Autorisations de main-d'œuvre étrangère***

Il est pour l'heure difficile de prévoir les répercussions financières à long terme, étant donné que ni l'investissement, en terme de ressources humaines, ni les conséquences au niveau des recettes ne peuvent être déterminés avec précision.

Le nouveau système a des effets importants sur les recettes du canton perçues par le service des étrangers. En 2001, il a facturé des taxes pour un montant total de 1.430.000 francs au titre du séjour et établissement, des émoluments pour un montant de 1.281.000 francs au titre de la main-d'œuvre étrangère.

L'entrée en vigueur de la deuxième étape de l'accord sur la libre circulation des personnes, en 2003, provoquera une diminution de ces montants. Les taxes de séjour et établissement seront ramenées à 980.000 francs, soit une diminution de près de 450.000 francs. Pour les années suivantes, le montant dépendra du flux migratoire des ressortissants européens. Les émoluments concernant la main-d'œuvre étrangère continueront d'être perçus pendant deux ans encore, soit jusqu'à l'abolition des critères de la priorité indigène et du contrôle des conditions de travail. Après cette période, les rentrées diminueront d'environ 80%, la main-d'œuvre européenne représentant environ 80% du total de la main-d'œuvre étrangère dans le canton de Neuchâtel.

Sur le plan organisationnel, les changements principaux interviendront dès l'ouverture du marché du travail. Durant la première étape de la période transitoire, la section main-d'œuvre étrangère du service des étrangers est touchée par des modifications mineures. En effet, dans la mesure où les principes de priorité des travailleurs indigènes et de contrôle des salaires

restent applicables, le système prévu par l'OLE et suivi jusqu'ici est maintenu. L'abolition du statut de saisonnier n'entraînera pas de changement organisationnel dès l'instant où, à l'avenir, il s'agira de traiter des demandes d'autorisations de travail de courte durée. Le principe de la mobilité professionnelle va en revanche quelque peu alléger les tâches du service puisque les autorisations de changement de place ou de profession ne lui sont plus soumises. L'existence d'un droit subjectif à l'autorisation pour les ressortissants communautaires aura, selon toute vraisemblance, une conséquence importante pour les autorités de recours en raison précisément de la multiplicité des recours qu'elle va engendrer dans un premier temps.

Dès le 1<sup>er</sup> juin 2004, les principes de la priorité aux travailleurs indigènes et le contrôle des conditions salariales seront abolis et remplacés par les mesures d'accompagnement, ce qui entraînera, par voie de conséquence, d'importantes modifications structurelles du service. Pour les ressortissants de l'Union européenne, l'autorisation de travail dépendra uniquement de l'existence d'une unité de contingent. Il est particulièrement difficile aujourd'hui de définir quelles seront concrètement les modifications structurelles qui devront être opérées.

S'agissant de l'établissement et du séjour des étrangers, il ne faut pas s'attendre à un changement significatif de la charge de travail durant la première période de la phase transitoire en raison principalement de la coexistence de deux procédures qui demeureront, c'est-à-dire la procédure pour les ressortissants communautaires et des pays de l'AELE (OLCP) et la procédure pour les ressortissants du reste du monde (OLE). Le renouvellement des permis des ressortissants communautaires est quinquennal, ce qui, à terme, aura quelques incidences sur le plan de l'organisation du service. D'une manière générale, le recul nécessaire est aujourd'hui insuffisant pour déterminer les implications qui découleront concrètement de l'application de l'OLCP. L'existence d'un droit subjectif à l'autorisation pour les ressortissants communautaires devrait en tout état de cause augmenter le nombre des recours contre les décisions du service des étrangers, ce qui impliquera inmanquablement des besoins nouveaux pour les autorités de recours et pour le service des étrangers, en raison des règles propres à la procédure administrative.

## 5.2. Incidences financières de moindre importance

### ***5.2.1. Mises en place et application des mesures d'accompagnement***

La mise en place des mesures d'accompagnement dans le canton n'aura pas d'implication financière directe, si ce n'est le montant de la rémunération des membres de la commission tripartite et le budget de celle-ci. En outre, les tâches qui chargeront éventuellement les services compétents du fait de l'application des mesures d'accompagnement ne peuvent être estimées avant qu'une certaine expérience n'ait été accumulée.

Les mesures de réorganisation du service de l'emploi prises au début de cette année permettent dans un premier temps de faire face aux nouvelles obligations. Il n'est cependant pas impossible que des adaptations ultérieures soient nécessaires en fonction des premières expériences réalisées.

### **5.2.2. Acquisition de biens immobiliers :**

Les ressortissants de l'UE et de l'AELE qui ont leur domicile légalement constitué en Suisse n'ont dorénavant plus besoin d'autorisation pour les acquisitions immobilières en application de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE).

Ces cas étant peu nombreux (trois requêtes sur dix en 2001) ils n'auront dès lors pratiquement aucun effet sur les émoluments de la commission chargée de l'application de la loi. En revanche les émoluments habituels du registre foncier sont normalement perçus.

### **5.2.3. Marchés publics**

L'accord sur les marchés publics implique quelques dépenses liées à l'information, par la mise en place d'un site internet sur les marchés publics ([www.SIMAP.ch](http://www.SIMAP.ch)) et la formation des personnes concernées (pouvoirs adjudicateurs et soumissionnaires).

### 5.3. Clauses sans incidence financière

Les accords sur la recherche, les produits agricoles et les obstacles techniques au commerce n'ont pas de conséquences financière et organisationnelle pour le canton.

## 6. ADAPTATIONS LÉGISLATIVES

L'entrée en vigueur des accords bilatéraux implique pour le canton de modifier certaines dispositions législatives. Le présent rapport contient en annexe une liste des lois qui sont à modifier. Ces modifications législatives mineures ne justifient pas une saisie du parlement pour elles-mêmes. Les adaptations légales aux accords bilatéraux seront présentées par les différents départements en fonction de leurs calendriers respectifs, et généralement dans le cadre de modifications plus importantes.

Sur le plan des autres cantons romand, cette manière de procéder a été adoptée, notamment par les cantons de Genève et de Berne. Les Conseils d'Etat vaudois et fribourgeois ont quant à eux directement présenté à leurs exécutifs l'adoption des modifications de différentes lois. Un rapport est en cours de rédaction dans le canton du Valais. Quant au Jura, il attend de disposer d'une certaine expérience avant de présenter un rapport d'information au Grand Conseil.



## 7. LES SUISSES DE L'ÉTRANGER ET L'ACCORD SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES

Les ressortissants suisses désireux de travailler dans un pays de l'UE doivent se procurer les autorisations de séjour et de travail nécessaire au prix d'efforts considérables et d'une grande patience (autorisation de travail dans le cadre des contingents et en tenant compte de la priorité aux travailleurs communautaires). Avec l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes cette situation sera simplifiée pour les Suisses ayant l'intention d'exercer une activité lucrative dans les Etats membres de l'UE. En effet, après une phase transitoire de deux ans, l'accord offre aux citoyens suisses dans l'espace européen les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux citoyens de l'UE. Les principes généraux suivants sont applicables s'agissant du séjour et de l'accès au marché du travail :

- mobilité géographique et professionnelle (les Suisses peuvent à bien plaisir changer de domicile, de lieu de travail et d'emploi à l'intérieur de l'espace communautaire);
- mêmes conditions de travail que les ressortissants de l'UE;
- système coordonné de sécurité sociale;
- mêmes prestations sociales;
- mêmes avantages fiscaux;
- droit de s'établir en tant qu'indépendant;
- reconnaissance mutuelle des diplômes en vue d'une activité économique réglementée (soumise à autorisation);
- droit au regroupement familial;
- droit de demeurer dans les pays de l'UE après y avoir occupé un emploi;
- droit, sous certaines conditions, d'acquérir des immeubles.

L'accord prévoit des permis de séjour de long terme (cinq ans) et à court terme (jusqu'à un an) qui peuvent être renouvelés en cas d'emploi. Il n'existe plus d'obligation de quitter immédiatement le pays d'accueil au terme de son contrat de travail.

Les travailleurs suisses déjà actifs sur le territoire de l'UE au moment de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux jouissent immédiatement du traitement national.

## 8. CONSULTATION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EXTÉRIEURES

Le présent rapport a été présenté aux membres de la commission des affaires extérieures lors de la séance du 25 juin 2002 par M. Bernard Soguel, conseiller d'Etat.

## 9. SITES D'INFORMATIONS SUR LES ACCORDS BILATÉRAUX

Le site du canton de Neuchâtel ([www.ne.ch](http://www.ne.ch)) présente de manière résumé les accords bilatéraux et surtout, il fournit les adresses de contact des services responsables de l'application des différents accords.

Le site du Bureau de l'intégration ([www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch)) fournit les textes complets des accords, ainsi que des analyses et de nombreux documents concernant la politique européenne de la Suisse.

## 10. INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES À CLASSER

89.120

21 mars 1989

Postulat du groupe libéral-PPN (primitivement déposé sous forme de motion)

Europe et diplôme universitaire

*Pendant des siècles, les étudiants ont circulé librement d'un bout de l'Europe à l'autre, pour profiter des enseignements qu'ils jugeaient les meilleurs. Il existait alors une communauté intellectuelle que favorisait l'usage d'une langue scientifique commune, le latin, et une communauté spirituelle.*

*Aujourd'hui, il n'y a plus guère que l'Allemagne qui conserve cette tradition itinérante. Mais les pays du Marché commun veulent la rétablir avec des projets hautement ambitieux qui s'appellent Erasmus ou Comett. Le premier, par exemple, prévoit que chaque année chaque université envoie 10% de ses étudiants dans un établissement étranger. La Suisse, elle, ne suit pas le mouvement et continue de s'enfermer parfois dans ses particularismes cantonaux et sa peur de l'émulation entre ses hautes écoles. Le danger de repli est évident et grave, aucune université ne pouvant se prétendre à l'excellence dans tous les domaines.*

*Le principal obstacle à la mobilité est le refus de reconnaître les diplômes hors de l'institution où ils ont été délivrés (sauf en médecine et en pharmacie, où règnent des programmes fédéraux, ou en psychologie, à la suite d'un accord romand). C'est un obstacle administratif. Il en existe un autre, d'ordre financier: les séjours à l'étranger imposent des dépenses exceptionnelles pour les étudiants qui résident sur place. La barrière des diplômes est cependant la plus difficile à franchir.*

*Au plan national, cette volonté n'est pas inexistante, elle est trop faible. Les responsables universitaires qui se sont attelés à la tâche se heurtent à des résistances corporatistes opiniâtres qu'ils n'arriveront peut-être pas à vaincre sans l'appui des pouvoirs politiques. C'est dire que le problème est difficile à tous les niveaux. Raison de plus pour s'y mettre*

*sérieusement et sans trop attendre si l'on veut se préparer aux défis européens ou simplement aux exigences de l'avenir économique et scientifique.*

*Nous demandons donc que le Conseil d'Etat fasse un bilan de la situation actuelle et étudie avec les universités, la Confédération et les autorités politiques d'autres cantons universitaires les moyens de remédier au cloisonnement stérile de nos établissements d'instruction supérieure en cherchant comme premier pas une reconnaissance réciproque des diplômes universitaires.*

*Motif de la transformation*

*L'article 36 de la loi portant révision sur l'organisation scolaire fait état des «... titres requis pour la nomination à un poste de directeur ou de membres du personnel enseignant».*

*Sous lettre b, il est prévu que ces titres soient :*

*«... pour l'enseignement secondaire du degré inférieur: – les licences ès lettres ou ès sciences et les diplômes délivrés par l'Université de Neuchâtel...»*

*L'exigence de la seule Université de Neuchâtel nous paraît, ici, manquer de largeur d'esprit.*

*Comme, dans ses conclusions, notre motion demande que le Conseil d'Etat de faire «... un bilan de la situation actuelle et d'étudier avec les universités, la Confédération et les autorités politiques d'autres cantons universitaires, les moyens de remédier au cloisonnement stérile de nos établissements d'instruction supérieure, en cherchant, comme premier pas, une reconnaissance réciproque des diplômes supérieure», il nous paraît que notre motion, transformée en postulat, a parfaitement sa place ici.*

*Il s'agit dès maintenant et partout, d'acquérir des réflexes d'ouverture et de lutte contre toutes formes de régionalisme et de corporatisme étroits. Il en va du dynamisme de notre canton, tant au sein de la Confédération que dans l'Europe en formation.*

*Signataire: P. de Montmollin*

Postulat accepté le 26 mars 1991.

89.141

28 juin 1989

Motion Claude Borel

Echanges interuniversitaires

*Du fait de la priorité accordée aux étudiants du Marché commun par les universités de la Communauté et de notre sectarisme en matière de*

*reconnaissance de titres étrangers, la Suisse scientifique risque de plus en plus de s'isoler.*

*Le Conseil d'Etat est prié de favoriser la conclusion de conventions bilatérales entre notre alma mater, ou notre Ecole d'ingénieurs du Locle (EICN) et d'autres universités ou écoles techniques supérieures (ETS) des principaux pays d'Europe, voire du monde entier, et ce dans le but d'une reconnaissance mutuelle des diplômes et d'un développement des échanges d'enseignants et d'étudiants.*

*Cosignataires: J. Weiss, P. Ingold, J.-L. Virgilio, F.-E. Moulin, S. Vuilleumier, P. Willen, J.-M. Monsch, M. Gobetti, S. Mamie, P. Bonhôte, D. Berberat et A. Buhler.*

Motion amendée acceptée le 7 février 1992, sans opposition.

91.112

25 mars 1991

Postulat du groupe socialiste

Evaluation des titres d'enseignement requis à la lumière d'une perspective européenne

*Au vu de l'évolution rapide et nécessaire des titres de formation professionnelle et universitaire et de la libre circulation des diplômés, nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier l'éventail des titres requis pour la nomination à un poste de directeur ou de membre du personnel enseignant, ceci à la lumière des perspectives européennes.*

*Signataires: J. Philippin, A. Vuille, F. Jeanneret-Gris, J. Nicolet et J.-J. Delémont.*

Postulat amendé accepté le 26 mars 1991.

La reconnaissance des diplômes qui découle de l'accord sur la libre circulation des personnes permet de répondre aux préoccupations soulevées par ces différentes interventions parlementaires. Nous vous proposons donc de classer les postulats 89.120, du 21 mars 1989, « Europe et diplôme universitaire », 91.112, du 25 mars 1991, « Evaluation des titres d'enseignement requis à la lumière d'une perspective européenne », ainsi que la motion 89.141, du 28 juin 1989, « Echanges interuniversitaires ».

## 11. CONCLUSION

S'il est difficile d'évaluer aujourd'hui les effets des accords bilatéraux sur le canton de Neuchâtel, le Conseil d'Etat est convaincu de leur apport positif et s'engage à mettre tout en œuvre afin de résoudre les difficultés qu'ils pourraient soulever.

---

En association avec les partenaires sociaux, le Conseil d'Etat adopte une attitude volontariste et s'engage pleinement dans la mise en place des structures de collaborations entre les différents acteurs du marché du travail.

Le Conseil d'Etat insiste sur le rôle important que ces accords joueront pour l'économie neuchâteloise. Avec plus de 60% de nos exportations destinées au marché de l'Union européenne, ces accords sont en effet essentiels pour les entreprises neuchâteloises, notamment ceux portant sur les obstacles techniques au commerce et sur la recherche scientifique.

Au vu de ce qui précède, nous vous prions d'adopter ce rapport d'information sur les accords bilatéraux et de classer les postulats du groupe libéral PPN 89.120, du 21 mars 1989, « Europe et diplôme universitaire », du groupe socialiste 91.112, du 25 mars 1991, « Evaluation des titres d'enseignement requis à la lumière d'une perspective européenne », ainsi que la motion Claude Borel 89.141, du 28 juin 1989, « Echanges interuniversitaires ».

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 14 août 2002

Au nom du Conseil d'Etat :

*Le président,*

P. HIRSCHY

*Le chancelier,*

J.-M. REBER

## LISTE DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

Répartition des textes législatifs à modifier selon les organes compétents :

## Modifications de la compétence du Grand Conseil

- Loi concernant le marché du travail, le service de l'emploi, l'assurance-chômage et les mesures de crise, du 30 septembre 1996;
- loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 4 octobre 1995;
- loi d'introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, du 10 novembre 1999;
- loi sur les allocations familiales et de maternité (LAFAMA), du 24 mars 1997;
- loi de santé, du 6 février 1995;
- loi cantonale sur les marchés publics (LCMP), du 23 mars 1999;
- loi sur la viticulture, du 30 juin 1976.

## Modifications de la compétence du Conseil d'Etat

- Arrêté concernant les taxes perçues par le service de la police des étrangers en application de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 18 décembre 1995;
- arrêté fixant les limites financières et les montants d'aide des mesures de crises, du 20 janvier 1999;
- règlement concernant l'assurance perte de gain pour chômeurs et bénéficiaires de mesures de crise, du 23 décembre 1998;
- règlement d'application de la loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RALILAMal), du 31 janvier 1996;
- arrêté annuel fixant les normes de classification et le montant des subsides en matière d'assurance-maladie obligatoire des soins;
- règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales et de maternité (LAFAMA), du 10 décembre 1997;
- arrêté concernant les appellations des vins de Neuchâtel, du 31 mars 1993;
- arrêté fixant les émoluments perçus dans le cadre de la lutte contre les épizooties, du 1<sup>er</sup> septembre 1999.

## Modifications par d'autres instances compétentes

*Chef du Département de l'économie publique :*

- Directives du DEP concernant les autorisations de main-d'œuvre étrangère, de janvier 1999;

*Cheffe du Département des finances et des affaires sociales :*

- Directives relatives au remboursement du contentieux des assureurs conventionnés par le service de l'assurance-maladie, du 21 novembre 2000;

*Caisses d'allocation familiale :*

- Convention bilatérale relative au versement des prestations familiales en faveur des travailleurs frontaliers du canton de Neuchâtel

## LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance-invalidité fédérale
AIETC	Accord intercantonal sur l'élimination des entraves techniques au commerce
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CCT	Convention collective de travail
CTT	Contrat-type de travail
CDIP	Conférence des directeurs de l'instruction publique
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CO	Code des obligations
EEE	Espace économique européen
EURATOM	Communauté européenne de l'énergie atomique
FF	Feuille fédérale
HEP-BEJUNE	Haute école pédagogique des cantons de Berne, Jura et Neuchâtel
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie
LCR	Loi fédérale sur la circulation routière
LEmpl	Loi cantonale sur l'emploi
LILAMal	Loi d'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
LLCA	Loi fédérale sur la libre circulation des avocats
NLFA	Nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes avec l'UE
OLE	Ordonnance limitant le nombre d'étrangers
OMC	Organisation mondiale du commerce
PCRD	Programme cadre de recherche et de développement technologique
RPLP	Redevance poids lourds liée aux prestations
UE	Union européenne



## TABLE DES MATIÈRES

Pages

CONDENSÉ .....	1
1. INTRODUCTION .....	4
2. CADRE GÉNÉRAL DES ACCORDS BILATÉRAUX .....	4
2.1. Rappel historique de la politique européenne de la Suisse ..	4
2.2. Cadre institutionnel des accords bilatéraux .....	5
2.3. Limites des accords bilatéraux .....	6
2.4. Extension des accords aux partenaires de l'AELE .....	6
3. CONTENU DES SEPT ACCORDS BILATÉRAUX .....	7
3.1. Accord sur la libre circulation des personnes .....	7
3.1.1. Les mesures d'accompagnement .....	8
3.2. Accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par par rail et par route .....	9
3.3. Accord sur le transport aérien .....	10
3.4. Accord relatif aux échanges de produits agricoles .....	10
3.5. Accord sur les marchés publics .....	10
3.6. Accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évalua- tion de la conformité .....	11
3.7. Accord sur la coopération scientifique et technologique ....	11
4. MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS BILATÉRAUX AU NIVEAU CANTONAL .....	11
4.1. Accord sur la libre circulation des personnes: marché du travail .....	12
4.1.1. Main-d'œuvre étrangère .....	12
4.1.2. Marché du travail .....	14
4.1.3. Mesures d'accompagnement .....	15
4.1.3.1. Commission tripartite .....	15
4.1.3.2. Facilitation de l'extension des CCT .....	17
4.1.3.3. Salaires minimums fixés par contrats type de travail (CTT) ..	17
4.1.3.4. Loi sur les travailleurs détachés .....	18
4.1.4. Imposition .....	18
4.1.5. Acquisitions immobilières .....	19
4.2. Accord sur la libre circulation des personnes: assurances sociales .....	19
4.2.1. Assurances sociales fédérales .....	20
4.2.2. Assurances sociales cantonales .....	20
4.2.2.1. Prestations complémentaires .....	21
4.2.2.2. Allocations familiales et de maternité .....	21
4.2.2.3. Assurance-maladie .....	23

---

4.2.2.4.	Mesures de crise .....	26
4.2.2.5.	Action sociale .....	26
4.3.	Accord sur la libre circulation des personnes : reconnaissance des diplômes .....	26
4.3.1.	Professions médicales .....	28
4.3.2.	Professions juridiques .....	28
4.3.3.	Enseignants .....	29
4.3.4.	Etudiants .....	29
4.4.	Accord sur les transports terrestres .....	30
4.4.1.	Intensification des contrôles routiers .....	31
4.4.2.	Capacité du réseau routier .....	31
4.4.3.	Contingents .....	31
4.4.4.	Normes techniques et sociales .....	32
4.4.5.	RPLP .....	33
4.5.	Accord sur le transport aérien .....	33
4.6.	Accord relatif aux échanges de produits agricoles .....	33
4.7.	Accord sur les marchés publics .....	34
4.8.	Accord sur la reconnaissance en matière d'évaluation de la conformité .....	34
4.9.	Accord sur la coopération scientifique et technologique ....	35
5.	CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET ORGANISATIONNELLES	36
5.1.	Incidences financières fortes .....	36
5.1.1.	Assurance-maladie .....	36
5.1.2.	Transports terrestres .....	37
5.1.3.	Allocations familiales .....	38
5.1.4.	Autorisations de main-d'œuvre étrangère .....	38
5.2.	Incidences financières de moindre importance .....	39
5.2.1.	Mise en place et application des mesures d'accompagnement	39
5.2.2.	Acquisition de biens immobiliers .....	40
5.2.3.	Marchés publics .....	40
5.3.	Clauses sans incidence financière .....	40
6.	ADAPTATIONS LÉGISLATIVES .....	40
7.	LES SUISSES DE L'ÉTRANGER ET L'ACCORD SUR LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES .....	41
8.	CONSULTATION DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EXTÉRIEURES .....	41
9.	SITES D'INFORMATIONS SUR LES ACCORDS BILATÉRAUX .	42
10.	INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES À CLASSER .....	42

---

11.	CONCLUSION .....	44
	ANNEXE 1: LISTE DES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES .....	46
	ANNEXE 2: LISTE DES ABRÉVIATIONS .....	48