



17 septembre 2004

Protocole additionnel à l'Accord sur la libre circulation des personnes

Prise de position

[Extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 aux nouveaux Etats membres de l'UE: protocole additionnel à l'accord de libre circulation de personnes (ALCP)]

Condensé

Les cantons ont déjà soutenu la conclusion de l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le cadre des Bilatérales I. Ils se sont également exprimés favorablement sur le projet de mandat concernant l'extension de l'accord aux dix nouveaux Etats membres de l'UE et ont souligné à cette occasion les avantages économiques de la libre circulation des personnes.

Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel la Suisse peut également bénéficier des multiples chances offertes par les vastes marchés d'Europe centrale et orientale, lesquels sont avant tout des marchés de consommation mais aussi des marchés du travail avec une main d'oeuvre bien, voire très bien qualifiée. Outre ces avantages pour l'économie suisse - que ce soit en Suisse ou dans les nouveaux Etats membres de l'UE - les marchés de l'emploi des nouveaux Etats membres de l'UE s'ouvrent également aux ressortissants suisses.

Les cantons saluent le fait que le résultat des négociations offre dans l'ensemble à la Suisse une réglementation transitoire identique à celle convenue entre les anciens et les nouveaux Etats membres de l'UE. On a toutefois également pu maintenir dans les relations avec les nouveaux Etats membres de l'UE des règles contenues dans l'actuel Accord sur la libre circulation des personnes allant au-delà de celles entre les nouveaux et les anciens Etats membres, comme par exemple ladite "clause de sauvegarde".

Les cantons sont convaincus que l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes est profitable aussi bien à la Suisse qu'aux nouveaux Etats membres de l'UE et apprécieraient que cet accord puisse entrer en vigueur aussi rapidement que possible.

1. Remarques générales

- (1) Le 20 juin 2003, les cantons ont pris position sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral concernant l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres. Dans ce cadre, ils ont salué l'ouverture des négociations et souligné l'importance prioritaire et essentielle pour l'économie et la société de l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Dans l'évaluation du mandat, aucune différence notable ne s'est fait jour entre la Confédération et les cantons. La représentation des cantons au sein de la délégation de négociation a par ailleurs toujours permis aux cantons de participer aux négociations - non seulement formellement mais aussi de manière factuelle grâce à une conduite de négociation appropriée.

2. Déroulement des négociations et résultats

- (2) Les résultats des négociations se présentent actuellement sous forme dudit protocole additionnel. Les cantons constatent avec satisfaction que les exigences formulées dans leur prise de position concernant le projet de mandat ont pu être à quelques détails près honorées. Les cantons auraient certes vu d'un bon oeil que les négociations elles-mêmes mais aussi le traitement du Protocole additionnel aux Chambres fédérales aient été conclus au moment de l'adhésion des nouveaux Etats membres de l'UE, soit le 1er mai 2004. Les cantons prennent toutefois acte du fait que le début des négociations a été rendu difficile par les attentes très élevées de libéralisation de la part des candidats à l'adhésion de l'époque et que le déblocage a pris beaucoup de temps.

3. Appréciation du protocole additionnel

- (3) Les cantons ont déjà soutenu la conclusion de l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le cadre des Bilatérales I. Ils se sont également montrés favorables au projet de mandat concernant l'extension de l'accord aux dix nouveaux Etats membres de l'UE et ont souligné à cette occasion les avantages économiques de la libre circulation des personnes. Les cantons partagent l'avis du Conseil fédéral selon lequel la Suisse peut également bénéficier des multiples chances offertes par les vastes marchés d'Europe centrale et orientale, lesquels sont avant tout des marchés de consommation mais aussi des marchés du travail avec une main d'oeuvre bien, voire très bien qualifiée. Outre ces avantages pour l'économie suisse - que ce soit en Suisse ou dans les nouveaux Etats membres de l'UE - les marchés de l'emploi des nouveaux Etats membres de l'UE s'ouvrent également aux ressortissants suisses.
- (4) Une collaboration étroite et intense de la Suisse et des anciens Etats UE/AELE avec et au sein des nouveaux Etats membres de l'UE permettra à ces derniers d'exploiter et d'optimiser leurs propres chances de croissance, ce qui aura certainement également des effets stabilisateurs au niveau politico-social. La Suisse a tout intérêt à ce que l'Europe en tant que telle se développe harmonieusement et à ce que les écarts de prospérité encore existants aujourd'hui disparaissent peu à peu.
- (5) Même si les cantons saluent les résultats des négociations dans ce domaine politique important pour la Suisse, ils doivent toutefois déplorer les problèmes d'organisation liés à l'existence parallèle de trois régimes d'admission différents pour les travailleurs (ressortissants d'Etats soumis à l'ALCP, ressortissants soumis au Protocole additionnel et ressortissants d'Etats tiers à l'UE). Les cantons comptent dès lors sur la Confédération pour qu'elle adopte les directives/instructions requises en temps opportun et qu'elle informe les cantons rapidement sur les directives à édicter, afin

qu'ils puissent également s'y préparer de leur côté. Pour éviter des pertes de temps, des erreurs et une mise en oeuvre hétérogène par les cantons, ces derniers partent du principe que la Confédération, lors de l'élaboration des ordonnances d'application et des directives, intégrera non seulement ses propres expériences, mais également celles des cantons.

4. Dispositions matérielles du protocole additionnel

4.1. Partie générale

Structure

- (6) Aucune remarque

Période transitoire

- (7) Dans leur prise de position sur le projet de mandat, les cantons espéraient que les négociations débouchent sur un délai transitoire de cinq ans, toutefois au minimum de deux ans, pendant lequel le maintien des restrictions d'accès au marché pouvait être assuré (priorité aux indigènes et contrôle des conditions de rémunération et de travail). Cette exigence est plus que remplie. En cas de perturbations importantes du marché du travail ou de l'économie ou en cas de risque menaçant de perturbations, les restrictions à l'accès au marché du travail, prévues en principe jusqu'au 31 mai 2009, pourront être maintenues par décision autonome de la Suisse jusqu'au 30 avril 2011. Dès l'entrée en vigueur du Protocole additionnel, le régime pour Malte et Chypre est identique à celui valable pour les 15 anciens Etats de l'UE, à savoir un système de contingentement jusqu'au 31 mai 2007. Compte tenu de la taille minime de ces Etats, ce principe est acceptable.
- (8) Etant donné que le résultat escompté pour la période transitoire est meilleur que prévu, les cantons estiment que le calcul des délais auquel ils avaient accordé une certaine importance dans leur prise de position sur le projet de mandat ne pose pas problème. Dans le protocole additionnel, on s'est dans l'ensemble accordé sur les délais définitifs afin d'assurer une fiabilité aux nouveaux Etats membres et à l'UE. Même si un référendum était lancé contre l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes, ce qui impliquerait un raccourcissement des délais de transition négociés, ces délais de transition correspondraient encore aux exigences des cantons.

Contingents

- (9) La question des contingents semble réglée de manière plausible. Le fait que des contingents particuliers soient octroyés aux nouveaux Etats membres correspond également aux souhaits des cantons. Ceci permet la transition ordonnée et contrôlée de la réglementation jusqu'ici en vigueur pour les ressortissants des Etats tiers à celle de la libre circulation pour les ressortissants des nouveaux Etats membres. Les cantons saluent également en particulier la réglementation trouvée en ce qui concerne les séjours non contingentés d'une durée inférieure à quatre mois. Toutefois, la situation actuelle de pénurie constante des contingents pour les séjours de longue durée est insatisfaisante et crée une insécurité juridique pour les employeurs et pour les employés. Au plus tard lors de l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membre, il faut réexaminer la question du nombre de contingents pour les ressortissantes des Etats UE/AELE et, à cette occasion, aussi nouvellement réglementer le partage entre les contingents pour les séjours de longue durée et ceux, jamais épuisés, pour les séjours de courte durée. L'attribution des contingents indicatifs semble aussi problématique. La situation s'est même aggravée avec la périodisation des contingents par trimestre. Il

est certain que l'attribution par trimestre ne résisterait guère à une appréciation juridique. L'état actuel de pénurie constante des contingents pour les séjours de longue durée est insatisfaisante et crée une insécurité juridique pour les employeurs et pour les employés. La Confédération souhaiterait réexaminer cette question et considérer dans ce cadre également un report de la part jamais épuisée des contingents pour des séjours de courte durée.

- (10) Dans le rapport explicatif destiné à la consultation, le Conseil fédéral n'entre pas en matière sur une exigence importante des cantons formulée dans leur prise de position sur le mandat de négociation. Déjà dans les explications concernant ce projet de mandat, le Conseil fédéral ne s'était pas prononcé à ce propos. La demande est donc réitérée ici: les cantons s'attendent à ce que les contingents pour les Etats tiers soient maintenus à leur niveau actuel. Même si les nouveaux Etats membres peuvent fournir une main d'œuvre hautement qualifiée, ces qualifications ne correspondent pas forcément à celles recherchées dans les Etats fortement industrialisés, comme par exemple les Etats-Unis ou le Canada. Ce constat ne vaut pas tant pour les séjours de courte durée que pour les séjours de longue durée, pour lesquels les contingents sont de toute façon déjà très modestes. Les cantons attendent à ce propos une prise de position claire et rapide du Conseil fédéral.

Travailleurs admis pour 4 mois

- (11) Pour éviter une immigration trop importante et surtout incontrôlée de travailleurs peu qualifiés, une réserve de qualification a été introduite pour la catégorie des séjours non contingentés de moins de quatre mois. En vertu de cette réserve, des travailleurs non qualifiés peuvent par conséquent exercer une activité lucrative en Suisse même pour une courte durée à condition de tomber sous le contingent des permis de courte durée. Un conflit d'intérêt peut ainsi être résolu: même si les cantons ne souhaitaient pas qu'il soit fait référence aux branches économiques spécifiques, il faut reconnaître que certaines d'entre elles ont plutôt besoin de travailleurs hautement qualifiés alors que d'autres recherchent plutôt des travailleurs peu qualifiés. Etant donné que, en période de crise, ce sont plutôt les travailleurs peu qualifiés qui chargent les assurances sociales, et compte tenu du manque structurel de places de travail pour la main d'œuvre auxiliaire, leur accès au marché du travail ne devrait être possible que de manière contrôlée. Avec la solution des contingents prévue, il sera désormais possible de laisser entrer suffisamment de personnes peu qualifiées, tout en pouvant également en limiter le nombre. La mise en oeuvre de la solution des contingents, envisagée par la Confédération, prévoit toutefois une procédure de consultation auprès des autorités fédérales. Ceci est compliqué et long. Les cantons recommandent d'y renoncer et d'édicter en lieu et place des lignes directrices qui permettent le traitement des demandes par les cantons.

Prestataires de service

- (12) La réglementation relative aux prestataires de service a constitué pour les cantons une question décisive. L'UE ne voulait au départ admettre des restrictions qu'aux Etats faisant frontière avec les nouveaux Etats membres, car elle partait du principe que les prestations de services ne peuvent être fournies de manière rentable que dans une zone géographique restreinte. Les expériences des cantons sont pourtant différentes: les prestations de services, notamment dans certaines branches spécifiques, sont profitables dans un large contexte. Les cantons sont par conséquent satisfaits de la solution trouvée dans les négociations, laquelle permet de maintenir pendant toute la période de transition des restrictions à l'admission, comme la priorité des travailleurs indigènes, le contrôle des salaires et des conditions de travail dans certaines branches économiques telles que la construction, le génie civil et le second oeuvre, l'horticulture, le nettoyage industriel ou domestique ainsi que les

activités de surveillance et de sécurité. Avec les exigences en matière de qualifications professionnelles, le Protocole additionnel dépasse la demande initiale des cantons.

Travailleurs indépendants

- (13) Concernant le traitement à réserver aux travailleurs indépendants, aucune explication ne figurait dans le projet de mandat et les cantons ne s'étaient pas non plus prononcés à ce sujet dans leur prise de position. La réglementation prévue aujourd'hui peut certes ne pas convaincre absolument, mais elle est le prix à payer en échange de la restriction par ailleurs très étendue à l'accès au marché du travail pendant une période de transition relativement longue. Etant donné que l'activité lucrative indépendante a été admise jusqu'à présent de manière extrêmement restrictive pour les ressortissants des Etats tiers, une évaluation des conséquences de la réglementation négociée n'est guère possible. Les expériences réalisées avec l'admission d'indépendants bien qualifiés, dans le cadre de l'ALCP, sont positives. En conséquence, il faut aussi saluer l'admission simplifiée des indépendants bien qualifiés sous le régime du protocole. Un certain potentiel d'abus n'est certes pas à négliger: si un travailleur salarié ne peut pas être admis en raison de la situation du marché du travail, ce dernier pourra peut-être quand même être admis à titre d'indépendant. De tels cas ne nous sont toutefois pas connus. Il est donc recommandé d'examiner les mesures d'accompagnement à l'aune de cette question.

Malte et Chypre

- (14) Aucune remarque

Réglementation autonome jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole additionnel

- (15) Aucune remarque

4.2. Réglementation transitoire concernant l'acquisition de la propriété foncière et de résidences secondaires (Annexe I)

- (16) Aucune modification n'est en réalité proposée ici. Cependant, une faute s'est manifestement glissée par inadvertance. Dans le rapport explicatif destiné à la consultation, il est noté que, selon l'actuelle LFAIE (Lex Koller), l'acquisition d'une résidence secondaire ou d'un logement de vacances est soumise à autorisation et contingentée. Pourtant, seuls les logements de vacances sont contingentés. Ceci devrait être corrigé.

4.3. Coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale (Annexe II)

Contenu

- (17) Les cantons n'ont en principe aucune remarque à faire sur l'extension des prescriptions de coordination dans le domaine de la sécurité sociale aux nouveaux Etats membres de l'UE. Il ne s'agit pas là d'un droit nouveau, mais de l'extension d'un droit déjà existant aux nouveaux Etats membres de l'UE.
- (18) Du point de vue cantonal, on ne saurait s'attendre à des frais supplémentaires importants. Etant donné que seuls les employés reçoivent des allocations familiales cantonales, les dépenses qui en découlent dépendent avant tout de la situation économique et moins de la nationalité de la personne salariée. Certaines charges supplémentaires pourraient toutefois survenir dans les cantons qui connaissent

jusqu'à présent un tarif lié au pouvoir d'achat pour les nouveaux Etats membres de l'UE.

- (19) Compte tenu des expériences réalisées jusqu'ici avec l'actuel Accord sur la libre circulation des personnes, il ne faut pas non plus s'attendre à des coûts supplémentaires importants pour la réduction des primes.
- (20) L'immigration croissante en provenance des nouveaux Etats membres risque d'entraîner des dépenses supplémentaires avant tout pour l'administration dans les domaines particuliers de l'assurance et des prestations.

Législation de mise en oeuvre

- (21) Aucune remarque sur la législation de mise en oeuvre au niveau fédéral.
- (22) La nécessité de légiférer existe dans les cantons qui établissent une distinction, pour les allocations familiales, entre les Etats UE /AELE anciens et les Etats non membres de l'UE/AELE et prévoient des tarifs différenciés. Les ressortissants des nouveaux Etats membres devront dorénavant être traités sur un pied d'égalité avec les ressortissants des anciens Etats membres de l'UE, c'est-à-dire comme les indigènes.
- (23) De plus, l'adaptation de l'Accord sur la libre circulation des personnes pourrait impliquer un besoin de légiférer là où des actes législatifs cantonaux répertorient les Etats de l'UE d'alors et, peut-être aussi, là où un acte législatif cantonal fait simplement référence à l'Accord sur la libre circulation des personnes, sans qu'il soit pour autant clair que cette référence englobe également les nouveaux Etats membres. Dans ce cas, les cantons peuvent se référer à la formulation proposée par la Confédération pour les assurances sociales.

4.4. Reconnaissance des diplômes (Annexe III)

Remarques préliminaires

- (24) En adhérant à l'Union européenne, les dix nouveaux Etats membres se sont engagés à reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire dans le domaine de la reconnaissance des diplômes. Dans leur prise de position sur le mandat de négociation du Conseil fédéral, les cantons ont expressément approuvé la proposition visant à élargir la reconnaissance des diplômes aux dix nouveaux Etats membres.

Extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine de la reconnaissance des diplômes

- (25) Les cantons prennent connaissance des explications fournies par le dossier de consultation concernant l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine de la reconnaissance des diplômes.
- (26) Dans le domaine des soins généraux et de l'obstétrique, les contenus des formations dans certains des nouveaux États membres ne correspondent ni aux normes européennes ni aux normes suisses en la matière. Les cantons saluent le fait que la Suisse - de même que quelques anciens Etats membres de l'UE - se réserve le droit par une déclaration correspondante de ne reconnaître ces diplômes qu'après contrôle de leur conformité aux normes y relatives et d'exiger éventuellement une épreuve d'aptitude ou un stage de formation.

Conséquences

- (27) Les cantons peuvent approuver le Protocole additionnel concernant les adaptations de l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine de la reconnaissance des diplômes. Il s'agit ici avant tout d'adaptations d'ordre technique.
- (28) Dans le domaine de la reconnaissance des diplômes, il est nécessaire d'adapter au niveau fédéral la loi sur les avocats (LLCA) ainsi que l'ordonnance sur la reconnaissance des diplômes des professions médicales.
- (29) Vu que la reconnaissance des diplômes doit être exécutée principalement par la Confédération en vertu de la nouvelle loi sur la formation professionnelle, les conséquences sur les cantons devraient rester modestes. Les cantons devront notamment encore traiter de demandes pour les professions qui entrent dans le champ d'application de la troisième directive générale et, si nécessaire, décerner dans l'ensemble les autorisations de pratiquer pour les professions réglementées. Des révisions législatives ne devraient par contre guère être nécessaires au niveau cantonal.
- (30) La reconnaissance des diplômes étrangers se base sur la Première directive générale de l'UE 89/48/CEE et intervient ensuite par le biais de la CDIP sur la base de la Convention intercantonale sur la reconnaissance des diplômes (Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études).

4.5. Eures

- (31) Une disposition législative qui pose le principe de la collaboration dans le domaine du placement au sein du réseau Eures a été introduite dans la proposition de modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire (LACI). Il serait utile d'introduire une disposition similaire au chapitre 4 de la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de service (LSE). Si une telle proposition figure dans les commentaires relatifs au Protocole additionnel, elle a été oubliée dans les dispositions législatives de mise en oeuvre dudit protocole.

5. Procédures de conclusion et d'approbation sur le plan national et international

- (32) Les cantons salueraient un examen rapide de l'accord par les Chambres fédérales. Ils ont toujours fait valoir que, à leur avis, l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres est une affaire prioritaire dans les relations avec l'UE. Les cantons sont convaincus qu'un rejet de l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes, ainsi que la caducité probable de tous les accords sectoriels qui s'ensuivrait, déstabiliserait gravement les relations entre la Suisse et l'UE, ce qui aurait également des conséquences négatives graves pour l'économie suisse.