



KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN
CONFERENCE DES GOUVERNEMENTS CANTONAUX
CONFERENZA DEI GOVERNI CANTONALI
CONFERENZA DA LAS REGENZAS CHANTUNALAS

**Extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes
du 21 juin 1999 aux deux nouveaux Etats membres de l'UE
la Roumanie et la Bulgarie**

Prise de position
(20 mars 2008)

Condensé

Les gouvernements cantonaux appuient sans réserves l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) à la Roumanie et à la Bulgarie.

L'extension de la libre circulation à la Roumanie et à la Bulgarie constitue la conséquence logique de l'Accord avec l'UE sur la libre circulation. Les expériences réalisées avec la libre circulation des personnes sont positives. La consolidation de cet accord est également dans l'intérêt de la Suisse.

Le régime transitoire obtenu à l'issue des négociations correspond à celui convenu pour les Etats membres qui ont adhéré à l'UE le 1er mai 2004 et permet dès lors, pour la Roumanie et la Bulgarie aussi, d'introduire progressivement la libre circulation des personnes pendant un délai transitoire suffisamment long.

Dans la perspective d'un éventuel référendum, les gouvernements cantonaux soulignent l'importance d'une information objective et complète de la population par les autorités.

I. Considérations générales

- (1) Les gouvernements cantonaux remercient le Conseil fédéral de l'occasion offerte de prendre position sur cet important projet de politique européenne.

Résultat des négociations

- (2) Les gouvernements cantonaux saluent le résultat ainsi obtenu, qui tient largement compte des revendications qu'ils ont formulées dans leur prise de position sur le projet de mandat du 22 juin 2007.
- (3) Dans cette prise de position du 22 juin 2007, les gouvernements cantonaux ne se sont pas prononcés sur le lien - initialement prévu par le Conseil fédéral - entre ces négociations et l'obligation imposée aux nouveaux Etats membres de prendre en charge les frais de réadmission de leurs ressortissants qui n'ont pas le droit de séjourner en Suisse. Les gouvernements cantonaux saluent le fait que cette question soit à présent dissociée de la question de l'extension de l'Accord sur la libre circulation des personnes.
- (4) Conformément à leur prise de position du 28 septembre 2007 sur la reprise de la directive 2005/36/CE dans l'An-nexe III (Reconnaissance des diplômes) de l'Accord sur la libre circulation des personnes, les gouvernements cantonaux saluent le fait que les adaptations nécessitées par l'extension de l'ALCP dans le domaine de la reconnaissance des diplômes doivent se faire dans le cadre du comité mixte Circulation des personnes, et non dans le cadre du protocole additionnel dont il est question ici. A cet égard, les gouvernements cantonaux rappellent ex-pressément qu'ils demandent un délai transitoire approprié pour la mise en oeuvre des nouvelles dispositions de la directive 2005/36/CE concernant la prestation de services transfrontalière et la liberté d'établissement.

Importance politique et économique de l'ALCP

- (5) Les gouvernements cantonaux partagent l'opinion du Conseil fédéral selon laquelle l'ALCP constitue l'accord le plus important économiquement entre la Suisse et l'UE. Ils peuvent en outre se rallier à la position du Conseil fédéral telle qu'elle est présentée dans la lettre d'accompagnement.

Calendrier

- (6) Eu égard au parallélisme au niveau du calendrier et étant donné le rapport étroit qui lie les deux dossiers quant au fond, les gouvernements cantonaux soutiennent l'intention du Conseil fédéral de soumettre aux Chambres fédérales le projet concernant l'extension de l'ALCP à la Roumanie et la Bulgarie en même temps que le projet sur la reconduction de l'ALCP. De plus, ils estiment judicieux, en cas de référendum, de soumettre les deux objets au peuple de manière simultanée.

Participation des cantons

- (7) Les gouvernements cantonaux partagent l'opinion du Conseil fédéral selon laquelle l'association des cantons aux négociations, tout comme la collaboration entre la Confédération et les cantons pendant les négociations, se sont bien déroulées.

Forme et durée de la consultation

- (8) Les gouvernements cantonaux comprennent la nécessité de raccourcir les délais de consultation et remercient le Conseil fédéral de leur avoir prévu un délai suffisant pour la consultation malgré les contraintes de calendrier auquel il était soumis.

II. Remarques sur le rapport explicatif destiné à la consultation

1. Généralités

- (9) Les gouvernements cantonaux ont approuvé la conclusion de l'Accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE (ALCP), dont l'entrée en vigueur remonte au 1er juillet 2002. Ils ont également soutenu l'extension de l'accord aux dix Etats membres qui ont adhéré à l'UE le 1er mai 2004 ainsi que le premier protocole additionnel à l'ALCP entré en vigueur le 1er avril 2006.
- (10) Le 22 juin 2007, les gouvernements cantonaux ont pris position sur le projet de mandat de négociation du Conseil fédéral concernant l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie (protocole additionnel II). Ce faisant, ils ont salué le lancement des négociations et souligné l'importance pour la Suisse de l'extension de l'ALCP aux nouveaux Etats membres de l'UE. En évaluant le mandat, les gouvernements cantonaux n'ont fait état d'aucune divergence déterminante par rapport à la position du Conseil fédéral.
- (11) Dans leur état des lieux en politique européenne du 23 mars 2007, les gouvernements cantonaux se sont prononcés en faveur d'une consolidation des accords bilatéraux existants avec l'UE. Ils partagent donc l'avis du Conseil fédéral selon lequel l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie doit faire partie des objectifs prioritaires de politique européenne. Les gouvernements cantonaux peuvent en outre se rallier à l'opinion du Conseil fédéral selon laquelle l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie est dans l'intérêt de la Suisse, de son économie et de son marché du travail.
- (12) Les gouvernements cantonaux sont d'avis que les mesures d'accompagnement existantes ont atteint leur but. Il s'agit à présent d'optimiser l'application de ces mesures. Il faut retenir par ailleurs que, s'agissant de la Roumanie et de la Bulgarie, on pourra également maintenir, en plus du contingentement, le contrôle préalable des conditions de salaire et de travail pendant toute la période transitoire convenue. Les gouvernements cantonaux ne voient actuellement aucune nécessité de durcir les mesures d'accompagnement actuelles.

2. Déroulement et résultats des négociations

- (13) Après leur lancement, les négociations ont pu s'achever relativement rapidement. La représentation des cantons au sein de la délégation de négociation a par ailleurs toujours permis aux cantons de participer activement aux négociations - non seulement formellement mais aussi de manière factuelle - grâce à une conduite de négociation appropriée. Les gouvernements cantonaux saluent le résultat ainsi négocié, qui tient largement compte des revendications qu'ils ont formulées dans leur prise de position sur le projet.
- (14) Les gouvernements cantonaux signalent cependant les difficultés d'organisation engendrées par l'existence côte à côte de trois systèmes d'admission différents pour les travailleurs (les ressortissants soumis au protocole additionnel I ALCP, ceux qui

tombent sous le coup du protocole additionnel II et les ressortissants d'Etats tiers). Les gouvernements cantonaux attendent de la Confédération qu'elle adopte les directives et les instructions requises en temps voulu. De plus, les cantons devaient être informés assez tôt des instructions en gestation afin qu'ils puissent, de leur côté, s'y préparer. Pour éviter des pertes de temps, des erreurs et une mise en oeuvre hétérogène par les cantons, ces derniers partent du principe que, lors de l'élaboration des ordonnances d'application et des directives, la Confédération intégrera non seulement ses propres expériences, mais aussi celles des cantons.

3. Appréciation du protocole additionnel II à l'ALCP et Information du public

- (15) Les cantons ont signalé à plusieurs reprises qu'il fallait accorder la plus grande importance à l'ALCP et à l'extension de l'accord. Les gouvernements cantonaux sont convaincus qu'un rejet de l'extension de l'ALCP et les possibles conséquences qui s'ensuivraient entraîneraient une grave déstabilisation des relations entre la Suisse et l'UE, ce qui aurait notamment aussi des conséquences négatives considérables pour l'économie suisse.
- (16) Comme mentionné plus haut, les gouvernements cantonaux ne voient à l'heure actuelle aucun besoin de durcir les mesures d'accompagnement actuelles. Les mesures d'accompagnement ont été renforcées de manière préventive au 1er avril 2006. Un nouveau renforcement serait à ce stade non seulement inutile, mais aussi une erreur d'autant que les restrictions au marché du travail à l'égard des Etats UE-8 sont maintenues. Par ailleurs, la Confédération et les cantons misent sur la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN), en vigueur depuis le 1er janvier 2008, pour obtenir des nouvelles ressources pour le contrôle du marché du travail.
- (17) Une importance particulière doit être accordée, ici aussi, à l'information du public. La population suisse devrait être informée clairement et objectivement des expériences faites avec l'ALCP, des avantages et des chances d'une extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie mais aussi des imbrications politiques et des liens juridiques avec d'autres accords conclus avec l'UE.
- (18) Les gouvernements cantonaux estiment indispensable de prévoir un concept clair et une information objective et transparente de la population de la part des autorités dans la perspective d'éventuels référendums sur la reconduction de l'ALCP et/ou sur l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie voire à d'autres candidats à l'adhésion à l'UE.

4 Dispositions matérielles du protocole additionnel II

4.1. Généralités

Structure

- (19) Comme déjà signalé plus haut, les cantons sont d'accord pour que le protocole additionnel ne contienne aucune disposition matérielle concernant la reconnaissance des diplômes et qu'il soit fait référence, à ce sujet, aux compétences décisionnelles du Comité mixte. Rappelons d'ailleurs en l'espèce que la reprise de la directive 2005/36/C soulève une série de problèmes d'exécution qui doivent être réglés avant sa reprise définitive dans l'accord.

Période transitoire

- (20) Pour ne pas compliquer inutilement les systèmes d'admission pour les travailleurs, les gouvernements cantonaux ont demandé dans leur prise de position sur le projet de mandat une solution inspirée des délais transitoires de l'ALCP et du protocole additionnel I à l'ALCP. Le résultat des négociations répond pleinement à cette attente.

Contingents

- (21) Les autorisations de séjour de courte durée négociées par année, qui augmenteront progressivement pendant la période transitoire, répondent aux attentes des cantons.
- (22) Les chiffres maximaux pour autorisations de séjour de courte durée ont été augmentés en octobre 2006 de 5'000 à 7'000. On relèvera spécialement à cet égard que cette mesure répond à la revendication maintes fois exprimée par les gouvernements cantonaux de laisser le chiffre maximal total des autorisations de séjour à l'année au moins au niveau actuel.

Travailleurs ayant une autorisation pour 4 mois

- (23) Les gouvernements cantonaux saluent la solution trouvée.

Prestataires de service

- (24) Les gouvernements cantonaux saluent le résultat des négociations - d'une grande importance pour les cantons - lequel, à l'instar du protocole additionnel I - permet de maintenir, pendant toute la période transitoire, des restrictions d'admission telles que la priorité aux indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail dans les secteurs des métiers de la construction et du génie civil, du paysagisme, de l'industrie de nettoyage et des services de sécurité.

Indépendants

- (25) Concernant le traitement des indépendants à prévoir, il n'y avait aucune explication dans le projet de mandat et les gouvernements cantonaux ne se sont pas prononcés à ce sujet dans leur prise de position. Si le régime trouvé n'est pas entièrement convaincant, il constitue néanmoins le prix à payer pour la restriction - par ailleurs très stricte - de l'accès au marché du travail pendant une longue période transitoire. Les expériences réalisées avec l'admission d'indépendants sous l'ALCP sont positives. L'admission facilitée d'indépendants dans le cadre du protocole additionnel est donc à saluer. Il ne faut certes pas rejeter d'un revers de la main la possibilité de certains abus: si un travailleur se voit refuser l'admission pour des raisons liées au marché du travail, il se peut qu'il soit quand même admis au titre de son statut d'indépendant. Les expériences avec les nouveaux Etats membres ont montré que seules les personnes hautement qualifiées osent se lancer dans une activité indépendante. La preuve certifiée de l'activité indépendante, telle que l'exige la législation suisse, constitue également un obstacle. Il convient d'examiner conjointement avec les cantons la nécessité d'introduire en Suisse - comme autrefois en Allemagne et en Autriche - une période d'installation de six mois pour les indépendants de Roumanie et de Bulgarie.

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

(26) Sans commentaire

4.2. Réglementation transitoire concernant l'acquisition de la propriété foncière et celle de résidences secondaires (annexe I du protocole additionnel II à l'ALCP)

(27) Sans commentaire

4.3. Coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II du protocole additionnel II à l'ALCP)

4.3.1 Contexte

(28) 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, aux nouveaux Etats membres de l'UE, d'un droit déjà existant.

4.3.2 Objectif et déroulement des négociations

(29) Sans commentaire

4.3.3 Résultats de la négociation

(30) Les gouvernements cantonaux saluent le résultat des négociations et les règles de coordination négociées dans les mêmes termes que pour le protocole additionnel I. Les gouvernements cantonaux n'ont aucune remarque particulière à formuler concernant les règles ou leurs incidences sur les assurances sociales suisses.

4.3.4 Importance de l'annexe II du protocole additionnel II à l'ALCP pour la Suisse

(31) Les gouvernements cantonaux partagent l'appréciation du Conseil fédéral.

4.3.5 Conséquences financières et en matière de personnel

(32) Du point de vue cantonal, on ne doit guère s'attendre à des frais supplémentaires importants. Concernant les allocations familiales, 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.

(33) Compte tenu des expériences réalisées jusqu'ici avec l'actuel régime, il ne faut pas non plus s'attendre à des coûts supplémentaires importants pour la réduction des primes.

(34) On ne s'attend pas à ce que l'administration des différents domaines d'assurances et de prestations nécessite une augmentation substantielle en personnel du fait de l'accroissement de l'immigration en provenance de Roumanie et de Bulgarie.

4.4. Reconnaissance des diplômes

4.4.1 Introduction

(35) En adhérant à l'Union européenne, les nouveaux Etats membres se sont engagés à reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire dans le domaine de la reconnaissance des diplômes. La Roumanie et la Bulgarie appliquent la directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, déjà en vigueur, laquelle améliore les règles de reconnaissance toujours en vigueur pour la Suisse et contient de nouvelles dispositions sur la libre prestation de services. Les négociations sur la reprise de la directive de l'UE 2005/36/CE par la Suisse dans l'annexe III ALCP ont été entamées. Il ne s'agit nullement, en l'espèce, d'adaptations techniques car la reprise va probablement engendrer des modifications dans les législations cantonales. Les cantons ont été consultés à ce sujet en automne 2007 mais le dossier de consultation n'a pas pu fournir pour tous les points des réponses exhaustives concernant la mise en oeuvre. Les clarifications à ce sujet sont actuellement en cours avec les offices fédéraux compétents.

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

(36) Dans leur prise de position sur le mandat de négociation du Conseil fédéral du 22 juin 2007, tout comme dans celle concernant la reprise de la directive 2005/CE du 28 septembre, les gouvernements cantonaux ont signalé que la libre prestation des services dans les professions réglementées sectoriellement apporterait en particulier des modifications non négligeables. Ainsi, à l'avenir, l'Etat d'accueil n'aura plus le droit de vérifier les qualifications professionnelles du prestataire de services s'agissant des professions soumises à la reconnaissance automatique, comme c'est le cas des professions (de la santé) réglementées sectoriellement. (cf. art. 7 al. 4 de la directive mentionnée).

4.4.3 Contenu de l'acte juridique sur les conditions d'adhésion

(37) Sans commentaire

4.4.4 Réserves émises par la Suisse au sujet de la reconnaissance des diplômes de sages femmes et d'infirmières responsables des soins généraux

(38) Dans le domaine des soins généraux et de l'obstétrique, la formation dans certains des nouveaux États membres de l'UE ne correspondent pas aux normes minimales européennes de l'UE et pas du tout à celles de la Suisse. Les gouvernements cantonaux demandent que la Suisse se réserve le droit, dans une déclaration à ce sujet, d'exiger des personnes qui font valoir des droits acquis mais dont les formations ne remplissent pas les exigences des directives applicables qu'elles offrent des mesures de compensation (test d'aptitude ou période d'essai).

4.4.5 Résultat de la négociation

(39) Les gouvernements cantonaux saluent la déclaration conjointe (joint declaration) qui renvoie aux négociations dans le cadre du comité mixte.

4.4.6 Adaptation du droit suisse

(40) Les gouvernements cantonaux prennent connaissance des explications au sujet de l'adaptation du droit suisse en raison de l'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie. La reprise de la directive 2005/36/CE par la Suisse dans le cadre du comité

mixte pourrait nécessiter d'éventuelles modifications législatives au niveau cantonal. De plus, certaines importantes questions d'exécution - surtout dans le domaine de la prestation de services transfrontalière - ne sont pas encore clarifiées.

4.4.7 Impact sur les finances et les besoins en personnel

- (41) Les gouvernements cantonaux se sont prononcés dans leur prise de position du 20 septembre 2007 sur les répercussions financières et en personnel résultant de la reprise de la directive 2005/36/CE. Les documents disponibles ne permettaient pas aux gouvernements cantonaux de juger si les prescriptions contenues dans la directive sur la collaboration administrative engendrent un effort financier et en personnel supplémentaire pour les cantons. Rien n'a encore changé jusqu'ici à cet égard.

5. Procédures de conclusion et d'approbation sur les plans national et international

- (42) Les gouvernements cantonaux saluent l'intention du Conseil fédéral de soumettre aux Chambres le projet d'extension de l'ALCP à la Roumanie et à la Bulgarie parallèlement au le projet de reconduction de l'ALCP.