

04.066

**Message
portant approbation du protocole à l'accord entre la Suisse
et la CE sur la libre circulation des personnes**

du 1^{er} octobre 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, en vous proposant de l'adopter, le message concernant l'arrêté fédéral portant approbation du protocole à l'accord entre la Suisse et la CE sur la libre circulation des personnes.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} octobre 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Les accords sectoriels bilatéraux conclus avec l'UE («Bilatérales I») sont entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002. L'accord sur la libre circulation des personnes en constitue la partie la plus importante. Il est à l'origine des principales retombées économiques.

A l'occasion du Conseil de Copenhague en 2002, l'UE a accepté en son sein huit Etats d'Europe centrale et orientale, à savoir la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie, la Slovaquie, l'Estonie, la Lituanie, la Lettonie ainsi que Chypre et Malte. Depuis le 1^{er} mai 2004, ces Etats sont membres de l'UE.

Les accords sectoriels passés entre la Suisse et l'UE – à l'exception de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) – ont été automatiquement étendus aux nouveaux Etats membres le 1^{er} mai 2004. Quant à l'ALCP, qui est un accord mixte, c.-à-d. conclu entre la Suisse et la CE, d'une part, et chacun de ses quinze Etats membres, d'autre part, il a fallu en revanche négocier son extension aux dix nouveaux Etats. Au plan politique, ces négociations se sont achevées avec succès le 19 mai 2004, à Bruxelles. La signature du protocole à l'ALCP a eu lieu le 26 octobre 2004.

L'extension de l'ALCP sert les intérêts de notre pays, en raison notamment de la perspective de l'ouverture d'un marché intérieur élargi et de l'évolution démographique en Suisse. La Suisse souhaite orienter l'immigration selon ses intérêts économiques et ceux de son marché du travail et à cet égard les nouveaux Etats membres de l'UE occupent une place prépondérante. Il n'y a pas lieu de leur réserver un traitement différent en prévision d'un accès au marché du travail uniforme. Du point de vue suisse, avec l'adoption de délais transitoires, l'extension de l'ALCP peut être intégralement appliquée aux nouveaux Etats membres de l'UE.

L'extension de l'accord aux nouveaux Etats entraînera un élargissement considérable de l'offre sur le marché du travail, aussi bien de spécialistes que de travailleurs non qualifiés. Or force est de constater qu'en dépit d'un taux de chômage élevé dans certaines branches, la demande de travailleurs s'accroît, également au sein de l'espace de l'UE.

L'UE n'accepterait pas une inégalité de traitement de ses citoyens au-delà d'une certaine période transitoire. Si la Suisse devait rejeter l'extension de l'ALCP, il lui faudrait s'attendre à ce que l'UE dénonce l'ALCP, ce qui entraînerait, en vertu de la clause «guillotine» prévue par les Bilatérales I, l'abrogation de tous les accords sectoriels.

Le marché de l'emploi suisse s'ouvrira graduellement aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE. Les négociations ont porté, d'une part, sur le régime transitoire convenu entre les quinze anciens Etats membres de l'UE et les dix nouveaux Etats membres de l'UE et précisé dans les actes d'adhésion (2 ans; plus 3 ans; plus 2 ans; maintien des restrictions existantes sur le marché du travail), d'autre part, sur les délais transitoires convenus entre la Suisse et les quinze anciens Etats membres de l'UE et précisés dans l'ALCP (2 ans de priorité des

nationaux et de contrôle des conditions de salaire et de travail; 5 ans de contingentement; plus 7 ans de clause de sauvegarde).

En fin de compte, la Suisse est traitée sur le même pied que les quinze anciens Etats membres de l'UE en ce qui concerne la réglementation transitoire à appliquer aux nouveaux Etats membres.

Table des matières

| | |
|--|-------------|
| Condensé | 5524 |
| 1 Partie générale | 5529 |
| 1.1 Introduction | 5529 |
| 1.2 Le point de la situation | 5529 |
| 1.3 Mandat de négociation | 5530 |
| 1.4 Déroulement des négociations | 5531 |
| 1.5 Accord politique | 5532 |
| 1.6 Relation avec le droit européen | 5532 |
| 2 Partie spéciale | 5532 |
| 2.1 Résultats des négociations | 5532 |
| 2.1.1 Structure du protocole | 5532 |
| 2.1.2 Teneur du protocole (circulation des personnes au sens strict) | 5533 |
| 2.1.2.1 Passage graduel à la libre circulation | 5533 |
| 2.1.2.2 Acquisition d'immeubles | 5534 |
| 2.1.2.3 Autorisations de courte durée non contingentées d'une durée inférieure à quatre mois | 5535 |
| 2.1.2.4 Indépendants | 5536 |
| 2.1.2.5 Prestataires de services | 5536 |
| 2.1.2.6 Malte et Chypre | 5537 |
| 2.1.3 Sécurité sociale | 5537 |
| 2.1.3.1 Coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale (Annexe II du protocole à l'ALCP) | 5537 |
| 2.1.3.1.1 Contexte initial | 5537 |
| 2.1.3.1.2 Objectif et déroulement des négociations | 5538 |
| 2.1.3.2 Résultats des négociations | 5538 |
| 2.1.3.2.1 Généralités | 5538 |
| 2.1.3.2.2 Les règles de coordination et leurs conséquences pour les assurances sociales suisses | 5538 |
| 2.1.3.2.3 Assurance-maladie | 5539 |
| 2.1.3.2.4 Assurance vieillesse et survivants | 5539 |
| 2.1.3.2.5 Prévoyance professionnelle | 5539 |
| 2.1.3.2.6 Importance pour la Suisse de l'annexe II du protocole à l'ALCP | 5540 |
| 2.1.3.2.7 Assurance-chômage | 5540 |
| 2.1.4 Reconnaissance des diplômes | 5540 |
| 2.1.4.1 Introduction | 5540 |
| 2.1.4.2 Extension de l'accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine de la reconnaissance des diplômes | 5541 |
| 2.1.4.3 Contenu de l'acte relatif aux conditions d'adhésion | 5541 |
| 2.1.4.4 Directives de reconnaissance générales | 5542 |
| 2.1.4.5 Directives de reconnaissance spéciales | 5542 |
| 2.1.4.6 Professions juridiques | 5543 |
| 2.1.4.7 Commerce et distribution de produits toxiques | 5543 |

| | |
|---|-------------|
| 2.1.4.8 Réserve de la Suisse en matière de reconnaissance des diplômes de sages-femmes et d'infirmiers en soins généraux | 5544 |
| 2.1.5 EURES (European Employment Services) | 5544 |
| 3 Résultats de la procédure de consultation | 5545 |
| 3.1 Généralités | 5545 |
| 3.1.1 Résultats de la consultation des tribunaux fédéraux | 5545 |
| 3.1.2 Résultats de la consultation des cantons | 5546 |
| 3.1.3 Résultats de la consultation des partis politiques | 5546 |
| 3.1.4 Résultats de la consultation des associations faïtières, des partenaires sociaux et des autres organisations intéressées | 5548 |
| 3.1.4.1 Généralités | 5548 |
| 3.1.4.2 Circulation des personnes au sens strict | 5548 |
| 3.1.4.3 Reconnaissance des diplômes | 5549 |
| 3.1.4.4 Sécurité sociale | 5549 |
| 4 Importance de l'accord pour la Suisse | 5549 |
| 4.1 Sous l'angle économique et politique | 5549 |
| 4.2 Mesures d'intégration | 5551 |
| 5 Adaptation du droit suisse | 5552 |
| 5.1 Circulation des personnes au sens strict | 5552 |
| 5.1.1 Législation sur les étrangers | 5552 |
| 5.1.2 Acquisition d'immeubles | 5553 |
| 5.2 Sécurité sociale | 5553 |
| 5.2.1 Droit fédéral | 5553 |
| 5.2.1.1 Transposition générale | 5553 |
| 5.2.1.2 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance- vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10) | 5554 |
| 5.2.2 Droit cantonal | 5555 |
| 5.3 EURES | 5555 |
| 5.4 Reconnaissance des diplômes | 5555 |
| 6 Conséquences | 5556 |
| 6.1 Conséquences financières | 5556 |
| 6.1.1 Circulation des personnes au sens strict | 5556 |
| 6.1.2 Sécurité sociale | 5556 |
| 6.1.2.1 Généralités | 5556 |
| 6.1.2.2 Assurance-maladie | 5557 |
| 6.1.2.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité | 5557 |
| 6.1.2.4 Assurance-accidents | 5558 |
| 6.1.2.5 Assurance-chômage | 5558 |
| 6.1.2.6 Allocations familiales | 5559 |
| 6.1.3 Reconnaissance des diplômes | 5559 |
| 6.2 Effets sur l'état du personnel | 5559 |
| 6.2.1 Circulation des personnes au sens strict | 5559 |
| 6.2.2 Sécurité sociale | 5559 |
| 6.2.2.1 Domaine assurance-chômage | 5560 |

| | |
|---|-------------|
| 6.2.3 Reconnaissance des diplômes | 5560 |
| 7 Programme de la législation | 5560 |
| 8 Constitutionnalité et référendum facultatif en matière de traités internationaux | 5561 |
| 8.1 Arrêté relatif à l'approbation | 5561 |
| 8.2 Mesures d'application législatives | 5561 |
| 8.3 Constitutionnalité | 5562 |
| Arrêté fédéral portant approbation et mise en oeuvre du protocole relatif à l'extension de l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de la CE (Projet) | 5563 |
| Protocole à l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République slovaque, à la suite de leur adhésion à l'Union européenne | 5573 |

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Par le présent message, nous vous soumettons le protocole à l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes¹ en vue de son approbation. Ce protocole a été paraphé par la Suisse et la Commission européenne le 2 juillet 2004, à Montreux, et a été signé le 26 octobre 2004. Nous vous soumettons en outre les adaptations législatives pertinentes, qui concernent au total onze lois.

Les mesures d'accompagnement de la libre circulation des personnes feront l'objet d'un message séparé.

1.2 **Le point de la situation**

En adhérant à l'UE, les dix nouveaux Etats membres ont dû reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire. Cette reprise, qui comprend les traités avec des Etats tiers, est automatique s'agissant de traités relevant de la compétence exclusive des organes communautaires. En revanche, la reprise d'accords qui, selon la répartition des compétences à l'intérieur de la CE, sont conclus avec des Etats tiers aussi bien par des organes communautaires que par chacun des Etats membres de l'UE (appelés accords mixtes), font l'objet de négociations.

A l'exception de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), les Bilatérales I ont été automatiquement étendues aux nouveaux Etats membres de l'UE. En effet, l'ALCP étant conçu comme un accord mixte, il a été conclu par la Suisse avec la CE et ses quinze Etats membres. La modification du champ d'application territorial de cet accord, respectivement des parties contractantes, a fait l'objet d'un nouvel décision et – comme mentionné précédemment – de négociations. En vertu de l'art. 6 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion des nouveaux Etats membres à l'UE, la compétence de négocier et d'approuver l'extension de tous les accords mixtes a été déléguée au Conseil des ministres. Par conséquent, le résultat des négociations ne sera pas soumis aux procédures d'approbation et de ratification des Etats membres de l'UE. En Suisse, le Parlement sera en revanche appelé à se prononcer sur l'extension de l'ALCP sur la base d'un arrêté, lequel est sujet au référendum.²

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681).

² Art. 2 de l'arrêté fédéral portant approbation des accords sectoriels I: «L'Assemblée fédérale adopte un arrêté fédéral sujet au référendum: (...) b. pour étendre l'Accord sur la libre circulation des personnes à des Etats qui n'étaient pas membres de la Communauté européenne lors de son approbation» (RO 2002 1527).

Les sept accords des Bilatérales I sont juridiquement liés entre eux.³ Si l'un des accords est dénoncé, tous les autres accords sont automatiquement abrogés. L'UE n'accepterait pas une inégalité de traitement de ses citoyens au-delà d'une certaine période transitoire. Si la Suisse devait rejeter l'extension de l'ALCP, elle devrait s'attendre à ce que l'UE dénonce le présent accord, ce qui entraînerait l'abrogation automatique de tous les autres accords sectoriels des Bilatérales I.

1.3 Mandat de négociation

Alors que le mandat de négociation de l'UE était accepté par le Conseil des ministres, le 6 mai 2003, le Conseil fédéral suisse adoptait, le 2 juillet 2003, le mandat de négociation après consultation de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et des Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des Etats.

Les négociations portaient, d'une part, sur le régime transitoire convenu entre les quinze anciens Etats membres de l'UE et les dix nouveaux Etats membres de l'UE et précisé dans l'acte d'adhésion (2 ans; plus 3 ans; plus 2 ans; maintien des restrictions existantes en matière de marché du travail), d'autre part, sur les délais transitoires convenus entre la Suisse et les quinze anciens Etats membres de l'UE et précisés dans l'ALCP (2 ans de priorité des nationaux et de contrôle des conditions de salaire et de travail; 5 ans de contingentement; plus 7 ans pour la clause de sauvegarde).

Selon le mandat du Conseil fédéral, les négociations concernant l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes devraient aboutir à une réalisation de la libre circulation entre la Suisse et les nouveaux membres de l'UE qui ne soit pas plus rapide qu'avec les quinze anciens membres. Dans cette optique, un régime transitoire correspondant, du point de vue des délais, à la réglementation de l'accord actuelle devait constituer la solution minimale. Par ailleurs le mandat de négociation

³ L'art.25 de l'ALCP est libellé comme suit:

- (1) Le présent accord sera ratifié ou approuvé par les parties contractantes selon les procédures qui leur sont propres. Il entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la dernière notification du dépôt des instruments de ratification ou d'approbation de tous les sept accords suivants:
accord sur la libre circulation des personnes,
accord sur le transport aérien,
accord sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et route,
accord relatif aux échanges de produits agricoles,
accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité,
accord sur certains aspects relatifs aux marchés publics,
accord sur la coopération scientifique et technologique.
- (2) Le présent accord est conclu pour une période initiale de sept ans.
Il est reconduit pour une durée indéterminée à moins que la Communauté européenne ou la Suisse ne notifie le contraire à l'autre partie contractante, avant l'expiration de la période initiale. En cas de notification, les dispositions du par. 4 s'appliquent..
- (3) La Communauté européenne ou la Suisse peut dénoncer le présent accord en notifiant sa décision à l'autre partie contractante. En cas de notification, les dispositions du par. 4 s'appliquent.
- (4) Les sept accords mentionnés dans le par. 1 cessent d'être applicables six mois après la réception de la notification relative à la non reconduction visée au par. 2 ou à la dénonciation visée au par. 3.

exigeait la reprise de la clause spéciale (clause de sauvegarde), laquelle prévoit la réintroduction des mesures de limitation en cas d'immigration excessive.

1.4 Déroulement des négociations

Les négociations ont commencé formellement le 16 juillet 2003 à Bruxelles. Jusqu'au paraphe du protocole à l'ALCP, il y a eu au total neuf sessions de négociations.

Au départ, l'UE entendait faire coïncider si possible l'extension de l'ALCP avec l'entrée en vigueur de l'élargissement de l'UE, soit le 1^{er} mai 2004. A cet égard, elle estimait qu'il convenait d'intégrer les dix nouveaux Etats membres, dès le 1^{er} mai 2004, dans la réglementation transitoire déjà en cours d'application prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes des quinze anciens Etats membres. L'UE exigeait en outre que les contingents minimaux préférentiels (actuellement 15 000 autorisations à l'année et 115 500 autorisations de courte durée) soient augmentés en fonction de la croissance de la population à la suite de l'élargissement de l'UE le 1^{er} mai 2004, soit de 20 %.

Tandis qu'aucun accord n'a pu être trouvé entre les parties engagées dans la négociation durant les cinq premières sessions, l'UE a accepté, à partir de la sixième session, le 4 février 2004, le principe de l'adoption d'un régime séparé régissant les relations entre la Suisse et les dix nouveaux Etats membres de l'UE. Lors des négociations, les parties ont convenu que la Suisse, comme les anciens Etats membres de l'UE, pouvait introduire graduellement et de manière contrôlée la libre circulation des ressortissants des nouveaux Etats membres, et ce, en vertu d'un régime transitoire de sept ans (2 ans, plus 3 ans, plus 2 ans). Par ailleurs, il était décidé lors de cette session que la Suisse pourrait maintenir durant ces délais les restrictions appliquées jusqu'ici sur le marché du travail (priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire, augmentation des contingents) s'agissant des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE.

En ce qui concerne la réglementation transitoire, le Conseil fédéral avait accepté, le 21 avril 2004, le compromis consistant à fixer au *30 avril 2011* l'échéance de cette réglementation, soit au même moment qu'entre l'UE et les nouveaux Etats membres. Par ailleurs, en vertu de l'art. 10, al. 4, ALCP, la Suisse a la possibilité, jusqu'en 2014, de réintroduire des nombres maximums en cas d'immigration excessive. La Suisse peut envisager cette mesure conformément à la clause de sauvegarde prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes si l'immigration des travailleurs est supérieure de plus de 10 % à la moyenne des trois années précédentes. Dans ce cas, la Suisse peut, pour les deux années suivantes, limiter le nombre d'autorisations de séjour délivrées aux travailleurs à la moyenne des trois années précédentes plus 5 % (art. 10, al. 4, ALCP).

La Suisse avait accepté ce compromis à condition que l'UE ne soit pas opposée au maintien des délais transitoires (priorité des travailleurs indigènes, contrôle des salaires, conditions en matière de qualification professionnelle) dans certaines branches de prestations de services (construction – gros œuvre et second œuvre –, horticulture, entreprises de nettoyage industriel et domestique, surveillance et sécurité). Ces restrictions dans le domaine des prestations de services transfrontalières ont également été accordées à l'Allemagne et à l'Autriche.

1.5 Accord politique

Au plan politique, les négociations se sont achevées le 19 mai 2004 lors d'une rencontre au sommet entre la Suisse et l'UE à Bruxelles.

Lors de cette rencontre, la Suisse a fait une déclaration unilatérale selon laquelle elle s'engageait, durant la période comprise entre la date de la signature du protocole et son entrée en vigueur, à fixer de manière autonome, dans l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21), les nombres maximums suivants à l'égard des nouveaux Etats membres:

- a. autorisations de séjour à l'année (B): 700
- b. autorisations de séjour de courte durée (L): 2500

Par ailleurs, dans la déclaration unilatérale mentionnée précédemment, il a été prévu qu'en vertu de la pratique en vigueur 5000 résidents de courte durée (4 mois au plus) seraient admis sans imputation sur les contingents. Jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole, les conditions d'admission et de séjour des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE demeureront régies par la législation sur les étrangers (LSEE/OLE). La Suisse reste cependant libre d'adopter d'autres mesures de libéralisation du droit des étrangers. La fixation précitée des nombres maximums interviendra probablement par le biais d'une adaptation de l'OLE au moment de la signature du protocole.

1.6 Relation avec le droit européen

Le protocole à l'ALCP régit l'extension de l'accord de 1999 sur la libre circulation des personnes, qui a été conclu entre la Suisse, la CE et les quinze Etats membres de l'UE de l'époque.

2 Partie spéciale

2.1 Résultats des négociations

2.1.1 Structure du protocole

Par la conclusion du protocole à l'accord sur la libre circulation des personnes, les nouveaux Etats membres de l'UE deviennent parties contractantes de l'accord. Par conséquent, il découle du protocole l'extension du champ d'application territorial de l'accord à ces Etats. A l'entrée en vigueur du protocole, sa réglementation ainsi que celle de l'accord (en particulier la clause de sauvegarde spéciale de l'art. 10, al. 4, ALCP) seront applicables.

Le protocole entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier acte de ratification (art. 7 du protocole) et fait partie intégrante de l'accord (art. 4 du protocole). Il restera en vigueur aussi longtemps et aux mêmes conditions que l'accord (art. 8 du protocole). Le protocole est approuvé par le Conseil de l'Europe au nom des Etats membres. En Suisse, il fera l'objet de délibérations dans les deux Chambres. L'arrêté d'approbation est sujet au référendum..

Dès lors que les accords sectoriels bilatéraux auront été conclus pour une durée de sept ans, le protocole régissant le statut des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE sera conclu pour la même durée. Ainsi, après sept ans (fin 2008/début 2009), au vu des incidences de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les anciens Etats membres, les électeurs suisses pourront à nouveau se prononcer, dans le cadre d'un référendum facultatif, sur la poursuite de l'application de l'ALCP, y compris du protocole aux nouveaux Etats membres de l'UE.

2.1.2 Teneur du protocole (circulation des personnes au sens strict)

2.1.2.1 Passage graduel à la libre circulation

La Suisse peut maintenir, durant sept ans au plus, soit jusqu'au 30 avril 2011, les restrictions sur le marché du travail pour les séjours durables et les séjours de courte durée des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE. Ces restrictions portent sur la priorité des travailleurs indigènes, le contrôle des conditions de salaire et de travail ainsi que sur des contingents progressifs annuels.

Les délais transitoires sont définis à l'art. 2 du protocole. Dans une première phase, soit jusqu'au 31 mai 2007, la Suisse maintiendra toutes les restrictions relatives au marché du travail à l'égard des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE (hormis Chypre et Malte). Avant que cette première phase n'arrive à son terme, la Suisse livrera un rapport au comité mixte sur la libre circulation des personnes⁴ et lui notifiera sa décision de poursuivre ou non durant une seconde phase, soit jusqu'au 31 mai 2009, l'application des restrictions relatives au marché du travail.

Dès que le protocole sera entré en vigueur et jusqu'au terme de la seconde phase transitoire (2009), la Suisse mettra des contingents annuels progressifs d'autorisations de courte durée⁵ et d'autorisations de séjours⁶ à la disposition des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE actifs, soit:

- ⁴ Le comité mixte sur la libre circulation des personnes est responsable de la bonne application de l'ALCP. A cet effet, il formule des recommandations et prend des décisions dans des cas prévus à l'accord. Le comité mixte se prononce d'un commun accord. En cas de forte augmentation de l'immigration ou de difficultés sérieuses d'ordre économique ou social, le comité mixte se réunit afin d'examiner les mesures appropriées pour remédier à la situation. Chaque partie contractante peut présenter au Comité mixte une divergence d'opinion, un différend quant à l'interprétation ou à l'application de l'ALCP.
- ⁵ La durée de l'autorisation dépend de la durée du contrat de travail (contrats de travail d'une durée inférieure à une année). Les travailleurs ont un droit au regroupement familial ainsi qu'à la mobilité professionnelle et géographique.
- ⁶ La durée de l'autorisation est de cinq ans pour un contrat de travail d'une durée supérieure à une année; l'autorisation est prolongée automatiquement si les rapports de travail ne sont pas interrompus. Les travailleurs ont un droit au regroupement familial ainsi qu'à la mobilité professionnelle et géographique.

| Jusqu'au | Autorisations de séjour | Autorisations de courte durée |
|------------|-------------------------|-------------------------------|
| 31.05.2005 | 900 | 9 000 |
| 31.05.2006 | 1300 | 12 400 |
| 31.05.2007 | 1700 | 15 800 |
| 31.05.2008 | 2200 | 19 200 |
| 31.05.2009 | 2600 | 22 600 |

S'il est avéré, après cinq ans (31 mai 2009), que le marché de l'emploi ou l'économie connaît ou est menacé de graves perturbations, les restrictions en matière de marché du travail pourraient être maintenues jusqu'au 30 avril 2011. En l'espèce, les contingents suivants d'autorisations de courte durée et d'autorisations de séjours seraient disponibles:

| Jusqu'au | Autorisations de séjour | Autorisations de courte durée |
|------------|-------------------------|-------------------------------|
| 31.05.2010 | 2800 | 26 000 |
| 30.04.2011 | 3000 | 29 000 |

En vertu de la clause de sauvegarde spéciale prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes (art. 10, al. 4), la Suisse a en outre la possibilité, jusqu'en 2014, de réintroduire des nombres maximums en cas d'immigration excessive, et ce, sans mesures de rétorsion de la part de l'UE.

Par analogie à l'art. 5 ALCP, les dispositions transitoires prévues dans le protocole, en particulier celles concernant la priorité des travailleurs intégrés dans le marché régulier du travail et le contrôle des conditions de salaire et de travail, ne s'appliquent pas aux travailleurs salariés ou indépendants qui, au moment de l'entrée en vigueur de cet accord, sont déjà autorisés à exercer une activité lucrative sur le territoire des parties contractantes. Ces derniers jouissent notamment, au sens des dispositions de l'ALCP, de la mobilité professionnelle et géographique et du droit à l'octroi du regroupement familial. Les titulaires d'une autorisation de séjour d'une durée inférieure à un an ont droit au renouvellement de leur titre de séjour; l'épuisement des nombres maximums ne leur est pas opposable. Les titulaires d'une autorisation de séjour d'une durée égale ou supérieure à un an ont automatiquement droit à la prolongation de leur titre de séjour. Ces travailleurs salariés ou indépendants auront en conséquence, à partir de l'entrée en vigueur de l'accord, les droits liés à la libre circulation des personnes établis dans les dispositions de base de l'accord et spécialement à l'art. 7 ALCP.

2.1.2.2 Acquisition d'immeubles

Dans le cadre des négociations d'adhésion entre l'UE et ses 10 nouveaux Etats membres, des mesures transitoires ont été consenties à ces derniers, qui touchent les acquisitions foncières et celles de résidences secondaires. Pendant un certain délai, les nouveaux Etats membres pourront conserver, voire introduire si nécessaire, une interdiction ou des restrictions s'agissant de telles acquisitions par des étrangers. Pour les terres agricoles, le délai est généralement de 7 ans, – mais 12 ans en

Pologne –, et pour les résidences secondaires il est de 5 ans. La Suisse reprend telles quelles ces restrictions transitoires dans le cadre du protocole à l'ALCP (cf. annexe I), sans se réserver l'adoption de telles mesures. Il ne s'agit donc pas de règles réciproques.

Néanmoins, pour l'acquisition d'immeubles en Suisse, les dispositions en vigueur de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41, aussi appelée «Lex Koller») sont applicables aux ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE, comme aux ressortissants des anciens Etats membres. Selon l'art. 25, al. 1, de l'annexe I de l'ALCP, les ressortissants des Etats membres de l'UE qui ont leur domicile en Suisse sont libérés du régime de l'autorisation pour toute acquisition d'immeubles. Une adaptation de la LFAIE au protocole est ainsi superflue.

En effet, d'un côté, selon l'actuelle LFAIE, l'acquisition d'une résidence secondaire, correspondant à un logement de vacances, est soumise à autorisation et contingentée, et cette autorisation ne peut être obtenue qu'à des conditions bien déterminées. D'un autre côté, si l'acquisition de terres agricoles par des personnes à l'étranger n'est plus soumise aux restrictions de la Lex Koller, la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) restreint, elle, l'acquisition de telles terres, par application du principe de «l'exploitant à titre personnel», qui vaut aussi pour les citoyens suisses, de telle sorte que des acquisitions par des personnes venant des nouveaux Etats membres de l'UE ne seront pour ainsi dire pas possibles puisque ces Etats ne sont pas voisins de la Suisse.

2.1.2.3 Autorisations de courte durée non contingentées d'une durée inférieure à quatre mois

La Suisse peut maintenir, durant la totalité de la période transitoire, les conditions de qualifications visées à l'art. 8 de l'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE; RS 823.21)⁷ s'agissant des titulaires d'une autorisation de courte durée n'excédant pas quatre mois, de la priorité des travailleurs indigènes et du contrôle des conditions de salaire et de travail. Concrètement, seuls les travailleurs justifiant d'une bonne qualification professionnelle, dont le marché du travail suisse a besoin,

- ⁷
- (1) Une autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative est accordée en premier lieu aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE) conformément à l'accord sur la libre circulation des personnes et aux ressortissants des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) conformément à la Convention instituant l'AELE.
 - (2) Le principe visé à l'al. 1 n'est pas applicable aux personnes hautement qualifiées qui demandent une autorisation en vue de l'exercice d'une activité de durée déterminée, conformément aux accords économiques et commerciaux conclus par la Suisse.
 - (3) Dans leur décision préalable, les autorités du marché du travail peuvent accepter des exceptions au principe visé à l'al. 1, s'il s'agit:
 - a. de travailleurs qualifiés, dans la mesure où une exception se justifie;
 - b. de personnes qui suivent un programme de perfectionnement dans le cadre de projet d'aide au développement en matière de coopération économique ou technique;
 - c. d'artistes ou de danseuses de cabaret, qui résident en Suisse pour une durée totale de huit mois au maximum par année civile;
 - (5) Une autorisation frontalière peut être délivrée uniquement aux étrangers qui ont un droit de séjour durable dans un pays voisin..

obtiendront une autorisation de courte durée n'excédant pas quatre mois, sans imputation sur les nombres maximums.

En revanche, les titulaires d'une autorisation de courte durée qui ne remplissent pas les conditions de qualification visées à l'art. 8 OLE ne seront admis que si leur autorisation est imputée sur les contingents mentionnés sous ch. 2.1.2.1.

2.1.2.4 Indépendants

Depuis le 1^{er} mai 2004, les indépendants ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE jouissent de la liberté d'établissement dans l'UE. Dans l'acte d'adhésion à l'UE des nouveaux Etats membres, aucun délai transitoire n'est en effet prévu pour cette catégorie de travailleurs. En Suisse, les indépendants des nouveaux Etats membres de l'UE seront traités avec les ressortissants des quinze anciens Etats membres. Ils seront soumis aux nombres maximums fixés dans le protocole pour les ressortissants des nouveaux Etats membres uniquement durant deux ans, soit de la date d'entrée en vigueur du protocole au 31 mai 2007. Ensuite, ils seront totalement libres sur le marché du travail: la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail ne leur seront pas applicables.

2.1.2.5 Prestataires de services

A l'instar de l'ALCP, le protocole prévoit une libéralisation partielle des prestations de services. Dans les domaines dans lesquels un accord spécial de prestations de services a été conclu entre la Suisse et l'UE, la fourniture de prestations de services ne doit pas devenir plus compliquée à cause des dispositions du protocole. Ce principe est notamment valable pour l'accord sur les marchés publics ou pour l'accord sur le trafic aérien ou routier. Quant aux personnes qui fournissent des prestations de services en application de ces accords, le protocole leur garantit le droit à l'entrée et au séjour pour toute la durée de l'activité. (prestations de services).

Le protocole confère de plus le droit aux prestataires de services (travailleurs salariés ou indépendants) de se rendre dans un Etat hôte pour y fournir des prestations de services d'une durée déterminée (90 jours ouvrables par année civile). S'agissant des branches mentionnées ci-après, la priorité des travailleurs indigènes et les conditions de salaire et de travail sont applicables, comme mentionné précédemment:

- construction: gros oeuvre et second oeuvre
- horticulture
- nettoyage industriel et domestique
- surveillance et sécurité.

Par ailleurs, la qualification professionnelle visée à l'art. 8 OLE pourra être exigée dans ces branches durant toute la période transitoire. Alors que les prestataires de services de ces branches continueront d'être soumis à une autorisation, les prestataires de services des autres branches devront uniquement s'annoncer.

2.1.2.6 Malte et Chypre

L'UE n'applique pas de délais transitoires pour l'accès au marché du travail des ressortissants de Malte et de Chypre. Ces deux Etats ne sont pas non plus soumis aux délais transitoires prévus dans le protocole. En d'autres termes, d'ici au 31 mai 2007, les ressortissants de ces pays seront soumis au contingentement, comme les quinze Etats de l'UE, et les unités seront imputées sur les contingents de l'accord de base (UE-15).

Malte s'est cependant réservé le droit, si son marché du travail devait connaître des difficultés susceptibles de menacer gravement le niveau de vie dans une région donnée, et s'il était contraint de recourir aux mesures prévues à la Section 2 de l'Annexe XI de l'acte d'adhésion, de pouvoir appliquer ces mesures également à la Suisse. La Suisse pourra dans ce cas adopter des mesures équivalentes et réciproques envers la République de Malte.

2.1.3 Sécurité sociale

2.1.3.1 Coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale (Annexe II du protocole à l'ALCP)

2.1.3.1.1 Contexte initial

Depuis juin 2002, les relations en matière de sécurité sociale entre la Suisse et les quinze Etats que comptait jusqu'ici la CE sont, en vertu de l'ALCP, réglées par les normes de coordination de la CE en la matière. Celles-ci sont contenues dans les règlements (CEE) n^{os} 1408/71⁸ (dispositions de droit matériel) et 574/72⁹ (dispositions d'application) et concernent toutes les branches d'assurance classiques (maladie [y c. les accidents non professionnels] et maternité, invalidité, vieillesse, décès [prestations de survivants], accidents et maladies professionnels, chômage et prestations familiales). «Coordination» signifie que les Etats contractants doivent respecter, dans l'application de leurs lois sur les assurances sociales, certains principes communs (p. ex. l'interdiction de toute discrimination liée à la nationalité, le versement de prestations en espèces à l'étranger, la totalisation des périodes d'assurance pour répondre à l'exigence de la durée minimale d'assurance, l'entraide en matière de prestations dans l'assurance-maladie et accidents), mais que pour le reste ils sont libres d'organiser leur droit selon leurs besoins. Pour la description des règles de coordination et les particularités structurelles de l'accord sur la libre circulation des

⁸ Règlement (CEE) no 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté; dans la dernière version en vigueur selon l'Accord sur la libre circulation des personnes (RS **0.831.109.268.1**), resp. la Convention AELE révisée.

⁹ Règlement (CEE) no 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 fixant les modalités d'application du règlement du Règlement (CEE) 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté; dans la dernière version en vigueur selon l'Accord sur la libre circulation des personnes (RS **0.831.109.268.11**), resp. la Convention AELE révisée.

personnes, voir le message sur les accords sectoriels entre la Suisse et la CE¹⁰ (ch. 273.21 et 273.22).

2.1.3.1.2 Objectif et déroulement des négociations

Les négociations portaient sur l'intégration des nouveaux Etats membres de la CE et de leurs ressortissants dans la coordination existante en matière d'assurances sociales entre la Suisse et les Etats membres de la CE, compte tenu, le cas échéant, de certaines particularités, notamment dans le domaine de l'assurance-maladie. D'emblée, il était clair que cette coordination complexe devait suivre les mêmes règles pour les nouveaux Etats membres que pour les Quinze. Les adaptations devaient donc se limiter aux domaines pour lesquels des réglementations spéciales étaient déjà prévues dans l'ALCP.

2.1.3.2 Résultats des négociations

2.1.3.2.1 Généralités

Par le protocole, les nouveaux Etats membres deviennent Parties contractantes de l'ALCP et sont mentionnés dans l'annexe II de l'ALCP. Les actes d'adhésion des nouveaux Etats membres sont inscrits dans la liste de l'acquis communautaire contenue dans l'annexe et complètent ainsi les annexes des règlements (CEE) nos 1408/71 et 574/72 en y incluant ces Etats. Ces règles de coordination remplacent en principe les conventions bilatérales de sécurité sociale déjà conclues avec cinq des dix nouveaux Etats membres (Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie et Chypre). Ces conventions sont en principe suspendues en vertu de l'art. 20 ALCP dans la mesure où elles règlent la même matière. Elles restent toutefois applicables aux cas qui ne sont pas couverts par l'ALCP élargi. Les règles de coordination de sécurité sociale sont intégralement applicables dès l'entrée en vigueur du Protocole, sans période transitoire, à l'exception des dispositions transitoires dans l'assurance-chômage et du délai transitoire actuel pour le versement en espèces de la prestation de sortie de la prévoyance professionnelle.

2.1.3.2.2 Les règles de coordination et leurs conséquences pour les assurances sociales suisses

Le droit de coordination de la CE et ses conséquences pour les assurances sociales suisses sont commentés en détail dans le message relatif aux accords sectoriels avec la CE (FF 1999 5440, ch. 273.22 et 273.23). L'annexe II de l'ALCP a déjà été modifiée une fois par une décision du Comité mixte du 15 juillet 2003 (JO L187 du 26.7.2003, p. 55). D'autres adaptations de l'annexe aux modifications du droit communautaire intervenues entre-temps sont en cours.

Ne seront abordées ci-après que les dispositions de l'ALCP en rapport avec l'extension de celui-ci.

¹⁰ FF 1999 5440

2.1.3.2.3 Assurance-maladie

La Hongrie a fait usage de la possibilité d'assurer dans son système certaines personnes qui vivent sur son territoire, mais qui seraient normalement soumises à l'obligation de s'assurer en Suisse, en les libérant de cette obligation. L'annexe II de l'ALCP a été complétée selon les dispositions déjà en vigueur pour d'autres Etats membres de la CE (section A, ch. 1, let. o), ch. 3 a) iv) et 4). Lorsqu'ils résident en Hongrie, les membres de la famille de personnes qui, selon le titre II du règlement (CEE) n° 1408/71, sont soumises au droit suisse ou touchent des prestations de l'assurance-chômage suisse, ne sont ainsi pas soumises à l'obligation de s'assurer en Suisse contre la maladie. Les personnes qui vivent en Hongrie mais qui sont assurées en Suisse ont en outre, en cas de séjour en Suisse, droit à des prestations dans ce pays aussi (libre choix du lieu de traitement).

2.1.3.2.4 Assurance vieillesse et survivants

L'ALCP oblige la Suisse à autoriser les ressortissants des Etats parties à s'affilier à l'AVS/AI facultative, en vertu du principe de l'égalité de traitement. Lors de la révision de l'assurance facultative, le Parlement a décidé de supprimer dans l'espace communautaire la possibilité de s'affilier à cette assurance. Cette disposition se référerait aux pays concernés par l'ALCP et ses règles de coordination du droit des assurances sociales. Elle s'applique donc aussi, dès l'entrée en vigueur du protocole à l'ALCP, aux nouveaux Etats membres de la CE. Pour les personnes déjà assurées, une réglementation transitoire analogue à celle appliquée dès l'entrée en vigueur de l'ALCP est prévue.

2.1.3.2.5 Prévoyance professionnelle

En vertu de la réglementation instaurée par l'ALCP, le versement en espèces de la prestation de sortie du régime obligatoire au moment où la personne assurée quitte la Suisse n'est plus possible, à l'échéance d'un délai transitoire de cinq ans (c.-à-d. à partir du 1^{er} juin 2007), si les assurés sont obligatoirement affiliés à une assurance-pensions dans un Etat de la CE. Pour les nouveaux Etats membres de la CE, ce délai échoit également à la fin mai 2007.

Cette restriction du paiement en espèces de la prestation de sortie dans les Etats membres de la CE a été introduite dans le droit fédéral lors de la 1^{ère} révision de la LPP. Afin de transcrire cette règle de l'Accord sur la libre circulation des personnes aussi dans la LFLP, un nouvel article 25^f entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2005¹¹.

¹¹ RS 2004 1677

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

Ce protocole instaure ou étend considérablement les relations en matière de sécurité sociale entre la Suisse et dix Etats parties. Le lien établi entre la sécurité sociale suisse et les nouveaux Etats membres de la CE unifie et améliore la protection des citoyens suisses en matière d'assurances sociales dans ces nouveaux Etats et celle des nouveaux ressortissants communautaires en Suisse.

2.1.3.2.7 Assurance-chômage

Dans le domaine de l'assurance-chômage, la Suisse appliquera aux nouveaux pays membres le même régime que celui qu'elle applique avec les Quinze. A savoir que les quatre principes fondamentaux des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale seront appliqués. Il s'agit de l'égalité de traitement avec les nationaux, de la détermination de la législation applicable, de l'exportation des prestations de chômage – limitée à trois mois entre deux périodes d'emploi – et de la prise en compte des périodes de cotisation effectuées à l'étranger dans le calcul de la durée de cotisation nécessaire pour ouvrir un droit aux indemnités de chômage en Suisse (totalisation des périodes de cotisation).

A l'instar des dispositions signées dans l'accord avec les Quinze, deux phases ont été prévues dans le domaine de l'assurance-chômage. Le point 5 de l'annexe II du protocole d'extension prévoit une période transitoire allant jusqu'au 30 avril 2011, pendant laquelle la Suisse ne prendra pas en compte les périodes d'assurance accomplies dans un Etat membre de l'UE pour indemniser les ressortissants d'un nouvel Etat membre dont le contrat de travail aura duré moins d'une année; les travailleurs au bénéfice d'un permis de courte durée n'auront ainsi droit aux prestations de chômage que s'ils remplissent la période minimale de cotisations prévue par le droit suisse. Une partie des cotisations de chômage des personnes touchées sera rétrocédée à leur pays d'origine. Après la période transitoire, le principe de la prise en compte des périodes d'assurance s'appliquera dans les relations entre la Suisse et les nouveaux pays membres de l'UE.

Les ressortissants de Malte et de Chypre bénéficieront d'une exception et ne seront pas soumis à ce régime. Ils seront assujettis à la réglementation actuellement appliquée aux ressortissants des Quinze: la non-totalisation des périodes d'assurance des personnes titulaires d'un titre de séjour de courte durée ne leur sera appliquée que jusqu'au 31 mai 2009.

2.1.4 Reconnaissance des diplômes

2.1.4.1 Introduction

Dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne (UE), les dix nouveaux Etats membres se sont engagés à reprendre l'ensemble de l'acquis communautaire. La reprise et, par là même, l'extension du champ d'application du droit communautaire s'opèrent également dans le domaine de la reconnaissance des

diplômes au travers de l'acte relatif aux conditions d'adhésion¹². Cet acte mentionne pour l'essentiel les actes juridiques de l'UE qui devront être adaptés par suite de l'admission des dix nouveaux Etats membres au sein de l'UE.

Les directives de l'UE déterminantes en matière de reconnaissance des diplômes décrivent les conditions requises pour qu'un citoyen d'un Etat membre de l'UE puisse, sur la base de sa formation attestée, exercer une activité professionnelle réglementée, à savoir réservée aux titulaires de diplômes étatiques reconnus. Le droit européen fait la différence entre les directives *générales* et les directives *spéciales*, que la Suisse a reprises dans son propre droit en signant l'accord sur la libre circulation des personnes. Les directives générales se fondent sur le principe de la confiance réciproque dans le système de formation des autres Etats membres, alors que les directives spéciales se fondent sur le principe de l'harmonisation préalable des systèmes de formation. En d'autres termes, une vérification de la durée et des contenus des formations aura lieu dans le cas des professions concernées par les directives de reconnaissance générales des diplômes tandis que les diplômes pris en compte par les directives de reconnaissance spéciales déboucheront sur la reconnaissance d'office de ceux-ci.

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

L'annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes renvoie à une série de directives de l'UE réglant les droits des citoyens suisses et des citoyens de l'Union européenne dans le domaine de la reconnaissance des diplômes relatifs aux professions réglementées.

Cette annexe III mentionne pour l'essentiel les titres des diplômes octroyés par les nouveaux Etats membres, titres que l'ensemble des Etats membres (et la Suisse après l'entrée en vigueur du protocole) doivent reconnaître mutuellement après le 1^{er} mai 2004, date de l'entrée des Dix dans l'UE. En outre, l'acte relatif aux conditions d'adhésion contient des clauses sur les droits acquis relatifs aux diplômes qui ne répondent pas aux conditions minimales spéciales prévues par les directives de l'UE. Afin qu'ils puissent également faire reconnaître leurs diplômes, les titulaires doivent produire, outre leur diplôme, une attestation mentionnant de manière détaillée l'expérience professionnelle qu'ils ont acquise dans leur pays.

2.1.4.3 Contenu de l'acte relatif aux conditions d'adhésion

L'extension de l'Union européenne a un impact sur l'acquis communautaire dans le domaine de la reconnaissance des diplômes:

¹² Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République tchèque, (...) de la République slovaque, JO L 276 du 23.9.2003, 33.

2.1.4.4 Directives de reconnaissance générales

En ce qui concerne les réglementations générales, seule la seconde directive générale (directive 92/51/CE sur la reconnaissance des diplômes concernant les formations professionnelles de moins de trois ans ou celles dispensées à un niveau inférieur à celui d'une haute école)¹³ a été modifiée. Les filières de formation des nouveaux Etats membres sont, quant à elles, mentionnées aux annexes C et D de ladite directive. L'annexe C de la directive 92/51/CE mentionne les «formations à structure particulière» incluses dans la deuxième directive générale en raison du niveau de formation de catégorie «diplôme». Grâce à cette liste, on évitera d'une part que des attestations relatives aux filières de formation de la catégorie «certificats» soient prises en compte. L'annexe C permet d'autre part aux personnes ayant suivi avec succès les filières de formation qui y sont mentionnées d'accéder à des professions pour lesquelles un Etat membre de l'UE exige normalement un diplôme en fin de formation, conformément à la première directive générale (directive 89/48/CE). Enfin l'annexe D de la directive 92/51/CE fournit la liste des «formations réglementées» qui sont requises pour l'exercice d'une profession non réglementée dans le pays d'origine. Grâce à leur mention dans l'annexe D, ces filières de formation obtiennent donc quasiment le statut de «profession réglementée».

Pour ce qui est des titres de formation considérés comme équivalant à des diplômes, il s'agit principalement de titres de nature technique dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la navigation maritime (techniciens dentistes, éducateurs, électriciens de bateaux, etc.). Après l'entrée en vigueur de la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes, ces titres de formation seront inclus dans la catégorie «diplôme».

2.1.4.5 Directives de reconnaissance spéciales

De par l'acte relatif aux conditions d'adhésion, les directives spéciales ont été complétées par les désignations de diplômes valables dans les dix nouveaux Etats membres.

Dans les domaines de la *médecine humaine* (médecin), des *soins infirmiers généraux*, de la *médecine dentaire* (praticien de l'art dentaire), de l'*obstétrique* (sage-femme) et de la *pharmacie*, tous les diplômes (droits acquis) dispensés avant le jour de l'adhésion dans les dix nouveaux Etats membres seront reconnus si les titulaires peuvent justifier de l'expérience professionnelle requise (trois ans de pratique professionnelle durant les cinq dernières années).

Par ailleurs, l'annexe III contient aussi des dispositions relatives à la reconnaissance des diplômes octroyés dans les pays de l'ex-Union soviétique (pour l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie), en ex-Tchécoslovaquie (pour la République tchèque et la Slovaquie) et en ex-Yougoslavie (pour la Slovénie). Au sens des droits acquis, ces diplômes seront reconnus si une attestation sur le statut de ces diplômes est fournie par les Etats d'origine et si le requérant peut justifier de l'expérience professionnelle correspondante.

¹³ JO n° L 209 du 24.07.92, p. 25

Soins infirmiers généraux: Est réglée la reconnaissance de deux diplômes polonais en soins infirmiers qui certes ne correspondent pas à la directive 77/452/CE, mais dont les titres doivent être reconnus si les requérants disposent de l'expérience professionnelle requise.

Médecine dentaire: Deux nouveaux articles de la directive concernant les praticiens de l'art dentaire (directive 78/686/CEE) règlent la reconnaissance des médecins tchèques ou slovaques ayant exercé au moins pendant trois ans ces cinq dernières années la profession de praticien de l'art dentaire et pouvant l'attester.

Médecine vétérinaire: Pour les vétérinaires estoniens, dans le domaine des droits acquis, des délais plus longs relatifs à l'expérience professionnelle sont requis (cinq ans de pratique professionnelle durant les sept dernières années) par rapport aux autres Etats (trois ans de pratique professionnelle durant les cinq dernières années).

Sages-femmes: Est réglée ici la reconnaissance de deux diplômes polonais concernant les sages-femmes qui certes ne correspondent pas à la directive 80/155/CE¹⁴, mais dont les titres doivent être reconnus si les requérants disposent de l'expérience professionnelle requise.

Architecture: Dans le domaine de l'architecture, on trouve les diplômes des Etats nouvellement membres qui ont été ajoutés à l'art. 11 de la directive 85/384/CEE¹⁵ et qui par conséquent doivent être reconnus en Suisse dès l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes. Un nouvel article de la directive règle les dispositions sur les droits acquis dans certains ex-Etats (URSS, Tchécoslovaquie, Yougoslavie) nouveaux Etats membres de l'UE.

2.1.4.6 Professions juridiques

Dans le domaine des professions juridiques, seule la loi sur la libre circulation des avocats (LLCA, RS 935.61) doit être modifiée suite à la signature du protocole additionnel. La LLCA contient en annexe une liste des dénominations des professions d'avocat dans les membres de l'UE et de l'AELE qui sont conformes aux directives 77/249/CEE et 98/5/CE; ces directives contiennent en plus les titres des nouveaux Etats membres.

2.1.4.7 Commerce et distribution de produits toxiques

La directive 77/557/CEE est également modifiée par la signature du protocole. L'annexe de cette directive contient désormais les substances toxiques qui sont soumises à une réglementation spéciale dans les nouveaux Etats membres.

¹⁴ JO n° L 33 du 11.02.80, p. 8

¹⁵ JO n° L 223 du 21.08.1985, p. 15

2.1.4.8

Réserve de la Suisse en matière de reconnaissance des diplômes de sages-femmes et d'infirmiers en soins généraux

Dans le domaine de l'obstétrique et des soins généraux, le risque existe que la reprise des réglementations de certains nouveaux Etats membres par les droits acquis (reconnaissance automatique après la fourniture de l'attestation d'une expérience professionnelle) débouche en Suisse sur un nivellement par le bas de la qualité dont ces professions ont pu se prévaloir jusqu'ici. La durée et les contenus des formations dans les nouveaux Etats membres ne correspondent ni aux normes suisses ni aux normes européennes en la matière. La pratique supplémentaire de l'activité professionnelle dans les Etats d'origine nouvellement exigée ne saurait à elle seule suffire à combler les lacunes en la matière ni permettre l'atteinte de compétences professionnelles équivalentes.

C'est pourquoi, lors de la conclusion des négociations au niveau politique, la Suisse a remis une déclaration unilatérale selon laquelle elle se réserve, d'une part, le droit de vérifier la conformité aux directives de certains diplômes des domaines de l'obstétrique et des soins généraux et, d'autre part, de soumettre les requérants à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude si nécessaire.

2.1.5

EURES (European Employment Services)

En vertu de l'art. 11 de l'Annexe 1 de l'Accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse s'engage à collaborer au sein du réseau EURES (European Employment Services).

Le réseau EURES est structuré en quatre éléments:

- un réseau humain composé du coordinateur EURES (employé fédéral) et de 11 conseillers EURES (employés des ORP);
- un réseau technique intégré comme fonction EURES dans l'actuel système PLASTA;
- le système d'information sur le marché du travail et les conditions de vie et de travail en Suisse;
- des partenariats transfrontaliers EURES. La Suisse participe aux partenariats régionaux «Bodensee», «Transtirolia», «Oberrhein» et «Arc jurassien».

Les détails de la collaboration avec la Commission européenne ont été réglés sur la base des expériences faites depuis l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes. Ces règles ont été communiquées pour information au comité mixte en juillet 2004. Il apparaît dès lors opportun d'institutionnaliser dans la loi sur l'assurance-chômage la compétence du Secrétariat d'Etat à l'économie pour coopérer dans le cadre du réseau EURES. Le financement de l'organisation et des activités des éléments susmentionnés est assuré par le fonds de compensation de l'assurance-chômage. Les coûts sont de l'ordre de 3 à 4 millions de francs par an.

3 Résultats de la procédure de consultation

3.1 Généralités

La procédure de consultation concernant l'extension de l'accord du 21 juin 1999 aux nouveaux Etats membres de l'UE a commencé le 2 juillet 2004 et s'est achevée le 17 septembre 2004. Ont participé à cette procédure de consultation, que le Conseil fédéral a effectuée par écrit, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), certains gouvernements cantonaux, les partis politiques, les associations faîtières ainsi que d'autres organisations intéressées par le protocole.

Seule une partie des destinataires des documents soumis à la consultation ont pris position. Les principaux arguments avancés par les participants sont énoncés ci-après:

- Presque tous les participants – à quelques rares exceptions près – ont émis un avis positif quant aux résultats des négociations et relèvent l'importance que revêt l'accord sur la libre circulation des personnes pour notre économie. Ils estiment que le maintien des restrictions en matière de marché du travail (priorité des travailleurs indigènes, contingents croissants, contrôle des conditions de salaire et de travail) jusqu'en 2011 au plus, ainsi que l'ouverture graduelle et contrôlée du marché, constituent une grande chance pour la Suisse.
- Les résultats des négociations garantissent à la Suisse des conditions aussi favorables que celles qui sont accordées aux quinze anciens membres de l'UE (solution équivalente).
- L'extension de la libre circulation des personnes simplifie la procédure de recrutement de la main-d'oeuvre dans les nouveaux Etats membres, au cas où aucun travailleur correspondant au profil requis ne serait disponible en Suisse. Elle permet également d'améliorer le fonctionnement et la flexibilité du marché du travail suisse.
- Il importe que la libre circulation des personnes entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE n'entraîne pas de dumping salarial ni social. Dans cette optique, les mesures d'accompagnement permettront d'éviter que les horaires de travail et les salaires ne soient sapés par une concurrence déloyale.
- Les modifications légales nécessaires à la mise en oeuvre du protocole sont approuvées à l'unanimité.
- Plusieurs milieux consultés se disent préoccupés par l'éventualité d'un référendum contre l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes, qui pourrait avoir des conséquences fatales pour la voie bilatérale. La dénonciation des Bilatérales I causerait un très grave dommage à l'économie suisse.

3.1.1 Résultats de la consultation des tribunaux fédéraux

Le Tribunal fédéral et le Tribunal fédéral des assurances ont renoncé à prendre explicitement position.

3.1.2 Résultats de la consultation des cantons

Ont été impliqués dans la procédure de consultation aussi bien la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) que la totalité des cantons. La CdC a élaboré une prise de position commune qu'elle a soumise aux autorités cantonales pour décision. Lors de l'assemblée plénière de la CdC, qui s'est tenue le 17 septembre 2004, les 26 gouvernements cantonaux ont adopté une prise de position commune. En outre, les autorités des deux cantons d'Appenzell, de Bâle-Campagne, de Fribourg, de Vaud, et du Valais ont envoyé un avis propre.

Les cantons sont certains que l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aura des avantages, aussi bien pour la Suisse que pour les nouveaux Etats membres de l'UE. Ils souhaitent de ce fait que cet accord entre bientôt en vigueur. Ils prennent en outre connaissance avec satisfaction du fait que le présent protocole permet de répondre à leurs attentes. Ils estiment positif le résultat des négociations consistant à mettre la Suisse sur un pied d'égalité avec les anciens membres de l'UE concernant le régime transitoire applicable aux nouveaux membres.

Bien qu'ils approuvent les résultats des négociations, les cantons estiment qu'ils poseront des problèmes organisationnels dus à la présence parallèle de trois systèmes différents d'admission des travailleurs: personnes soumises aux dispositions de l'ALCP; personnes soumises au protocole et ressortissants des Etats tiers. Ils demandent par conséquent à la Confédération de tenir compte, lors de l'élaboration de l'ordonnance d'application (OLCP) et des directives, des expériences faites par eux.

Les cantons sont opposés à une réintroduction des contingents indicatifs; des contingents spéciaux sont admis pour les nouveaux Etats membres de l'UE. Ils exigent en outre un contrôle du système des contingents trimestriels dans le cadre de la gestion des contingents OLCP. Ils comptent aussi sur le maintien du volume actuel des contingents des ressortissants des Etats tiers. En la matière, ils attendent une décision rapide et précise du Conseil fédéral.

S'agissant des indépendants, la réglementation prévue par le protocole ne convainc pas les cantons. Ils ont des doutes quant à leur pseudo-indépendance et recommandent de contrôler cet aspect dans les mesures d'accompagnement. Les cantons n'ont aucune proposition à formuler concernant les annexes I à III.

En conclusion, les cantons sont convaincus que le rejet de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes et les incidences de l'abrogation de tous les accords sectoriels en vertu de l'application de la clause «guillotine» entraîneraient une grave déstabilisation des relations entre la Suisse et l'UE, ce qui aurait notamment des conséquences négatives considérables, en particulier pour l'économie suisse.

3.1.3 Résultats de la consultation des partis politiques

Le PDC, le PRD, le PS, l'UDC, les Verts et les DS se sont prononcés explicitement. Tous les partis, à l'exception de l'UDC et des DS, approuvent l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. La majorité d'entre eux se félicitent de l'ouverture graduelle et contrôlée du marché

du travail ainsi que des dispositions adoptées en vue de renforcer les mesures d'accompagnement.

Le PDC estime qu'il est primordial de sauvegarder l'attrait du marché du travail et de contrôler l'immigration. L'extension des accords bilatéraux aux nouveaux Etats membres est aussi liée à l'accès facilité de nos entreprises aux marchés expansifs d'Europe centrale et orientale de même qu'à une amélioration de la sécurité en matière d'investissements. Les nouvelles possibilités de recrutement de main-d'œuvre très qualifiée dynamiseront le marché du travail pour en augmenter le volume d'un bon cinquième. Le PDC estime qu'il est indispensable d'étendre l'accord sur la libre circulation des personnes aux dix nouveaux Etats membres.

Le PRD est certain que l'extension des Bilatérales I aura des retombées positives sur la croissance économique et qu'un rejet du protocole pourrait se révéler néfaste à la Suisse (clause «guillotine»). Le PRD est satisfait du résultat des négociations concernant le contingentement et l'ouverture graduelle du marché du travail selon les délais transitoires fixés. Cela garantit que la Suisse ne sera pas désavantagée par rapport aux Quinze. L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes ne permettra pas seulement d'accéder à de nouveaux marchés mais aussi de répondre à la demande de personnel dans certaines branches, telles que l'hôtellerie, la restauration, la santé, la construction ou l'agriculture. Cette extension se traduira par de nouvelles possibilités de recrutement, qu'il s'agisse de travailleurs qualifiés ou moins qualifiés.

Le PS réserve un accueil favorable au protocole, notamment pour des raisons de politique d'intégration. Le but du PS est et reste l'adhésion de la Suisse à l'UE. A cet égard, le protocole est une étape supplémentaire en direction d'un rapprochement. Le PS suisse se félicite de l'ouverture progressive (jusqu'en 2011) et contrôlée (priorité des travailleurs indigènes, contrôle des salaires, contingents croissants) face aux citoyens des nouveaux Etats membres. L'économie suisse et l'agriculture auront accès au marché du travail des pays d'Europe centrale et orientale, ce qui leur donnera de nouvelles impulsions. Selon le PS, la mise en œuvre du protocole suppose l'adoption d'importantes mesures d'accompagnement. Le PS soutient explicitement les nouvelles dispositions légales qui sous-tendent l'application du protocole.

Dans leur rejet de l'extension de l'accord, l'UDC et les DS sont confrontés à un large front de partisans de l'accord. Tandis que les associations économiques sont disposées à faire des «concessions considérables» aux syndicats en ce qui concerne les mesures d'accompagnement, l'UDC exclut toute approbation de l'extension. A ses yeux, aucune expérience concluante n'a pu être réalisée ces deux dernières années, depuis que les accords bilatéraux sont entrés en vigueur. En outre, il faut s'attendre à une augmentation massive des coûts dans le domaine des assurances sociales. Il y a donc lieu d'expérimenter la situation actuelle avec les Quinze et de ne rien bousculer.

Pour les Verts, l'extension est une nécessité.

3.1.4 Résultats de la consultation des associations faitières, des partenaires sociaux et des autres organisations intéressées

3.1.4.1 Généralités

Globalement, les organisations consultées ont également réservé un accueil favorable à l'extension graduelle et contrôlée de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE. Elles évoquent d'une part un accès facilité au marché pour 75 millions de consommateurs potentiels supplémentaires et, d'autre part, les nouvelles possibilités qu'aura la Suisse de recruter de la main-d'oeuvre qualifiée, mais aussi de répondre à la demande, dans certains secteurs (tourisme, hôtellerie, santé, construction, agriculture, notamment), de travailleurs moins qualifiés. La plupart des participants à la consultation sont certains que l'extension progressive de l'accord sur la libre circulation des personnes ne provoquera pas d'immigration excessive en Suisse. Ils qualifient les délais transitoires d'appropriés, dans l'optique d'un consensus politique en la matière.

Un participant (l'Association des communes suisses) relève l'absence de commentaire dans les documents soumis à la consultation sur les éventuelles incidences de l'application du présent accord à l'échelon communal, en particulier dans les régions proches de la frontière. Les associations évoquent les suites fatales, pour la Suisse, d'un rejet de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes. A leurs yeux, les conséquences de l'application de la clause «guillotine» seraient catastrophiques pour l'économie suisse.

3.1.4.2 Circulation des personnes au sens strict

Dans le domaine de l'agriculture, deux associations (l'Union Suisse des Paysans et l'Union maraîchère suisse) sont d'un autre avis. Elles exigent que les conditions relatives à la qualification professionnelle soient entièrement supprimées pour les titulaires d'autorisations de courte durée non contingentées. Ils estiment par ailleurs que les dispositions en vigueur telles que la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail sont suffisantes pour limiter le nombre d'entrées. Ils sont d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'introduire des restrictions en matière d'admission, ni d'augmenter considérablement les contingents.

Une association (Hotel & Gastro Union) considère important que la Suisse coordonne l'ouverture progressive avec les Quinze, notamment en raison des salaires élevés en Suisse. Notre pays est de ce fait particulièrement intéressant pour les ressortissants des dix nouveaux Etats membres de l'UE. La réglementation relative aux contingents comporterait avant tout un risque si les anciens Etats membres maintenaient les restrictions nationales en matière d'admission durant les sept années du régime transitoire.

3.1.4.3 Reconnaissance des diplômes

La position de la Croix-Rouge Suisse concernant la reconnaissance des diplômes est claire. Cette institution prend connaissance avec satisfaction du fait que la Suisse se soit réservé le droit de soumettre la reconnaissance de certains diplômes (soins généraux, obstétrique) à un stage d'adaptation ou à une épreuve d'aptitude. Cela permettra d'éviter que la qualité – reconnue en Suisse – de ces prestations ne soit remise en question après l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes.

3.1.4.4 Sécurité sociale

La coordination de la sécurité sociale avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE est en général approuvée. Pourtant, une seule position concrète nous est parvenue. Selon l'organisation faîtière des PME, la coordination contribuera à améliorer la compréhension de l'application de la législation actuelle. L'extension apportera une sécurité juridique qui n'est pas garantie actuellement entre la Suisse et les dix nouveaux Etats membres de l'UE.

4 Importance de l'accord pour la Suisse

4.1 Sous l'angle économique et politique

La conclusion des accords bilatéraux avec l'UE, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2002, a facilité à la Suisse l'accès au marché intérieur européen, ce qui lui a permis de bénéficier des avantages au même titre que les Etats membres de l'UE. Grâce à l'extension des Bilatérales I aux nouveaux Etats membres de l'UE, les effets positifs sur l'économie augmenteront. L'accord sur la libre circulation des personnes prend une valeur économique prépondérante car les marchés des marchandises et des capitaux, comparés au marché du travail, ont déjà connu une forte libéralisation à l'échelle internationale. En outre, l'ALCP joue un rôle politique clé, étant donné que le sort des autres accords bilatéraux dépend notamment de la poursuite de son application. En effet, si un accord est dénoncé, les autres accords seront automatiquement abrogés, en vertu de la clause dite «guillotine».

D'un point de vue économique, on peut s'attendre à des retombées économiques positives de la libre circulation des personnes entre la Suisse et les nouveaux membres de l'UE. Les entreprises voient s'ouvrir un marché de l'emploi élargi, ce qui est susceptible de renforcer l'attrait de la place économique suisse. Inversement, le détachement de personnel par les entreprises suisses dans les marchés expansifs d'Europe centrale et orientale sera facilité. Globalement, le facteur de production travail sera engagé plus efficacement, ce qui est censé se répercuter positivement sur la prospérité et la croissance en Suisse. En outre les entreprises suisses auront un accès facilité aux marchés des nouveaux Etats membres.

Il est difficile de prévoir l'ampleur de l'immigration en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE. C'est pourquoi tout pronostic en la matière est incertain. Sur la base des considérations évoquées ci-après, le Conseil fédéral s'attend certes à un certain potentiel migratoire, mais il estime que le risque d'immigration massive est faible.

L'effectif de la population des dix nouveaux Etats membres de l'UE est important: 75 millions d'habitants (370 millions dans les anciens Etats membres). Par rapport à la Suisse, le niveau de vie des habitants de ces nouveaux Etats est beaucoup plus bas et le taux de chômage bien plus élevé que dans les anciens Etats membres. Par conséquent, les travailleurs en provenance des nouveaux Etats membres seront tentés de rechercher un emploi également en Suisse.

En dépit du potentiel migratoire existant, il est peu probable que la Suisse connaisse une immigration massive, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, l'expérience de plusieurs années de l'UE en matière de libre circulation des personnes, d'autre part, l'expérience de la Suisse. Il faut en déduire que l'immigration des travailleurs ne dépend pas en premier lieu de la disponibilité de la main-d'oeuvre à l'étranger mais plutôt de la demande des entreprises chez nous. Seules les personnes qui trouveront un emploi pourront bénéficier de l'accord. Concernant la demande de main-d'œuvre, on constate dans la plupart des pays hautement développés que le niveau de qualification est de plus en plus élevé, tandis que les travailleurs non qualifiés sont davantage touchés par le chômage. Bien que l'extension de l'accord aux nouveaux Etats membres ouvre des possibilités de recrutement de travailleurs moins qualifiés également, il est à long terme peu probable qu'un grand nombre de ressortissants non qualifiés de ces nouveaux Etats immigreront en Suisse. En revanche, le recrutement de main-d'œuvre qualifiée de ces pays – leurs ressortissants possèdent un niveau de formation relativement élevé – prendra de l'importance.

Le fait que la population des nouveaux Etats membres de l'UE soit peu encline à la mobilité à l'intérieur des frontières du pays, même si la disparité des revenus entre la ville et la campagne est plus grande que dans les pays d'Europe de l'ouest, peut également être un frein à une immigration massive. Par ailleurs, comparativement à l'Allemagne ou à l'Autriche, il pourrait se révéler important pour la Suisse que peu de citoyens des nouveaux Etats membres de l'UE séjournent actuellement sur son territoire. Le phénomène, appelé «migration en chaîne» ne devrait par conséquent guère toucher la Suisse.

Si l'on transpose à la Suisse les conclusions de l'étude de la Commission européenne concernant l'immigration prévue des ressortissants des nouveaux Etats membres de l'UE dans les quinze anciens Etats, l'immigration peut être estimée à quelque 4600 personnes au début (sans tenir compte des délais transitoires). Avec le temps, elle pourrait régresser en raison de la convergence des conditions de vie. Une immigration de cet ordre de grandeur ne représenterait rien d'extraordinaire pour la Suisse et ne poserait pas non plus de problème pour son marché du travail. En cas de pénurie de personnel, les entreprises pourraient également recruter de la main-d'oeuvre à l'étranger. Toutefois, les prévisions étant par définition incertaines, la Confédération et les cantons disposent de plusieurs instruments pour parer les conséquences négatives de l'immigration sur le marché du travail suisse.

Dans un premier temps, il est primordial de maintenir les restrictions nationales relatives au marché du travail (contingents, priorité des travailleurs indigènes, contrôle des conditions de salaire et de travail), mais au maximum jusqu'au 30 avril

2011. Les nombres maximums négociés visent à éviter une montée brusque de l'immigration. C'est pourquoi ils augmenteront progressivement, à savoir de 900 à 3000 pour les autorisations de séjour et de 9000 à 29 000 pour les autorisations de courte durée. En vertu de la clause de sauvegarde prévue à l'art. 10 ALCP, la Suisse aura en outre la possibilité, jusqu'en 2014, de fixer des nombres maximums supplémentaires. La question de savoir si ces contingents seront effectivement épuisés dépendra de l'évolution économique.

En ce qui concerne les conséquences sur le marché du travail durant la période transitoire, la priorité des travailleurs indigènes et le contrôle des conditions de salaire et de travail des immigrants sont d'une grande importance. Ces mesures sont propres à éviter une pression salariale sur les travailleurs indigènes. Par ailleurs, depuis le 1^{er} juin 2004, les mesures d'accompagnement relatives à l'ALCP sont en vigueur. Elles visent notamment à parer une détérioration des conditions de salaire et de travail consécutive à une immigration accrue. Les délais transitoires à l'égard des nouveaux Etats membres de l'UE permettront également d'expérimenter les mesures d'accompagnement. Dans la perspective de l'extension de l'accord, plusieurs propositions ont été élaborées, en complément aux mesures d'accompagnement, Ayant avant tout pour but d'assurer l'exécution desdites mesures, elles vous seront soumises dans un message séparé.

Dans le domaine des assurances sociales, aucune charge supplémentaire n'est prévue qui soit d'une grande importance économique globale. Quant à l'AVS, il faut plutôt compter avec des effets positifs à court ou à moyen terme, suite à l'immigration accrue de personnes en âge d'exercer une activité lucrative. En définitive, l'extension de l'accord devrait avoir des retombées positives sur le marché de l'emploi suisse et, partant, sur l'économie. Plus le niveau de qualification des travailleurs immigrés sera élevé, plus les incidences sur l'ensemble de l'économie seront positives. Les différentes réglementations applicables durant la période transitoire ainsi que les mesures d'accompagnement de l'ALCP constituent une protection efficace contre la montée incontrôlée de l'immigration et ses effets négatifs sur les conditions de travail des nationaux. Dans une perspective plus éloignée, il convient d'observer que l'introduction intégrale de la libre circulation aux nouveaux Etats membres de l'UE interviendra à une période où la Suisse connaîtra une régression de sa population active due à l'évolution démographique.

4.2 Mesures d'intégration

L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres de l'UE soulève la question de la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires d'intégration. Le Conseil fédéral a accepté, sous réserve, un postulat en ce sens, Postulat 03.3555 du 03.10.03 du groupe socialiste; Libre circulation des personnes et extension de l'UE vers l'Est. Mesures d'accompagnement pour l'intégration des étrangers en Suisse).

Le Conseil fédéral estime que l'intégration devrait être favorisée en premier lieu par les structures ordinaires de la formation, de l'éducation et du marché du travail. Nécessitant l'intervention de plusieurs acteurs aux échelons fédéral, cantonal et communal, l'intégration est une activité qui leur incombe. Par conséquent, les subventions allouées en vue d'encourager l'intégration au sens de l'art. 25a LSEE et de l'ordonnance sur l'intégration (OIE) ne sont attribuées que pour combler les lacunes

et atteindre les personnes auxquelles les structures ordinaires n'ont pas accès. L'ordre de priorité fixé par le DFJP pour les années comprises entre 2004 et 2007 prévoit le soutien de cours de langue, d'offres d'informations et des services régionaux de consultation. Il convient toutefois de relever que la réussite de l'intégration ne dépend pas uniquement des mesures d'encouragement de l'Etat. Les prestations des étrangers eux-mêmes sont déterminantes, notamment leurs efforts en vue d'acquérir des connaissances linguistiques.

La nécessité de mettre en œuvre des mesures d'intégration dépend notamment du niveau de formation, de la qualification professionnelle et des connaissances d'une langue nationale. Il est dès lors prématuré de prévoir des mesures d'intégration supplémentaires pour les immigrés en provenance des nouveaux Etats membres de l'UE, car il n'est guère possible d'émettre des prévisions quant à leur formation et à leurs connaissances linguistiques. S'il devait s'agir de personnes peu qualifiées, il serait indiqué de prévoir des cours de langue et des offres d'informations et de conseils. L'acquisition, le plus tôt possible, de connaissances linguistiques (une des langues nationales) est indispensable, non seulement pour l'intégration sociale (compréhension, contacts avec la population indigène, réduction des conflits liés à la cohabitation), mais également pour l'intégration dans le marché de l'emploi. Les offres d'informations et de conseils favorisent la réussite du processus d'intégration dans la mesure où elles mettent à la disposition de l'immigré les outils nécessaires (cours spécifiques, modalités d'accès aux autorités et aux institutions).

De ce fait, parmi les mesures d'intégration supplémentaires qui entreraient en ligne de compte, il convient de citer en particulier les offres d'informations et de conseils ainsi que les cours de langues. Des besoins supplémentaires en vue de l'encouragement de l'intégration de la Confédération selon la législation sur les étrangers (art. 25a LSEE) ne sont pas attestés pour l'instant. Il est possible d'envisager le cofinancement de programmes par la Confédération, dans les limites des moyens financiers actuels, en adaptant les priorités de promotion de l'intégration. S'il devait se révéler nécessaire d'augmenter les moyens financiers réservés à l'intégration, la décision reviendrait au Parlement qui est souverain en matière budgétaire. C'est dans cette optique que le Conseil fédéral a accepté, sous réserve, le postulat mentionné plus haut.

5 Adaptation du droit suisse

5.1 Circulation des personnes au sens strict

5.1.1 Législation sur les étrangers

La législation sur les étrangers ne requiert qu'une adaptation technique de l'art. 1 de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE, RS 142.20), en prévision de l'extension du champ d'application personnel et de la désignation des Etats membres de l'UE déterminants.

La présente loi n'est applicable aux citoyens de l'UE que si l'accord sur la libre circulation des personnes ne prévoit pas de dérogation dans la version du protocole du 26 octobre 2004 relatif à l'élargissement de la CE ou que la présente loi ne prévoit pas de statut juridique plus favorable. Ainsi, la LSEE ne sera plus applicable que subsidiairement, à cette catégorie de personnes également. Cette disposition permet de garantir que leur statut juridique ne soit moins favorable que celui des

autres étrangers (principe de la nation la plus favorisée). Ce principe est aussi consacré à l'art. 12 de l'accord, selon lequel les dispositions plus favorables du droit national continuent d'être applicables.

5.1.2 Acquisition d'immeubles

La loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger (LFAIE; RS 211.412.41) ne nécessite pas d'adaptation.

5.2 Sécurité sociale

5.2.1 Droit fédéral

5.2.1.1 Transposition générale

Pour que les règles de coordination contenues dans l'ALCP soient applicables en corrélation avec la législation interne et que, lorsque cette dernière est contraire à la législation conventionnelle, les règles de l'ALCP priment, il a été précisé dans chaque loi de sécurité sociale que cet accord ainsi que les règlements mentionnés seraient applicables (cf. message sur l'ALCP, ch. 275.211¹⁶). Ces dispositions relevant de la technique du renvoi seront complétées dans chacune des lois concernées, pour mentionner que les mêmes règles s'appliqueront à l'égard des nouveaux Etats membres de la CE et de leurs ressortissants.

L'ALCP ne s'applique pas automatiquement aux nouveaux Etats membres de la CE. Etant donné qu'une extension de cet accord n'est en règle générale applicable qu'après un certain temps, la notion d'«Etat membre de la CE» ne concorde pas toujours avec celle d'Etat membre auquel s'applique l'ALCP. Il est donc indiqué, pour éviter tout malentendu à ce propos, d'inclure une définition de cette notion dans les législations nationales. Cet ajout apportera l'assurance que le terme utilisé ne s'applique qu'aux Etats membres de la CE compris dans l'ALCP.

Ces modifications concernent les dispositions légales suivantes:

- art. 153a de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10);
- art. 80a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20);
- art. 16a de la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831.30);
- art. 95a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10);
- art. 115a de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20);
- art. 23a de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1);

¹⁶ FF 1999 5440

- art. 89a, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40); version selon ch. I de la LF du 3 octobre 2003 (1^{re} révision de la LPP)¹⁷;
- art. 25b de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre-passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP; RS 831.42); version selon ch. IV de la LF du 3 octobre 2003 (1^{re} révision de la LPP)¹⁸;
- art. 121 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 873.0).

Les modifications spécifiques de la LAVS et de la LACI sont présentées plus en détail aux chiffres suivants.

5.2.1.2 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10)

Assurance facultative: Lors de la révision de l'AVS/AI facultative, le Parlement a décidé de supprimer la possibilité de s'affilier à cette assurance sur le territoire de la CE. Le protocole sur l'extension de l'ALCP aux dix nouveaux Etats membres prévoit aussi la suppression de cette possibilité dès que l'accord s'appliquera à ces Etats. Hors du territoire de l'UE élargie, la Suisse doit, en application du principe de l'égalité de traitement, offrir l'accès à l'assurance facultative aux ressortissants des dix nouveaux Etats membres aux mêmes conditions qu'aux ressortissants suisses.

En contre-partie et selon le principe de réciprocité, la Suisse est aussi tenue envers les dix nouveaux Etats membres de permettre à leurs ressortissants d'adhérer à l'assurance facultative aux mêmes conditions que celles qui sont applicables à ses ressortissants.

Il convient donc d'insérer une nouvelle disposition transitoire dans la LAVS pour les résidents des pays concernés qui sont actuellement affiliés à l'assurance facultative. Conformément à l'al. 1 de cette disposition transitoire, resteront assurées six années consécutives au maximum les personnes qui, à compter de l'entrée en vigueur du protocole, étaient soumises à l'assurance facultative dans les Etats suivants: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie. Celles qui, au moment de la révision de la loi, ont 50 ans révolus, peuvent rester assurées jusqu'à l'âge légal de la retraite. Lorsqu'elles se sont affiliées à cette assurance, ces personnes comptaient sur l'obtention d'une rente entière au moment de leur retraite. Mais l'entrée en vigueur du protocole rend de tels plans caducs puisque la possibilité de rester assuré sera limitée à six ans au plus. Or un assuré encore jeune au moment de la modification de loi peut sans grand préjudice chercher d'autres solutions pour assurer sa prévoyance vieillesse. Il en va autrement des assurés proches de la retraite; ils n'ont plus guère la possibilité de prendre des mesures pour compenser la réduction inattendue de leur rente AVS. C'est pourquoi il semble approprié qu'ils puissent maintenir leur affiliation jusqu'à l'âge de la retraite. Le Conseil fédéral fixe le seuil à 50 ans.

¹⁷ RO 2004 1677 (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005)

¹⁸ RO 2004 1677 (entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005)

L'al. 2 règle les allocations de secours destinées aux ressortissants suisses. Les prestations acquises avant l'entrée en vigueur continuent à être versées tant que les conditions de revenus sont remplies. Mais les montants ne seront plus augmentés.

5.2.2 Droit cantonal

Pour la transposition des règles de coordination dans le droit cantonal, prière de se référer aux explications figurant dans le message relatif aux accords sectoriels avec la CE¹⁹ (ch. 275.22).

5.3 EURES

Art. 83, al. 1, let. n^{bis} (nouvelle)

La nouvelle lettre n^{bis} de l'art. 83, al. 1, LACI, institutionnalise la compétence du Secrétariat d'Etat à l'économie pour les engagements pris, dans le cadre du réseau EURES (European Employment Services), en vertu de l'art. 11 de l'Annexe I de l'ALCP.

Art. 92, al. 7, 1^{re} phrase

Inscription, dans la liste des frais d'administration pris en compte, des dépenses engagées par les cantons pour l'exécution des tâches liées à EURES.

5.4 Reconnaissance des diplômes

L'extension de l'accord sectoriel entraîne quelques adaptations juridiques internes mineures dans le domaine de la reconnaissance des diplômes. Il convient juste de compléter la loi sur la libre circulation des avocats (LLCA)²⁰. La LLCA contient en effet en annexe la liste des titres professionnels dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE selon les directives 77/249/CEE et 98/5/CE, liste qui devra être complétée des titres de la profession d'avocat utilisés dans les nouveaux Etats membres.

Il conviendra en outre d'adapter légèrement l'ordonnance sur la reconnaissance des diplômes et des titres postgrades des professions médicales²¹; les renvois sous forme de notes de bas de page seront complétés avec la référence à l'acte relatif aux conditions d'adhésion.

¹⁹ FF 1999 5440

²⁰ Loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats; RS 935.61

²¹ Ordonnance du 17 octobre 2001 sur la formation postgrade et la reconnaissance des diplômes et des titres postgrades des professions médicales; RS 811.113

6 Conséquences

6.1 Conséquences financières

6.1.1 Circulation des personnes au sens strict

Le protocole n'aura pas dans le domaine de la libre circulation des personnes au sens strict de conséquences financières directes.

6.1.2 Sécurité sociale

6.1.2.1 Généralités

Comptant 18 600 personnes (*état au 30.4.2004*), l'effectif des ressortissants des nouveaux Etats parties résidant en Suisse est certes encore relativement modeste. On peut en dire autant de celui des assurés inscrits dans le registre de la Centrale de compensation à Genève (*décembre 2003: 80 000*). Mais ces chiffres grossiront en raison de l'ouverture progressive du marché du travail jusqu'à la complète liberté de circulation, une fois écoulé le délai de transition (voir ch. 2.1.2.1).

Une fois instaurée la complète liberté de circulation, ses conséquences et l'évolution des dépenses sont difficiles à estimer, car elles dépendent de très nombreux facteurs. Les chiffres suivants contiennent une brève présentation des possibles conséquences financières.

D'une manière générale, il convient de préciser que, en comparaison avec les dépenses annuelles de l'ensemble des assurances sociales suisses et compte tenu du nombre comparativement modeste estimé des personnes concernées, les conséquences financières seront limitées. De même, par rapport aux coûts engendrés aujourd'hui par l'application de l'ALCP, les conséquences de l'élargissement seront également de peu d'importance.

Il faut encore souligner que l'arrivée de travailleurs étrangers sur le marché du travail suisse permise par l'extension de l'ALCP a des conséquences positives sur les branches d'assurances sociales financées par répartition. Comme les cotisations et primes donnent cependant droit à plus ou moins long terme à des prestations, on doit s'attendre à ce que la coordination de notre système d'assurances sociales avec ceux des dix nouveaux Etats membres provoque dans l'ensemble une légère augmentation des dépenses des assurances.

Ne sont pas considérés ici les multiples avantages qui résulteront, pour les assurés et les assurances suisses, de l'accord sur la libre circulation et donc aussi de son extension (voir ch. 2.7.4.4 du message relatif à l'ALCP). Les conséquences financières sur la sécurité sociale suisse ne doivent par ailleurs pas être considérées isolément mais elles doivent être placées dans le contexte global des avantages que le marché du travail et l'économie tireront de cet accord.

6.1.2.2 Assurance-maladie

Les intérêts sur les avances de prestations accordées au titre de l'entraide en matière de prestations sont à la charge de la Confédération. L'institution commune LAMal estime que les coûts supplémentaires à ce titre oscilleront entre 0,8 et 1 million de francs par an.

Les réductions de primes en faveur de rentiers résidant dans les nouveaux Etats membres de la CE ne devraient entraîner pour la Confédération des dépenses supplémentaires que d'environ 30 000 francs par an. Les réductions de primes en faveur d'autres personnes (en particulier des personnes exerçant une activité lucrative et les membres de leur famille) résidant dans ces pays devraient amener les cantons à dépenser davantage, car ils devront verser des prestations à un plus grand nombre d'assurés. Il est donc à prévoir qu'ils utiliseront un peu plus de subsides fédéraux. La clé de répartition de l'art. 66, al. 3, LAMal pourrait en outre avoir pour conséquence une légère modification de la répartition des subsides fédéraux entre les cantons (voir le message du 31 mai 2000 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie; FF 2000 3751, ch. 3.1.2).

6.1.2.3 Prévoyance vieillesse, survivants et invalidité

Comme nous l'avons déjà dit, pour une assurance sociale financée comme l'AVS/AI par répartition, l'arrivée de travailleurs étrangers rendue possible par l'extension de l'ALCP aura d'abord des effets positifs. Les coûts supplémentaires qui interviendront plus tard peuvent être estimés comme suit.

Pour cinq des nouveaux Etats membres de la CE, le versement des rentes à l'étranger est déjà prévu par les conventions de sécurité sociale conclues avec eux. Désormais, les rentes pourront aussi être exportées dans les pays avec lesquels il n'existait pas encore de convention de ce type. Il s'agit de la Pologne, des trois Etats baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie) et de Malte. Sur les ressortissants des dix nouveaux Etats membres résidant en Suisse, 32 % viennent d'Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale; dans le registre des assurés, la proportion est de 38 %. Par rapport au nombre total des ressortissants des Etats partenaires, la proportion de ces personnes est respectivement de 4,5 et de 4,3 %.

En 2003, la somme des rentes AVS/AI versées en République tchèque, en Slovaquie, en Hongrie, en Slovénie et à Chypre a atteint 7,5 millions de francs et celle des indemnités forfaitaires versées en lieu et place d'une rente 1,26 million de francs (prestations servies à des ressortissants suisses non comprises). Cela correspond à 2,8 % des rentes exportées à des ressortissants d'Etats contractants. Le montant des cotisations remboursées à des ressortissants des autres nouveaux Etats membres a atteint 670 000 francs.

Davantage de personnes auront droit au versement de rentes AVS/AI à l'étranger en vertu de la nouvelle réglementation. Sur la base de l'effectif actuel des assurés et compte tenu de la suppression du remboursement des cotisations, on peut s'attendre à des économies durant les 16 premières années environ, puis à des coûts supplémentaires qui s'élèveront à 6,7 millions de francs par an (rentes de vieillesse [y. c. rentes pour enfants] 3,4 millions, rentes AI: [y. c. les rentes pour enfants] 2,8 millions, rentes de survivants: 0,5 million). Quant aux dépenses supplémentaires dues à

l'exportation de quarts de rentes dans les cinq pays avec lesquels il existe déjà une convention de sécurité sociale, les expériences faites avec les Quinze indiquent qu'elles seront négligeables.

Les allocations pour impotent de l'AVS devront désormais être versées également aux ayants droit résidant en Suisse qui touchent une pension d'un Etat membre de la CE. Ces cas devraient être limités et donc représenter des coûts relativement insignifiants.

La suppression du délai de carence pour les PC devrait se traduire dans l'ensemble par des coûts supplémentaires minimes, car les bénéficiaires de rente étrangers ne peuvent venir en Suisse que s'ils disposent de moyens suffisants pour subvenir à leurs besoins.

6.1.2.4 Assurance-accidents

Dans ce domaine, la Confédération devra faire face à des charges supplémentaires dues aux intérêts des avances de prestations accordées au titre de l'entraide dans les Etats de la CE. Avec les nouveaux Etats membres, les coûts supplémentaires devraient être d'environ 10 000 francs par an. Il n'est pas possible d'estimer les surcoûts éventuels dus aux indemnités en cas de maladie professionnelle. Les expériences faites jusqu'ici avec les Quinze fournissent trop peu de points de repère pour pouvoir chiffrer ces coûts.

6.1.2.5 Assurance-chômage

Eu égard aux expériences faites avec les Quinze, qui ont montré que les coûts attendus à l'époque en matière d'assurance-chômage (AC) ne se s'étaient pas avérés, il ne faudra pas s'attendre – lors de l'extension de la libre circulation des personnes aux nouveaux pays membres de l'UE – à une hausse considérable des coûts pour l'AC, et ce d'autant moins que la Suisse ne garantira aux nouveaux Etats membres, notamment pour les séjours de courte durée, que des contingents peu élevés. En prenant pour base de calcul des dépenses pour la première année de la période transitoire les 900 unités supplémentaires sur les contingents d'autorisations permanentes et les 9000 unités supplémentaires sur les contingents d'autorisations de courte durée destinées aux ressortissants des nouveaux Etat membres de l'UE, les coûts supplémentaires nets (dépenses supplémentaires moins cotisations supplémentaires encaissées) pour l'AC devraient être de l'ordre de 8 millions de francs suisses dans l'hypothèse d'une utilisation intégrale des contingents. A la fin de la période transitoire, lorsque les contingents auront été portés à 3000 unités pour les autorisations permanentes et à 29 000 pour les autorisations de courte durée, ils pourraient s'élever à environ 30 millions de francs si les contingents sont intégralement utilisés. Ces chiffres incluent les remboursements aux pays d'origine des cotisations AC des travailleurs ayant des contrats d'une durée inférieure à un an (soit env. 3,5 millions de francs suisses au début de la période transitoire et 13 millions à la fin).

6.1.2.6 Allocations familiales

Droit fédéral: les allocations de ménage versées aux travailleurs agricoles dont la famille réside dans l'un des nouveaux Etats membres doivent également être exportées. Les conséquences financières devraient cependant rester minimales, d'une part parce que le nombre d'exploitations dans ce domaine diminue, d'autre part parce que l'engagement de travailleurs des nouveaux Etats membres devrait dans la plupart des cas se faire au détriment de ressortissants des Quinze.

Allocations cantonales: les dépenses supplémentaires éventuelles dans le domaine des allocations familiales cantonales ne peuvent pas être estimées.

6.1.3 Reconnaissance des diplômes

En fonction de l'augmentation du nombre de demandes de reconnaissance et de la complexité des dossiers, il est possible que l'entrée en vigueur du protocole engendre un besoin supplémentaire en ressources pour l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT).

6.2 Effets sur l'état du personnel

Des estimations seront formulées ci-après concernant le personnel nécessaire à la mise en œuvre, en Suisse, du protocole à l'ALCP. Les tâches qui y sont liées seront en principe assumées par le personnel actuellement en poste dans les départements concernés.

6.2.1 Circulation des personnes au sens strict

Le surplus de travail dû à l'application de l'accord et des mesures d'exécution relevant de la coordination avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE nécessite la création de deux à trois postes supplémentaires au sein de l'Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES) qui devront être couverts par l'effectif existant.

6.2.2 Sécurité sociale

Le protocole instaure ou étend considérablement les relations en matière d'assurances sociales avec de nouveaux Etats partenaires.

Il faut s'attendre de manière générale à un surcroît de travail administratif pour les institutions d'assurance.

A la Confédération, il y aura une augmentation des besoins en personnel pour la Caisse suisse de compensation et pour l'Office AI à cause des assurés résidant à l'étranger. Ces institutions sont chargées notamment de l'application des conventions internationales de sécurité sociale. La suppression des simplifications administratives prévues dans les conventions bilatérales en vigueur (versement d'indemnités

forfaitaires en lieu et place de rentes périodiques), ainsi que la coordination des prestations plus poussée par rapport aux conventions de sécurité sociale, rendent nécessaires 3,5 postes de plus pour la Caisse suisse de compensation en tant qu'organe de liaison avec les assurances étrangères, et des moyens supplémentaires dans le domaine de l'informatique et de la logistique.

Pour l'application des réductions de primes en faveur de bénéficiaires de rentes et des membres de leur famille, l'institution commune LAMal ne prévoit pas un besoin de postes supplémentaires, pas plus que pour les autres tâches qui lui sont attribuées en vertu de l'art. 18, al. 2^{bis} à 2^{quater}, LAMal (décisions sur les demandes d'exemption, affiliation d'office à un assureur, soutien apporté aux cantons dans l'application de la réduction des primes).

L'Office fédéral des assurances sociales estime à quatre le nombre de postes supplémentaires nécessaires pour faire face au surcroît de travail causé par l'extension de la coordination en matière d'assurances sociales. L'application des réglementations concernant l'ensemble des assurances sociales ou certaines d'entre elles en relation avec les nouveaux Etats membres, ainsi que leur mise en œuvre en Suisse, impliqueront un surcroît de travail considérable. Le nombre des Etats participant à la coordination du droit communautaire augmentant des deux tiers, il faut s'attendre à un accroissement du nombre de demandes des assurés, des assureurs et des autorités étrangères. L'Office fédéral de la santé publique a besoin d'un poste supplémentaire pour y répondre dans le domaine de l'assurance-maladie et accidents.

6.2.2.1 Domaine assurance-chômage

Les tâches supplémentaires découlant de la coordination avec les dix nouveaux membres nécessiteront la création de deux postes supplémentaires au seco, dont un émergeant au budget du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

6.2.3 Reconnaissance des diplômes

L'OFFT doit apprendre à connaître les systèmes de formations professionnelles des nouveaux Etats membres de l'UE, ainsi que leurs formations particulières et les institutions de formation. Cette acquisition prendra du temps, ne serait-ce qu'à cause de la langue. Le traitement des demandes et la correspondance devra se faire de plus en plus en anglais.

7 Programme de la législature

Dans le Rapport sur le Programme de la législature 2003–2007 du 25 février 2004²², le message relatif à la ratification de l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux nouveaux Etats membres est inscrit sous le ch. 6.1.1 comme objet relevant des grandes lignes de la politique gouvernementale.

²² FF 2004 1035

8 Constitutionnalité et référendum facultatif en matière de traités internationaux

8.1 Arrêté relatif à l'approbation

Les modifications légales permettant l'application de l'accord sont prévues dans l'arrêté d'approbation. Ainsi, en cas de référendum, le protocole et les modifications légales pourront être soumis au vote populaire simultanément. La Constitution fédérale prévoit à l'art. 141a, al. 2, la possibilité, s'agissant de traités internationaux soumis au référendum facultatif, d'insérer dans l'arrêté d'approbation les modifications légales servant à l'application. Par conséquent, l'arrêté d'approbation est conforme à la Constitution.

La constitutionnalité du projet d'arrêté fédéral portant approbation du protocole à l'ALCP repose sur l'art. 54, al. 1, Cst., lequel confère à la Confédération une large compétence dans les affaires étrangères et l'autorise à conclure des traités avec des pays étrangers. La compétence d'approbation de l'Assemblée fédérale ressort de l'art. 166, al. 2, Cst.

8.2 Mesures d'application législatives

En ce qui concerne l'application du protocole, onze lois fédérales doivent être adaptées:

- la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 142.20);
- la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10);
- la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS 831.20);
- la loi fédérale du 19 mars 1965 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC; RS 831.30);
- la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LFLP; RS 831.40);
- la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre-passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LLP; RS 831.42);
- la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10);
- la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20);
- la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1);
- la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 873.0);
- la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61).

Les modifications des lois fédérales mentionnées précédemment s'appuient sur les art. 95, 104, 110 à 114, 117, 121 à 123 et 196, ch. 10 et 11, Cst.

8.3 Constitutionnalité

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst. sont sujets au référendum les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions législatives importantes fixant des règles de droit dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Le protocole prévoit l'extension de l'accord de 1999 sur la libre circulation des personnes, conclu entre la Suisse et la CE, d'une part, et les quinze Etats membres de l'UE, d'autre part. Ce dernier est dénonçable et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. En revanche, la mise en œuvre du protocole nécessite la modification de plusieurs lois fédérales.

Au demeurant, il est précisé à l'art. 2 de l'arrêté du 8 octobre 1999 portant approbation des Bilatérales I (RO 2002 1527) que l'Assemblée fédérale adoptera un arrêté fédéral sujet au référendum pour étendre l'accord sur la libre circulation des personnes à des Etats qui n'étaient pas membres de la CE lors de son approbation.

C'est pourquoi, au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., le protocole sera sujet au référendum en même temps que les adaptations des lois.