PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

2008/0080(AVC)

30.6.2008

****

PROJET DE RECOMMANDATION

sur la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne et de ses États membres, d'un protocole à l'accord entre la Communauté européenne et ses États 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 de Bulgarie et de la Roumanie à la suite de leur adhésion à l'Union européenne (9116/2008 – COM(2008)0209 – C6-0209/2008 – 2008/0080(AVC))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Marian-Jean Marinescu

PR_AVC_art83

Légende des signes utilisés

*	Procédure de consultation *majorité des suffrages exprimés*
**I	Procédure de coopération (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
**II	Procédure de coopération (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***	Avis conforme *majorité des membres qui composent le Parlement sauf dans les cas visés aux art. 105, 107, 161 et 300 du traité CE et à l'art. 7 du traité UE*
***I	Procédure de codécision (première lecture) *majorité des suffrages exprimés*
***II	Procédure de codécision (deuxième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver la position commune* *majorité des membres qui composent le Parlement pour rejeter ou amender la position commune*
***III	Procédure de codécision (troisième lecture) *majorité des suffrages exprimés pour approuver le projet commun*

(La procédure indiquée est fondée sur la base juridique proposée par la Commission.)

SOMMAIRE

Page

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN.....5

EXPOSÉ DES MOTIFS 7

PROJET DE RÉSOLUTION LÉGISLATIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne et de ses États membres, d'un protocole à l'accord entre la Communauté européenne et ses États 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 de Bulgarie et de la Roumanie à la suite de leur adhésion à l'Union européenne
(9116/2008 – COM(2008)0209 – C6-0209/2008 – 2008/0080(AVC))

(Procédure de l'avis conforme)

Le Parlement européen,

– vu la proposition de décision du Conseil (COM(2008)0209),

– vu le protocole à l'accord entre la Communauté européenne et ses États 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 de Bulgarie et de la Roumanie à la suite de leur adhésion à l'Union européenne (9116/2008),

– vu le protocole à l'accord entre la Communauté européenne et ses États 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[1],

– vu l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes[2],

– vu la demande d'avis conforme présentée par le Conseil conformément à l'article 310 du traité CE, en liaison avec l'article 300, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième phrase, et avec l'article 300, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité CE (C6-0209/2008),

– vu l'article 6, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion de 2005[3],

– vu l'article 75 et l'article 83, paragraphe 7, de son règlement,

– vu la recommandation de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A6-0000/2008),

1. donne son avis conforme sur la conclusion du protocole;

[1] JO L 89 du 28.3.2006, p. 30.
[2] JO L 114 du 30.4.2002, p. 6.
[3] JO L 157 du 21.6.2005, p. 203.

2. charge son Président de transmettre la position du Parlement au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et de la Confédération suisse.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Contexte

Un accord entre la Communauté européenne et ses États membres (Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Finlande, Suède, Royaume-Uni), d'une part, et la Suisse[1], d'autre part, sur la libre circulation des personnes a été signé le 21 juin 1999 et est entré en vigueur le 1er juin 2002[2].

À la suite de l'adhésion des 10 nouveaux États membres de l'Union (UE 10), le 1er mai 2004, l'accord a été modifié par un protocole et élargi à l'UE 10 (République tchèque, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie). Ce premier protocole d'accord a été signé au nom de la Communauté européenne et de ses États membres le 26 octobre 2004 et, à la suite d'un référendum suisse positif sur cette question, le 25 septembre 2005, il est entré en vigueur le 1er avril 2006[3]. Le protocole, élaboré sur le modèle de l'accord avec l'UE 15, établit des contingents, des conditions en matière d'accès au marché du travail, des restrictions et des clauses de protection.

À la suite de l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1er janvier 2007, l'accord doit être à nouveau modifié pour permettre à ces deux nouveaux États membres d'y devenir parties.

Le 5 mai 2006, à la suite de l'autorisation donnée par le Conseil à la Commission, des négociations ont été menées avec la Confédération suisse en vue de conclure un deuxième protocole portant adaptation de l'accord sur la libre circulation des personnes, afin de permettre la participation en tant que parties contractantes de la République de Bulgarie et de la Roumanie. Les négociations se sont achevées le 29 février 2008, date à laquelle le projet final a été paraphé. Ce deuxième protocole a été signé au nom de la Communauté européenne et de ses États membres le 27 mai 2008.

II. Le Protocole à l'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes à la suite de l'adhésion des deux nouveaux États membres, la Roumanie et la Bulgarie (EU 2), le 1er janvier 2007 (protocole à l'examen)

Le protocole à l'examen est l'extension logique de l'accord avec l'UE 25. Fondé sur les mêmes bases juridiques que le protocole précédent (avec l'UE 10), il donne à la Suisse le droit de maintenir des limites quantitatives à l'accès des travailleurs salariés et des indépendants, qui sont ressortissants de Roumanie et de Bulgarie, afin d'assouplir progressivement l'accès de ces

[1] La Suisse, un des membres fondateurs de l'Association européenne de libre-échange (AELE), ne fait pas partie de l'Espace économique européen (EEE). Son vote contre l'adhésion à l'EEE l'a conduite à conclure une série d'accords avec la Communauté européenne et ses États membres.

[2] Depuis le 1er juin 2007, les travailleurs de l'UE 15 et de deux nouveaux petits États membres, Malte et Chypre, ainsi que de trois pays de l'AELE, l'Islande, la Norvège et le Liechtenstein, ont un accès illimité au marché du travail suisse. Si le nombre d'immigrants est supérieur de 10 % à la moyenne des trois dernières années écoulées, la Suisse sera autorisée à réintroduire des contingents également pour ces 17 États membres de l'UE.

[3] JO L 89 du 28.3.2006, p. 30.

deux nationalité au marché du travail suisse en admettant chaque année un contingent plus important, mais en fonction des chiffres du marché du travail et de l'emploi en Suisse.

La Suisse impose des contingents pendant les périodes transitoires suivantes (sept ans au total, comme pour l'UE 10):
- une première période transitoire de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du protocole;
- une deuxième période transitoire de trois ans, si le rapport de la Suisse sur le fonctionnement de la première période transitoire indique que ce pays a l'intention de continuer à appliquer des limites quantitatives[1];
- une période complémentaire de deux ans, au cours de laquelle, si la Suisse rencontre "des perturbations graves ou des menaces de perturbations graves" de son marché du travail, elle peut maintenir les limites quantitatives.

Le protocole comporte aussi une clause de protection spéciale en vertu de laquelle pendant les 10 ans qui suivent l'entrée en vigueur du protocole, la Suisse peut imposer des contingents pour limiter le nombre des immigrants si, pour une année donnée, le nombre des nouveaux titres de séjour est supérieur à la moyenne des trois années précédentes de plus de 10 %. Pour l'année suivante, la Suisse peut limiter le nombre de nouveaux titres de séjour à la moyenne des trois années précédentes plus 5 %[2]. Étant donné que le référendum sur l'ouverture du marché du travail suisse aux deux nouveaux États membres est prévu pour mai 2009 et que le protocole entrera en vigueur après ce référendum, la période visée par cette clause de protection spéciale pourrait durer jusqu'en 2019.

Ces limites quantitatives à l'accès des travailleurs salariés occupant un emploi en Suisse et des indépendants, qui sont ressortissants de Bulgarie et de Roumanie, sont applicables aux deux catégories de séjour suivantes: séjour pour une période de plus de quatre mois et de moins d'un an (court terme) et séjour pour une période égale ou supérieure à un an (long terme)[3].

Sur l'ensemble de la période transitoire de cinq ans, les contingents de nouveaux titres de séjour pour la Roumanie et la Bulgarie passeront de 3 620 à 9 090 (séjours de court terme) et de 362 à 1 046 (séjours de long terme).

Les mesures transitoires autorisent aussi la Suisse à maintenir des contrôles de la priorité du travailleur intégré dans le marché régulier du travail et des conditions de salaire et de travail applicables aux ressortissants de toute autre partie contractante. Ces mêmes contrôles peuvent être maintenus pour les personnes qui assurent des prestations de services dans les quatre secteurs suivants: horticulture; construction et branches connexes; activités dans le domaine de la sécurité; enfin, nettoyage industriel.

Comme son prédécesseur (le protocole avec l'UE 10), le protocole à l'examen introduit un certain nombre d'adaptations concernant les mesures transitoires sur l'achat de terres agricoles, de forêts ou de terres sylvicoles par des ressortissants ou des personnes morales suisses, ainsi

[1] En l'absence de notification, la période transitoire prend fin au terme de la période de deux ans.
[2] Dispositions prévues à l'article 10, paragraphe 4, de l'accord initial.
[3] Les titulaires d'un titre de séjour valable ont droit au renouvellement de leur titre; le dépassement des limites quantitatives ne leur est pas opposable.

que sur les résidences secondaires. Il apporte aussi des adaptations techniques concernant plus particulièrement les systèmes de sécurité sociale. Les adaptations à apporter en ce qui concerne la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles seront arrêtées par le comité mixte de l'accord.

III. L'ouverture du marché du travail suisse aux deux nouveaux États membres

Selon la dernière enquête des organisations économiques suisses[1], l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux deux nouveaux États membres revêt une importance capitale pour l'économie suisse.

Afin d'éviter des difficultés sérieuses d'ordre économique et social[2], les autorités suisses ont donné l'assurance à la population que le marché du travail sera ouvert progressivement et que la pression sur les salaires, résultant de la libéralisation du marché, sera limitée. La Suisse a la possibilité de réintroduire par la suite des contingents en faisant jouer la clause de protection, qui restera valide jusqu'en 2019.

Toutefois, si le Parlement suisse et si l'électorat suisse rejettent l'extension de la libre circulation des personnes aux ressortissants des deux nouveaux États membres, il n'est pas exclu que l'UE mette fin à l'accord. La clause dite guillotine serait donc applicable et les six autres accords bilatéraux de 1999 deviendraient nuls[3]. Selon les termes mêmes de l'accord, l'extension de celui-ci est soumise à des référendums facultatifs permettant de connaître la position des citoyens suisses sur la question.

Le 25 septembre 2005, un référendum sur cette question avait eu lieu pour valider l'entrée en vigueur du protocole signé avec l'UE 10[4].

En outre, comme la période transitoire de sept ans imposée à l'UE 25 arrive à son terme et qu'une nouvelle phase va s'ouvrir, un autre référendum devrait vraisemblablement avoir lieu en mai 2009[5].

IV. Position du rapporteur

[1] http://www.accords-bilateraux.ch/fileadmin/user_upload/bilaterale/pdf/fr/2008-06-16_Exp_Europe_Staempfli.pdf

[2] Les négociations avec la Suisse prévoyaient le maintien des restrictions à l'accès au marché telles que la priorité nationale, le contrôle des salaires et les contingents.

[3] Les accords bilatéraux I, qui couvraient la libre circulation des personnes, les transports terrestres, les transports aériens, l'agriculture, la recherche ainsi que les obstacles techniques aux échanges et aux marchés publics, sont entrés en vigueur le 1er juin 2002. Les accords bilatéraux II, négociés depuis juin 2002, portent sur la fiscalité de l'épargne, la coopération dans la lutte contre la fraude, l'association de la Suisse à l'acquis de Schengen, la participation de la Suisse aux règlements "Dublin" et "Eurodac", les échanges de produits agricoles transformés, la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement (EIONET), la coopération statistique, la participation de la Suisse aux programmes Media Plus et Media Formation, ainsi que les dispositions visant à éviter la double imposition pour les retraités des institutions communautaires.

[4] Selon un sondage publié en janvier 2005, 52 % de l'électorat se déclarait favorable à l'extension de l'accord sur la libre circulation et 30 % contre, cependant que 18 % étaient sans opinion.

[5] La Chambre des Représentants a décidé que le référendum sur la prorogation de l'accord avec l'UE 25 devait être distinct du premier référendum concernant l'UE 2 relatif à l'entrée en vigueur du protocole à l'accord faisant suite à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie à l'UE.

Avantages économiques

L'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE aux dix nouveaux États membres a accru les possibilités d'emploi sur le marché du travail et l'augmentation du volume des échanges avec ces pays a eu une incidence sur la croissance économique suisse.

Selon un rapport publié par le secrétariat d'État aux affaires économiques, l'immigration a été adaptée aux besoins sur le marché du travail suisse en fonction des évolutions cycliques, et elle a eu une incidence favorable sur l'économie nationale.

Il est vraisemblable que l'extension de l'accord à la Roumanie et à la Bulgarie accroîtra la concurrence sur le marché du travail suisse, facilitera l'envoi de salariés suisses vers ces deux pays, améliorera les possibilités de recruter du personnel roumain et bulgare et ouvrira de nouveaux marchés aux exportateurs suisses. Les statistiques montrent que le marché du travail suisse a besoin de personnel hautement qualifié, notamment dans le management, les disciplines universitaires et les secteurs techniques.

Certains secteurs de l'économie suisse comme le tourisme, l'hôtellerie internationale et les services connexes ("hospitality"), l'agriculture et la santé espèrent aussi tirer parti de cette ouverture lorsqu'il s'agit de pourvoir des emplois à faibles qualifications.

Défis posés par le protocole

Votre rapporteur se réjouit de l'extension de l'accord car il est convaincu que tant la Roumanie et la Bulgarie, d'une part, que la Confédération suisse, d'autre part, auraient beaucoup à gagner, dans le cadre d'une Europe élargie, à promouvoir des politiques économiques axées sur la croissance et l'emploi, non seulement à l'intérieur de l'UE mais aussi dans les pays voisins.

Néanmoins, si on compare le protocole UE 2 à celui faisant suite à l'adhésion de l'UE 10, on note que si la période transitoire totale est identique le cadre temporel diffère.

Cette différence tient à la date d'applicabilité des protocoles[1]: le protocole avec la Roumanie et la Bulgarie ajoute deux années supplémentaires au moins à toutes les périodes transitoires[2]. La méthode retenue pour fixer le début de ces périodes transitoires diverge: pour l'UE 10, c'est la date d'adhésion (1er avril 2004) dependant que pour l'UE 2 c'est la date d'entrée en vigueur

[1] Le protocole à l'accord CE-Suisse sur la libre circulation des personnes, à la suite de l'adhésion des 10 nouveaux États membres (UE 10), le 1er mai 2004, est assorti des périodes transitoires suivantes: une première période transitoire de trois ans jusqu'au 31 mai 2007, une deuxième période transitoire de deux ans jusqu'au 31 mai 2009 et une période complémentaire transitoire de deux ans jusqu'en 2011, la clause de protection spéciale pour la Suisse s'étendant jusqu'en 2014.

[2] Dans le cas de l'UE 2, la clause de protection spéciale pour la Suisse est aussi plus longue de deux ans que celle correspondante pour l'UE 10. En effet, pour les Dix, elle s'étend jusqu'en 2014, soit 12 ans après l'entrée en vigueur de l'accord initial, en 2002, et donc 10 ans après l'adhésion à l'UE, cependant que pour les Deux, elle va jusqu'en 2019, soit 10 ans après l'entrée en vigueur du protocole à l'examen, prévu en 2009, et donc 12 ans après l'adhésion de ces deux pays à l'UE.

du protocole (après le référendum suisse prévu en mai 2009).

Par conséquent, compte tenu du retard de deux ans qui s'applique à la Roumanie et à la Bulgarie, votre rapporteur demande à la Commission européenne de veiller très attentivement à ce que ce processus soit accéléré et de faire en sorte que la Confédération suisse ne reporte pas la ratification, de façon que le protocole à l'examen entre en vigueur immédiatement après le prochain référendum sur cette question.

Compte tenu de ce qui précède, votre rapporteur est favorable à l'accord et recommande au Parlement de donner son avis conforme.