

NOTE A MM. SPINNER ET GROSSEN**Proposition de la Commission des CE de négocier un accord bilatéral Suisse-CE
dans le domaine de la libre circulation des personnes / Commentaires****A) Introduction**

Comme vous le savez, la Commission des Communautés européennes a adopté le 14 septembre 1993 une nouvelle stratégie à l'égard de la Suisse qui se fonde, pour l'essentiel, sur le principe d'un "équilibre global des avantages réciproques" (chiffres 11 et 14) et qui pose comme objectif à court terme la négociation d'un accord bilatéral dans le domaine de la libre circulation des personnes (chiffres 15, 18 et 20) qui apporterait à la Communauté européenne et à ses Etats membres une "compensation" (chiffre 19) aux avantages que la Suisse retirerait d'un accord bilatéral dans le domaine des transports. Cette nouvelle approche de la Commission sera soumise très prochainement au Conseil.

B) Informations complémentaires

Des entretiens que j'ai eus la semaine dernière avec M. Niall Leonard¹, de la DG IA (Relations politiques extérieures), et Mme Annette Bosscher², de la DG V (Emploi, relations industrielles et affaires sociales) de la Commission des CE, et avec M. Yvon Quintin, du Secrétariat général du Conseil des CE, je retiens les informations additionnelles suivantes:

1) Genèse de la proposition de la Commission de lier les domaines des transports et de la libre circulation des personnes

La proposition de faire un lien, non seulement politique, mais également juridique (voir Annexe VI) entre les deux domaines vient de la Direction générale des relations politiques extérieures et non des Directions "techniques" de la Commission. Mme Bosscher, qui a dirigé du côté de la Commission les négociations EEE dans le domaine de la libre circulation des personnes et qui connaît bien les problèmes de la Suisse dans ce secteur, n'a donné aucune impulsion au départ; elle n'a pu que corriger la première proposition de la DG IA, et en particulier l'Annexe III, qui était "lamentable" (sic). Elle n'est pas pour autant opposée à l'idée de conclure un accord bilatéral avec la Suisse dans ce domaine.

2) Contenu de la proposition de la Commission

Pour la Commission, le nouvel accord bilatéral entre la Communauté et la Suisse dans le domaine de la libre circulation des personnes aura pour objectif "la mise en oeuvre

¹ en compagnie de M. Aloïs Ochsner, de la Mission
² en compagnie de M. Peter Gasser, de l'OFIAMT



- 2-

pleine et entière de l'acquis communautaire en la matière, comme prévu dans l'accord EEE". Il devrait donc inclure les dispositions relatives:

- à la libre circulation des travailleurs,
- au droit d'établissement,
- à la reconnaissance mutuelle des diplômes,
- à la coordination de la sécurité sociale et
- au droit de résidence des étudiants, retraités et autres personnes non actives" (chiffre 18).

L'idée de la Commission est bien de couvrir tout le monde, indépendants et non actifs compris.

La position de négociation de la Commission se basera sur tout l'acquis communautaire, y compris les Directives et Règlements adoptés après le 31 juillet 1991.

Elle ne prévoira pas, au début en tout cas, de période transitoire. Selon Mme Bosscher, la Communauté sera exigeante dans ce dernier domaine, "mais la Suisse aura la position qu'elle veut". J'en déduis qu'il devrait être possible d'obtenir le même délai que celui qui avait été retenu dans l'EEE (libéralisation totale jusqu'au 1er janvier 1998).

La proposition de la Commission vise à la mise en oeuvre pleine et entière de l'acquis communautaire dans le domaine de la libre circulation des personnes, "comme prévu dans l'accord EEE" (chiffre 18). Elle ne fait aucune allusion aux secteurs de la libre circulation des personnes qui concernent la liberté de déplacement et qui relèvent plutôt de la coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. D'après Madame Bosscher, il serait difficile d'inclure ces aspects dans un tel accord, la Commission n'ayant en tout cas aucune compétence de négociation. M. Leonard, lui, pense qu'une telle possibilité ne devrait pas être exclue a priori. Il a même mentionné le processus de Schengen dans lequel la Commission des CE n'a pourtant rien à dire. Il n'est pas sans intérêt de rappeler dans ce contexte que les Etats parties à l'EEE ont fait, parallèlement à l'EEE, une Déclaration conjointe contenant l'engagement des Etats membres de la CEE et des Etats de l'AELE de "coopérer afin de faciliter les contrôles de leurs ressortissants et des membres de leurs familles aux frontières entre leurs territoires".

3) Perspectives

Il est prévu dans la Communication du 14 septembre 1993 (chiffre 15 in fine) que la Commission présente "dès que possible" un mandat de négociation en vue d'un accord sur la libre circulation des personnes.

Lors de l'entretien que j'ai eu avec elle le 22 septembre, Madame Bosscher a indiqué qu'il y avait de fortes pressions pour qu'elle prépare rapidement un projet de mandat. Deux jours plus tard, le 24 septembre, elle m'a dit qu'elle avait déjà envoyé un premier projet aux services concernés, c'est-à-dire au Directeur général de la DG IA (M. Burghardt) et à celui de la DG XV (Marché intérieur et services financiers), qui doit l'examiner sous l'angle des personnes non actives et de la reconnaissance des diplômes. Ce projet serait assez court.

Selon Mme Bosscher, les Etats membres semblent très pressés d'adopter ce mandat. Vu l'urgence, la proposition finale de la DG IA devrait être transmise à la Commission par voie de procédure écrite. Une adoption sous point A de l'ordre du jour de la Commission pourrait avoir lieu très rapidement (délai de 10 à 15 jours?).

La question de la compétence de la Commission pour négocier un accord bilatéral avec la Suisse dans le domaine de la libre circulation des personnes ne devrait pas poser de grosses difficultés. La Commission ayant négocié au nom des Etats membres tout le volet de la libre circulation des personnes dans le cadre de l'EEE, il ne devrait pas y avoir d'objections de leur part à ce qu'elle joue le même rôle en vue d'un accord sectoriel avec la Suisse.

Un tel accord sera (Mme Bosscher a toujours utilisé le futur et non le conditionnel, comme pour marquer sa conviction qu'un accord sera conclu) le premier accord bilatéral conclu par la Communauté dans le domaine particulier de la libre circulation des personnes. Ce secteur figure bien entendu dans de nombreux accords bilatéraux globaux, mais jamais sous une forme séparée et sectorielle. Il n'y a donc pas de précédent, ce qui peut permettre une certaine souplesse.

Quant à la durée des négociations, Mme Bosscher s'est montrée assez prudente. A une question de M. Peter Gasser (de l'OFIAMT), qui lui demandait si elle pensait qu'il valait la peine, dans la perspective de telles négociations, de poursuivre les discussions en cours avec certains pays membres (l'Espagne et le Portugal en particulier), elle a répondu qu'à son avis les négociations bilatérales CE-Suisse allaient durer assez longtemps et qu'il pouvait être utile pour la Suisse de poursuivre ses discussions avec l'Espagne et le Portugal, ce qui devrait accélérer le processus de réflexion dans ces pays.

Si les autorités suisses décident de négocier avec la CE un accord bilatéral dans le domaine de la libre circulation des personnes, la marge de manoeuvre qui nous sera laissée sera très mince, aussi bien en ce qui concerne l'acquis pertinent (acquis communautaire complet, y compris ce qui a été adopté depuis le 1er août 1991) qu'en ce qui concerne une éventuelle période transitoire (voir plus haut sous chiffre 2) ou le système de contrôle judiciaire. Dans ce dernier domaine, nous devons savoir dès maintenant que la Communauté exigera très probablement, comme dans le domaine des transports aériens (voir projet de mandat, chiffre II/3), des "mécanismes institutionnels fiables et propres à assurer l'application uniforme des normes et de la jurisprudence de la Cour", qui est très importante dans les domaines de la reconnaissance mutuelle des diplômes et de la coordination des systèmes de sécurité sociale. La Commission souhaitera certainement être l'organe unique chargé d'assurer l'application de cette réglementation.

Un Comité mixte "auquel seraient soumis certains cas spécifiques de désaccord entre les deux parties" (selon la formule retenue dans le projet de mandat de négociation en vue d'un accord sur les transports aériens) serait vraisemblablement prévu.

C) Commentaires

Le projet de la Communication de la Commission sur l'avenir des relations entre la CE et la Suisse et les informations additionnelles mentionnées ci-dessus m'incitent à faire les remarques suivantes:

- 1) Pour la Commission, "le domaine de la libre circulation des personnes est clairement d'une importance considérable pour la Communauté et ses Etats membres" (chiffre 18 de la Communication). Plusieurs Etats membres de la Communauté ont laissé entendre que "leur consentement à la conclusion d'accords dans d'autres domaines était

subordonné à la réalisation de résultats satisfaisants dans celui de la libre circulation des personnes" (chiffre 20). La Commission considère donc que le domaine de la libre circulation des personnes est un domaine dans lequel la Suisse pourrait faire des concessions compensant les avantages qu'elle pourrait tirer d'un accord dans le domaine des transports.

La situation n'est pas si simple. En fait, la Suisse aurait également à gagner d'un accord bilatéral avec la Communauté dans le domaine de la libre circulation des personnes, ne serait-ce que parce qu'un tel accord serait le seul instrument de droit international permettant d'assurer une véritable réciprocité des droits entre les ressortissants suisses et ceux de tous les pays membres de la Communauté dans ce domaine. En l'absence d'un tel accord, des accords bilatéraux avec les pays les plus intéressés (Espagne, Portugal, Italie) ne permettraient que d'avoir une réciprocité avec ces pays-là. On sait, par expérience, que les Suisses souhaitant ou devant travailler à l'étranger sont plutôt appelés à s'installer dans les pays du nord de la Communauté (France, Allemagne, Grande-Bretagne, etc.).

- 2) Cela dit, il faut aussi avoir à l'esprit que, d'un point de vue général, la libre circulation des personnes ne comprend pas seulement la liberté d'installation, qui concerne avant tout les travailleurs et qui relève à ce titre de la réglementation communautaire liée au marché intérieur, mais aussi la liberté de déplacement, qui intéresse tous ceux qui souhaitent passer librement une frontière et se déplacer à l'étranger pour une courte période, et qui relève plutôt des réglementations nationales en matière de police et d'immigration.

Or il se trouve que les Etats membres de la Communauté sont en train de mettre en place des instruments de coordination de leurs politiques en matière d'immigration et d'asile et que la Suisse a déjà manifesté son intérêt à participer à cette coopération.

Il serait donc peut-être judicieux, si le Conseil fédéral décide d'entrer en négociations, d'essayer d'inclure dans un accord sur la libre circulation des personnes certains de ces instruments liés à la coopération intergouvernementale dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, comme la Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile, actuellement en cours de ratification. Sans parler des Accords de Schengen, qui couvrent un spectre beaucoup plus vaste de problèmes mais qui, dans le fond, découlent aussi de l'application du principe de la libre circulation des personnes dans un espace sans frontières intérieures tel qu'il est défini à l'article 8A du Traité de Rome.

Une approche globale intégrant certains aspects liés à la liberté de déplacement pourrait avoir, à mon avis, un certain intérêt politique: elle pourrait permettre d'obtenir le soutien d'une frange très importante de la population qui craint la libre circulation des personnes mais qui pourrait l'accepter plus aisément si cette libre circulation se limite aux travailleurs des pays de la Communauté européenne et trouve comme compensation la participation de la Suisse au nouveau système communautaire de coordination des politiques en matière d'asile et à l'égard des ressortissants de pays tiers en général.

Il m'est difficile de dire aujourd'hui si une telle approche serait acceptée par les Etats membres des CE. A mon avis, elle ne devrait pas être exclue d'emblée, dans la mesure où les pays de la Communauté pourraient eux aussi avoir un certain intérêt à une coopération accrue avec la Suisse dans les domaines de l'immigration et de l'asile. Cela dit, il faut noter qu'il n'existe pas d'acquis communautaire dans ces domaines.

- 5 -

- 3) Pour terminer, j'aimerais relever une erreur de détail dans le projet de Communication de la Commission, sur laquelle j'ai déjà attiré l'attention de mes interlocuteurs: la Commission a repris, dans son annexe V, une statistique des ressortissants suisses résidant dans la Communauté qui correspond en fait à l'ensemble des Suisses résidant dans la Communauté, qu'ils soient seulement Suisses ou double-nationaux. Comme, à mon avis, cette statistique vise à montrer que la Suisse a déjà un nombre important de ressortissants résidant dans la Communauté et qu'en contrepartie notre pays devrait libéraliser l'accès à son marché du travail pour les ressortissants communautaires, nous n'avons aucun intérêt à ce que la Commission (respectivement la Communauté) utilise à l'avenir ce chiffre de 288'498 ressortissants suisses résidant dans la Communauté. Me basant sur les chiffres fournis par le Service des Suisses de l'étranger, j'ai donc indiqué à M. Leonard et à Mme Bosscher qu'il y avait en fait au 1er août 1993 83'871 Suisses non double-nationaux résidant dans la Communauté. Cette donnée me semble en effet plus favorable pour nous comme base de discussion.



B. de Cerjat

MISSION SUISSE AUPRES DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

Rue d'Arlon 53, Bte 9, B-1040 Bruxelles

TEL. 0032 2/286 13 11

T E L E F A XPage de couverture

LIEU	DATE	PRIORITE:		
		normal	urgent	flash
Bruxelles, le 28 septembre 1993		<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Nombre de page(s), y compris page de couverture: 7

	ouvert	chiffré
CLASSIFICATION:	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

No	: 79
----	------

Réf.: 77.340.0 - SA/BN

D E S T I N A T A I R E SPar le Service des télégrammes à:

- DFAE/DFEP, Bureau de l'intégration (spi, egg, mci, hlg, fed, fri)
- DFEP, OFIAMT (M. Dieter Grossen)

Avec copies pour information par le Service des télégrammes à:

- DFAE, M. le Secrétaire d'Etat J. Kellenberger
- DFAE, Division politique I
- DFAE, Service économique et financier
- DFAE, DDIP
- DFI, Office fédéral des assurances sociales, Division des affaires internationales
- DFJP, Office fédéral de la justice, Division des affaires internationales
- DFJP, Office fédéral des étrangers (M. Robert Eugster)
- DFJP, Office fédéral des réfugiés, Service juridique et affaires internationales
- DFEP, OFAEE, M. le Secrétaire d'Etat F. Blankart
- DFEP, OFAEE, M. l'Ambassadeur S. Arioli
- DFEP, OFIAMT, M. le Directeur F. Nordmann
- DFEP, OFIAMT, Division de la formation professionnelle

Objet : **Proposition de la Commission des CE de négocier un accord bilatéral Suisse-CE dans le domaine de la libre circulation des personnes / Commentaires de la Mission**

Dans sa Communication au Conseil du 14 septembre 1993, la Commission des CE a proposé au Conseil, comme vous le savez, que des négociations soient engagées avec la Suisse dans le domaine de la libre circulation des personnes et que ce domaine soit lié à celui des transports.

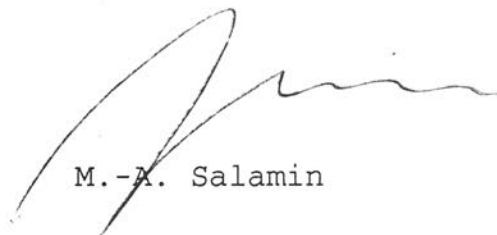
- 2 -

Les services de la Commission se sont aussitôt mis à l'ouvrage pour concrétiser cette proposition et ont procédé très rapidement, de sorte qu'un projet de mandat de négociation a déjà été envoyé en consultation.

Vous trouverez ci-joint un rapport de M. de Cerjat, de la Mission, sur l'état et les perspectives de ce dossier.

Je vous invite à en prendre connaissance, notamment dans la perspective de la séance de coordination qui aura lieu à Berne le mercredi 29 septembre 1993. Je me permets en particulier d'attirer votre attention sur le point B/3 (Perspectives) de ce rapport.

Le Chef-adjoint de la Mission suisse



M.-A. Salamin

Annexe: ment.