

Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Waeber Emanuel / Kolly Nicolas Indemnités de chômage pour les frontaliers

2018-GC-118

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 juillet 2018, les députés Emanuel Waeber et Nicolas Kolly demandent que le canton de Fribourg dépose une initiative cantonale, afin que l'Assemblée fédérale légifère, dans le but d'empêcher l'entrée en vigueur en Suisse de la nouvelle règlementation de l'Union européenne (UE), concernant les indemnités de chômage versées aux frontaliers. Le dépôt de la présente intervention parlementaire fait suite à la décision du 21 juin 2018 des ministres du travail de l'UE de modifier les règles concernant le versement des indemnités de chômage aux frontaliers, en ce sens que celles-ci seraient, à l'avenir, versées par l'état du dernier emploi. Selon les motionnaires, cette modification coûterait extrêmement cher à notre pays et à notre canton.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le terme « travailleur frontalier » désigne toute personne qui exerce une activité salariée ou non dans un Etat membre de l'Union européenne et qui réside dans un autre Etat membre où elle retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine (Règlement [CE] n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ; adapté selon l'annexe II à l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part, et la Suisse d'autre part ; entré en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2012 ; RS 0.831.109.268.1).

En Suisse, un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative en tant que frontalier que s'il possède un droit de séjour durable dans un Etat voisin et réside depuis six mois au moins dans la zone frontalière voisine s'il exerce son activité dans la zone frontalière suisse.

Cinq principes directeurs régissent les dispositions communautaires dans le domaine de la sécurité sociale : le principe de l'égalité de traitement entre nationaux du pays d'emploi et étrangers qui y travaillent ; le principe de l'unicité de la législation et du pays du dernier emploi (l'assuré n'est soumis qu'à une seule législation, en principe elle du pays où il travaille) ; le principe de la totalisation des périodes d'assurance ; le principe de l'exportation des prestations ; l'entraide et la coopération entre les autorités et les institutions.

En matière de chômage, le frontalier fait exception au second principe évoqué ci-dessus, puisqu'il touche ses indemnités dans son pays de résidence, quand bien même il a exercé son activité lucrative dans un autre état membre (art. 61 et suivants du règlement 883/2004).

En juin 2018, les ministres du travail de l'Union européenne (UE) ont décidé d'une modification du principe précité. Les textes proposés par les instances européennes prévoient ainsi le basculement de l'Etat responsable du paiement des indemnités de chômage aux travailleurs frontaliers de l'Etat

Conseil d'Etat CE Page 2 de 2

de résidence vers l'Etat du dernier emploi. Un compromis semblait avoir été trouvé à ce sujet par les instances européennes entre le Parlement, la Commission et le Conseil. Par contre, cet accord n'a pu trouver la majorité nécessaire au sein des Etats membres, si bien qu'il n'a pu être entériné pour l'instant. Il ne fait cependant guère de doute que les travaux de réforme du Règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale seront poursuivis.

Les coûts de ce changement de paradigme sont estimés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à plusieurs centaines de millions de francs. Selon le Conseil fédéral (cf. réponse du 22 mai 2019 à la question 19.1008 déposée par le Conseiller national Marco Chiesa), tant qu'un texte définitif de la part de l'UE n'est pas disponible, il n'est pas possible pour la Suisse d'en estimer les coûts plus précisément.

Dans ce cadre, le Gouvernement fédéral rappelle qu'actuellement, le Règlement 883/2004 fait partie intégrante de l'accord sur la libre circulation des personnes (annexe II ALCP; coordination des systèmes de sécurité sociale). La reprise d'un acte de l'Union européenne concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) se fait conformément à la procédure prévue par celui-ci. Une demande officielle de reprise doit être adressée par l'UE à la Suisse dans le cadre du comité mixte ALCP Suisse-UE. Ce comité décide à l'unanimité de l'adaptation de l'annexe II. Le comité mixte ne peut rendre cette décision que lorsque la procédure suisse relative à la reprise d'un acte législatif de l'UE est terminée. La procédure d'approbation nationale se déroule conformément à la procédure adéquate, dans le respect des compétences constitutionnelles et des attributions existantes du Parlement et du peuple.

Conformément à l'annexe II de l'ALCP, la Suisse n'est donc pas tenue de reprendre une nouvelle réglementation. On peut pourtant s'attendre à ce que l'UE et ses Etats membres exigent de la Suisse qu'elle reprenne le Règlement n°883/2004 révisé dans l'ALCP. Une telle reprise nécessite l'accord des deux parties au sein du comité mixte de l'ALCP, lequel est composé de manière paritaire.

Dans sa réponse du 15 mai 2019 à la motion 19.3032 déposée par le Conseiller national Franz Ruppen, le Conseil fédéral a indiqué qu'il examinerait la question d'une reprise du règlement révisé en temps opportun. Au vu de sa portée et des répercussions qu'elle implique, l'acceptation de la reprise sera vraisemblablement du ressort de l'Assemblée fédérale (de même qu'un éventuel référendum).

Fort de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime que le dépôt d'une initiative cantonale, dans le but d'empêcher l'entrée en vigueur en Suisse de la nouvelle règlementation de l'Union européenne en matière de prestations de chômage pour les frontaliers, paraît clairement prématuré, puisque le contenu de cette règlementation et ses conséquences pour la Suisse et ses cantons ne sont pas encore connus. Il relève également cette dernière n'a pas été adoptée par les instances européennes et n'a, de ce fait, pas fait l'objet d'une reprise formelle par la Suisse. Le Conseil d'Etat considère donc qu'une initiative cantonale demandant à l'Assemblée fédérale de légiférer sur un objet demeurant à l'état de projet ne semble pas adéquate.

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion.