

La liberté de circulation des personnes – le « cheval de Troie » des accords bilatéraux III ?

La question centrale :

La libre circulation des personnes restera-t-elle essentiellement telle qu'elle est aujourd'hui, ou la Suisse, avec ce nouvel accord, ouvrira-t-elle une porte par laquelle le droit suisse de l'immigration et du séjour s'alignera progressivement davantage sur le droit de l'UE à l'avenir ?

Les partisans du nouveau paquet de traités insistent sur la continuité. En effet, l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) reste en vigueur et la Suisse a obtenu plusieurs exceptions lors des négociations. Néanmoins, affirmer que « rien ne changera réellement » concernant la libre circulation des personnes serait, dans les faits, intenable. Le traité est en cours de modification ; certaines dispositions de la directive européenne relative aux droits des citoyens sont adoptées, le droit de séjour permanent est étendu, les règles relatives au chômage et au séjour évoluent, la protection des salaires est davantage alignée sur le droit de l'UE et – point particulièrement important à long terme – la libre circulation des personnes est soumise au nouveau mécanisme institutionnel d'adoption dynamique du droit de l'UE et de règlement des différends.

La critique du « cheval de Troie » porte précisément sur ce dernier point. Le problème majeur ne réside pas nécessairement dans les dispositions individuelles négociées aujourd'hui. La question plus fondamentale est celle des évolutions juridiques futures que ce nouveau mécanisme pourrait engendrer.

1. La directive relative aux droits des citoyens arrive – mais pas dans son intégralité.

La directive européenne 2004/38/CE relative aux droits des citoyens va plus loin que l'accord actuel sur la libre circulation dans plusieurs domaines. Le gouvernement allemand a lui-même relevé d'importantes différences, notamment en ce qui concerne les demandeurs d'emploi, les anciens travailleurs, les chômeurs, le statut de résident de longue durée et la protection contre l'expulsion. Des différences existent également en matière de regroupement familial.

La Suisse adopte désormais partiellement la directive.

Elle a négocié deux exceptions importantes. Premièrement, les règles suisses en matière d'expulsion pour motif pénal resteront généralement en vigueur. Deuxièmement, le permis de séjour permanent ne sera pas automatiquement accordé à tous les citoyens de l'UE après cinq ans : il sera généralement réservé en Suisse aux personnes salariées et aux membres de leur famille. Les périodes d'au moins six mois de dépendance totale à l'aide sociale ne seront pas prises en compte dans le calcul des cinq années requises.

Ce sont là des concessions substantielles de l'UE à la Suisse, et elles ne devraient pas être omises de toute critique sérieuse.

Toutefois, une fois qu'une personne a acquis le droit de résidence permanente, sa situation juridique est plus solide qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Le Conseil fédéral explique lui-même que les citoyens de l'UE titulaires d'un titre de séjour permanent peuvent percevoir des aides sociales sans que ce titre ne soit retiré de leur statut. Le retrait de ce droit reste possible, notamment en cas d'abus de droit ou pour des raisons d'ordre public et de sécurité.

Il en résulte un changement qualitatif : ce qui était à l'origine une liberté de circulation liée au marché du travail peut, après une période d'emploi plus longue, devenir un droit de résidence permanent moins étroitement lié à une plus grande indépendance économique.

2. De la liberté de circulation des travailleurs à un droit de résidence plus étendu

La conception suisse actuelle de la libre circulation des personnes repose fortement sur une logique économique :

Travail → Résidence → Liberté de circulation.

À l'inverse, la directive européenne relative aux citoyens suit une logique européenne plus élaborée. Le droit de séjour y est plus étroitement lié à la personne et à son statut au regard du droit de l'Union européenne.

La Suisse n'adhère pas pleinement à cette logique. Le Conseil fédéral souligne explicitement que l'immigration doit rester fondamentalement orientée vers le marché du travail.

Néanmoins, la frontière est en train de se déplacer.

Toute personne ayant résidé et travaillé en Suisse pendant cinq ans dans les conditions convenues peut acquérir un droit de séjour permanent renforcé. Ce droit, initialement lié au marché du travail, se transforme ainsi en un droit de séjour de plus en plus personnel.

Il ne s'agit pas d'une subtilité sémantique. Cela modifie le lien juridique entre le droit de séjour et l'emploi.

3. Le regroupement familial – et pas seulement un statu quo

Dans certains cas, le droit de l'UE va plus loin que l'accord existant sur la libre circulation des personnes (ALCP) en matière de regroupement familial.

Le gouvernement fédéral lui-même a relevé des différences, notamment un cercle familial plus large, des options plus faciles pour les autres membres de la famille et, sous certaines conditions, des droits de résidence indépendants pour les membres de la famille originaires de pays tiers.

Ceci est politiquement pertinent car la liberté de circulation des personnes ne signifie pas seulement :

« Un citoyen de l'UE est autorisé à occuper un emploi en Suisse. »

Des droits dérivés pour d'autres personnes peuvent découler de cette personne .

L'impact réel de l'immigration est donc plus large que le simple nombre de travailleurs recrutés directement.

4. Aide sociale – il faut ici argumenter avec une extrême prudence.

On reproche souvent à la Suisse d'accepter à l'avenir les citoyens de l'UE et de leur verser une aide sociale.

Ce n'est pas tout à fait vrai.

La Suisse a négocié des garanties dans ce domaine. Les personnes sans emploi n'obtiennent pas automatiquement le titre de séjour permanent après seulement cinq années de résidence. En cas de chômage involontaire, le droit de séjour peut être révoqué sous certaines conditions si la personne refuse de coopérer avec le service public de l'emploi.

Mais la situation change après l'obtention du droit de résidence permanente.

En principe, le fait de percevoir une aide sociale ne peut donc plus entraîner à lui seul la perte de ce droit de séjour.

L'énoncé critique plus précis n'est donc pas :

« L'UE obtient l'accès au système de protection sociale suisse. »

Sous certaines conditions, le nouvel accord étend la protection juridique des droits de séjour des citoyens de l'UE afin d'y inclure une protection contre une dépendance ultérieure à l'aide sociale.

C'est moins tape-à-l'œil, mais nettement plus fiable.

5. La nouvelle clause de sauvegarde – bouclier ou obstacle de taille ?

Le Conseil fédéral présente la nouvelle clause de sauvegarde comme un succès important des négociations.

Elle vise à permettre la restriction temporaire de la libre circulation des personnes en cas de graves difficultés économiques ou sociales . Parmi les facteurs pouvant être pris en compte figurent, par exemple, le solde migratoire, le nombre de travailleurs frontaliers, le chômage, le recours à l'aide sociale, le logement et les transports.

La Suisse n'obtiendra donc pas une autorité générale et autonome pour contrôler l'immigration de l'UE à sa guise. La condition préalable est l'existence de graves problèmes économiques ou sociaux ; le mécanisme est juridiquement encadré.

Cela diffère fondamentalement d'un instrument de politique migratoire souverain fondé sur le principe :

« En fonction de son analyse politique, la Suisse détermine elle-même le niveau d'immigration qu'elle juge approprié. »

La clause de sauvegarde est, en réalité, un instrument exceptionnel au sein de la liberté de circulation des personnes.

C'est une différence importante.

6. Le point crucial : l'adoption juridique dynamique

À mon avis, c'est l'argument le plus convaincant en faveur du terme « cheval de Troie » – si tant est qu'on souhaite utiliser ce terme.

Le problème ne se limite pas à ce qui est écrit dans le contrat aujourd'hui .

Le nouvel Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) comprendra également un protocole institutionnel. Le Conseil fédéral a approuvé les deux documents.

Journal des modifications et journal institutionnel – publiés séparément.

Cela intègre l'accord au mécanisme d'adoption juridique dynamique.

Les évolutions futures pertinentes du droit de l'UE devraient, en principe, être intégrées à l'accord concerné.

La Suisse aura la possibilité de participer au processus décisionnel et conservera ses procédures d'approbation nationales.

La Suisse n'applique pas le droit de l'UE.

Elle ne dispose pas de membre votant au Conseil des ministres de l'UE et n'a pas de représentants suisses au Parlement européen.

Cela crée la même asymétrie structurelle que celle que nous avons déjà observée dans l'ARM :

L'UE élabore la loi – la Suisse décide ensuite de l'adopter ou non.

7. « La Suisse peut toujours dire non » – formellement correct, mais incomplet.

C'est probablement l'un des points les plus importants pour Quo vadis Suisse.

Le transfert des droits est dynamique, et non automatique.

Le Parlement suisse conserve ses pouvoirs. Lorsqu'un référendum est possible, les droits démocratiques sont également maintenus.

Mais cela ne signifie pas qu'un refus serait sans conséquences politiques.

En cas de litige suite au refus d'une candidature, les procédures institutionnelles convenues s'appliquent. Le système prévoit également des mesures compensatoires dont la proportionnalité peut être réexaminée.

Cela crée précisément la tension que nous avons déjà constatée avec le MRA :

Souveraineté formelle

La Suisse a le droit de dire non.

souveraineté pratique

Il convient de tenir compte des conséquences que ce « non » pourrait avoir sur l'accord et éventuellement sur d'autres domaines couverts du marché intérieur.

Il ne s'agit pas d'une abolition de la démocratie directe.

Mais cela change le cadre dans lequel la démocratie directe est pratiquée.

8. La CJUE – restez précis ici aussi

Les litiges sont initialement traités bilatéralement et peuvent ensuite être soumis à un panel d'arbitrage conjoint.

Toutefois, en matière d'interprétation du droit de l'Union européenne ou des concepts juridiques de l'UE, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) joue un rôle central dans l'interprétation contraignante du droit applicable. Le Conseil fédéral allemand décrit d'ailleurs le modèle à deux piliers proposé comme garantissant que la CJUE demeure responsable de l'interprétation du droit de l'Union.

Ceci est particulièrement important en ce qui concerne la libre circulation des personnes.

Employé – Membre de la famille – Résidence permanente – Ordre public – Aide sociale –
Proportionnalité

Il ne s'agit pas de normes techniques de produits.

Son interprétation peut déterminer directement qui est autorisé à séjourner en Suisse et à quelles conditions.

9. Protection des salaires : des changements sont également en cours dans ce domaine.

Un deuxième domaine majeur concerne la protection des salaires.

La Suisse adoptera, en principe, la législation européenne pertinente en matière de détachement de travailleurs . Bien que des garanties aient été négociées – notamment le principe « à travail égal, salaire égal au même lieu », le système dual d'application et des solutions suisses spécifiques –, le SECO indique explicitement que des concessions ont été faites à l'UE , lesquelles seront compensées par des mesures de politique nationale.

Si des mesures compensatoires suisses supplémentaires s'avèrent nécessaires en raison de concessions faites aux instruments existants, alors un changement est manifestement en train de se produire.

Ma conclusion

Le nouvel accord sur la libre circulation des personnes ne constitue pas une simple continuation du statu quo.

La Suisse transpose certaines dispositions de la directive européenne relative aux droits des citoyens, élargissant ainsi certains droits de séjour et de long séjour. Parallèlement, elle a négocié d'importantes exceptions, notamment en matière de droits de long séjour, d'expulsion pour des motifs pénaux et d'une nouvelle clause de sauvegarde.

Toutefois, les implications les plus importantes ne résident peut-être pas dans les changements visibles aujourd'hui, mais dans le nouveau mécanisme institutionnel. L'accord sur la libre circulation des personnes sera, en principe, lié aux évolutions pertinentes du droit de l'UE à l'avenir.

La Suisse se réserve formellement le droit de refuser l'adoption de son système juridique. Toutefois, un tel refus peut entraîner des poursuites judiciaires et, en dernier ressort, des mesures compensatoires.

Cela déplace la question de la politique d'immigration à la politique de souveraineté : dans quelle mesure la Suisse peut-elle façonner de manière indépendante ses politiques d'immigration, de résidence et sociales à long terme si des éléments essentiels de ce domaine juridique sont liés à un corpus de droit européen en constante évolution ?

Peter Ruckstuhl, 6 août 2026

Sources :

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/eu-efta_buerger_schweiz/faq.html?utm_source

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/aufenthaltsregelung.html?utm_source

https://www.europa.eda.admin.ch/de/newnsb/ciU7vNgDGQu6?utm_source

https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/publiservice/weisungen-kreisschreiben/auslaenderbereich/familiennachzug.html?utm_source