

## Message

**relatif au protocole additionnel à l'accord d'assurance-chômage  
conclu le 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse  
et la République fédérale d'Allemagne**

du 4 octobre 1993

---

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral concernant le protocole additionnel à l'accord d'assurance-chômage conclu le 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne. Nous vous proposons d'adopter ce protocole additionnel qui a été signé à Berne le 22 décembre 1992.

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

4 octobre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ogi

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## Condensé

*L'accord en matière d'assurance-chômage conclu le 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne régit en principe l'ensemble des rapports entre les deux Etats en ce qui concerne les questions d'assurance-chômage. A la différence des accords que la Suisse a passés avec l'Autriche, la France et le Liechtenstein, celui conclu le 20 octobre 1982 avec l'Allemagne ne s'applique qu'aux ressortissants des deux Etats contractants ainsi qu'aux réfugiés et aux apatrides qui sont domiciliés sur le territoire de l'un de ces deux Etats.*

*La création du marché européen au 1<sup>er</sup> janvier 1993, qui prévoit notamment la libre circulation des personnes, a modifié la situation pour la République fédérale. Il convenait d'abroger les dispositions qui, restreignant la libre circulation des personnes, établissaient des discriminations entre les ressortissants de la CE. C'est pour cette raison que la République fédérale d'Allemagne demanda à la Suisse de modifier, dans l'accord de 1982, la disposition relative au champ d'application personnel et d'autoriser l'application de l'accord, dans les deux Etats contractants, à tous les frontaliers, quelle que soit leur nationalité.*

*Le protocole additionnel satisfait cette demande puisqu'il soumet les frontaliers de la frontière germano-suisse au même régime que celui qui s'applique, depuis 1980 déjà, à ceux de la France, du Liechtenstein et de l'Autriche.*

# Message

## 1 Situation initiale

Selon l'accord du 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne (RO 1983 1851), qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984, les frontaliers ne sont protégés en cas de chômage complet que s'ils sont ressortissants de l'un des deux Etats contractants, ou s'ils sont des réfugiés ou des apatrides qui habitent sur le territoire de l'un de ces Etats; ce régime est donc différent de celui qui leur est applicable en cas de réduction de l'horaire de travail, de perte de travail due aux intempéries et d'insolvabilité de l'employeur. Il s'ensuit par exemple que les ressortissants d'Etats membres de la Communauté européenne qui ne sont pas allemands, mais qui habitent en Allemagne et travaillent en Suisse, ne sont pas protégés s'ils perdent leur emploi en Suisse.

Le régime en vigueur jusqu'ici a, d'une façon générale, créé divers cas de rigueur. De plus, l'instauration du marché intérieur européen au 1<sup>er</sup> janvier 1993 impliquant la libre circulation des personnes, la République fédérale d'Allemagne avait un intérêt éminent à abolir toute discrimination des personnes. Vu cette situation, l'Allemagne avait demandé à la Confédération suisse de modifier l'accord en vigueur en élargissant son champ d'application personnel. Or, c'était aussi l'Allemagne qui avait refusé initialement d'étendre l'accord aux frontaliers d'Etats tiers, à la différence de ce que prévoient les accords que la Suisse a passés avec la France, le Liechtenstein et l'Autriche.

## 2 Teneur de l'accord

Le protocole additionnel porte essentiellement sur l'extension du champ d'application personnel. Aux termes de ce protocole, l'accord du 20 octobre 1982 doit être applicable non seulement aux ressortissants des deux Etats contractants, aux réfugiés et aux apatrides qui habitent sur le territoire de l'un des signataires, mais à tous les frontaliers habitant dans les deux Etats, quelle que soit leur nationalité. Ce régime s'applique dès lors non seulement aux ressortissants des Etats membres de la CE et de l'EEE, mais également aux frontaliers habitant dans les deux Etats contractants et qui sont ressortissants d'Etats ne faisant pas partie de la zone CE/EEE. La modification proposée n'est pas contraire à la réglementation de la loi sur l'assurance-chômage du 25 juin 1982. La même réglementation existe en outre dans les accords que la Suisse a passés avec la France, le Liechtenstein et l'Autriche en matière d'assurance-chômage.

Le protocole additionnel prévoit que les périodes durant lesquelles les frontaliers, qui habitent sur le territoire de l'un des deux Etats contractants, ont cotisé dans l'autre Etat contractant seront prises en compte à leur actif quelle que soit leur nationalité. Ce nouveau régime est pleinement compatible avec la loi sur l'assurance-chômage de notre pays. Le même régime est d'ores et déjà en vigueur dans nos rapports avec la France, le Liechtenstein et l'Autriche.

La modification du champ d'application personnel par ce protocole additionnel favorise la mobilité de la main-d'œuvre dans les zones frontalières avec l'Allemagne et contribue à améliorer la libre circulation des personnes en Europe.

Le protocole additionnel doit être appliqué avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1988. La durée inhabituellement longue de la rétroactivité sert les intérêts allemands; en effet, ces dernières années, il est souvent arrivé que des frontaliers habitant en Allemagne et provenant d'autres Etats membres de la CE n'aient pas pu être indemnisés par l'assurance-chômage allemande après la perte de leur emploi en Suisse. Ces gens ont entrepris de multiples démarches auprès des autorités allemandes. Grâce à ce régime rétroactif, les frontaliers provenant d'Etats tiers qui n'ont pas été indemnisés par l'assurance-chômage allemande durant ces dernières années pourront l'être rétroactivement s'ils présentent leur requête pour indemnisation à l'office du travail compétent en Allemagne.

### **3 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel**

Le protocole additionnel n'entraîne en principe aucune charge financière de plus que l'accord du 20 octobre 1982. Les dispositions des autorités de notre pays en matière de marché du travail et de police des étrangers n'autorisent qu'exceptionnellement des travailleurs étrangers provenant d'Etats tiers à s'établir en Suisse ou à y habiter pour travailler à l'étranger. Le nombre des frontaliers provenant d'Etats tiers qui ont leur domicile en Suisse et leur lieu de travail en Allemagne ne devrait pas dépasser quelque dizaines de personnes. Dès lors, les indemnités de chômage qui devraient au besoin être versées à ces personnes représenteront un montant très faible. Il n'y a donc pas à prévoir d'augmentation du personnel. Le versement d'indemnités de chômage incombera essentiellement à l'Allemagne.

### **4 Programme de la législation**

Le projet n'est pas mentionné dans le programme de la législation 1991-1995.

Néanmoins, et compte tenu des liens étroits entre le protocole additionnel et la législation sur l'assurance-chômage, il s'avère nécessaire de procéder à l'examen du présent projet en même temps qu'à la révision de la loi sur l'assurance-chômage.

### **5 Relation avec le droit européen**

Du point de vue du droit communautaire, l'accord de 1982 contrevient aux dispositions du Traité CEE relatives à l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité (art. 7 CEE) en matière de libre circulation des personnes (art. 48 CEE) et de liberté d'établissement (art. 52 CEE), ainsi qu'à l'article 71, paragraphe 1, lettre a, du règlement n° 1408/71 (JOCE n° L 149 du 14 juin 1971, p. 2).

Dans la perspective de la réalisation du marché unique, l'accord de 1982 contrevient indirectement à la liberté d'établissement (art. 52 CEE) et à la libre

circulation des personnes (art. 48 CEE) en créant une discrimination fondée sur la nationalité (interdite par l'art. 7 CEE) à l'égard de tout ressortissant d'un pays de la Communauté autre que l'Allemagne qui désirerait s'installer en Allemagne et travailler en Suisse.

S'il est vrai que, jusqu'à l'adoption du Traité de Maastricht, le domaine de la politique sociale relève en principe de la compétence des Etats membres, il n'en demeure pas moins que le Conseil a la compétence d'adopter, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires à l'établissement de la libre circulation des travailleurs (art. 51 CEE). A cette fin, l'article 71, paragraphe 1, lettre a, du règlement n° 1408/71 prévoit, pour le travailleur frontalier, qu'en cas de chômage partiel ou accidentel, l'intéressé bénéficie des prestations selon la législation du pays d'emploi alors qu'en cas de chômage *complet*, les prestations sont accordées au titre de la *législation du pays de résidence*, comme si l'intéressé avait été soumis à cette législation pendant le dernier emploi, la charge incombant à l'institution du pays de résidence. En faisant de la nationalité une condition du versement des prestations, l'Allemagne contrevient aux prescriptions du droit communautaire. La suppression des dispositions de l'accord restreignant son champ d'application personnel permet, par conséquent, d'éliminer une divergence importante avec le droit communautaire et correspond aux efforts du Conseil fédéral de rendre eurocompatible notre droit actuel et futur (message du Conseil fédéral du 24 février 1993, FF 1993 I, 757).

L'accord du 20 octobre 1982 défavorise les ressortissants d'Etats tiers (même de la CE) par rapport aux Suisses et aux Allemands. Il contrevient donc à l'interdiction de mesures discriminatoires formulée par le droit de la CE. Le protocole additionnel élimine cette divergence.

## 6 Constitutionnalité

En conclusion, ce protocole additionnel se fonde sur l'article 34<sup>novies</sup> de la constitution fédérale, en vertu duquel la Confédération est habilitée à légiférer dans le domaine de l'assurance-chômage. En outre, aux termes de l'article 8 de la constitution fédérale, la Confédération a le droit de conclure des traités avec les Etats étrangers. La compétence de l'Assemblée fédérale repose sur l'article 85, chiffre 5, de la constitution.

Modifiant et complétant l'accord du 20 octobre 1982, ce protocole additionnel est applicable pour la même durée et aux mêmes conditions. L'accord, dont la durée n'est pas indéterminée, est dénonçable; il ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et n'entraîne pas d'unification multilatérale du droit. Il n'est donc pas soumis au référendum facultatif selon l'article 89, 3<sup>e</sup> alinéa, de la constitution.

# Arrêté fédéral

Projet

relatif au protocole additionnel à l'accord d'assurance-chômage  
conclu le 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse  
et la République fédérale d'Allemagne

du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu l'article 8 de la constitution;  
vu le message du Conseil fédéral du 4 octobre 1993<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

## Article premier

<sup>1</sup> Le protocole additionnel à l'accord d'assurance-chômage conclu le 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne est approuvé.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est autorisé à le ratifier.

## Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

N36311

<sup>1)</sup> FF 1993 IV 226

**Protocole additionnel  
à l'Accord d'assurance-chômage conclu le 20 octobre 1982  
entre la Confédération suisse  
et la République fédérale d'Allemagne**

Conclu à Berne le 22 décembre 1992

---

*La Confédération suisse*

*et*

*la République fédérale d'Allemagne,*

souhaitant adapter l'Accord d'assurance-chômage conclu le 20 octobre 1982<sup>2)</sup> entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne, ci-après dénommé «Accord», aux conditions actuelles,

sont convenues de ce qui suit:

**Article premier**

A l'article 3 de l'Accord, le point qui se trouve à la fin de la lettre b est remplacé par une virgule et il est ajouté à l'article une nouvelle lettre c dont la teneur est la suivante:

«c) aux frontaliers quelle que soit leur nationalité.»

**Article 2**

Le présent protocole additionnel est appliqué rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1988. Dans la mesure où l'article 8 est applicable, les périodes d'occupation qui ont été retenues avant cette date sont prises en considération comme si ce protocole additionnel avait déjà été en vigueur.

**Article 3**

(1) Le présent protocole additionnel est soumis à ratification. Les instruments de ratification seront échangés à Bonn aussitôt que possible.

(2) Le présent protocole additionnel entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant celui au cours duquel les instruments de ratification ont été échangés.

**Article 4**

Le présent protocole additionnel est applicable pour la même durée que l'Accord.

<sup>1)</sup> Traduction du texte original allemand.

<sup>2)</sup> RS 0.837.913.6; RO 1983 1851

Assurance-chômage.

Protocole additionnel à l'Accord avec la République fédérale d'Allemagne

---

*En foi de quoi*, les plénipotentiaires ont signé le présent protocole additionnel.

Fait à Berne le 22 décembre 1992, en deux exemplaires, en langue allemande.

Pour la  
Confédération suisse:  
J.-L. Nordmann

Pour la  
République fédérale d'Allemagne:  
W. Graf von der Schulenburg

N36311

**Message relatif au protocole additionnel à l'accord d'assurance-chômage conclu le 20 octobre 1982 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne du 4 octobre 1993**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	93.079
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	30.11.1993
Date	
Data	
Seite	226-233
Page	
Pagina	
Ref. No	10 107 576

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dall'Archivio federale svizzero.