



19.069

Message

concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes

du 6 décembre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes, avec le projet de modifications de la loi sur les avocats et de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 décembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes protège les droits des ressortissants suisses et des ressortissants britanniques, en Suisse ou au Royaume-Uni, acquis ou en cours d'acquisition en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Il a été signé le 25 février 2019 à Berne. La mise en œuvre de l'accord nécessite des modifications de la loi sur la libre circulation des avocats et de la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger.

Contexte

Le 23 juin 2016, lors d'un référendum organisé par le Royaume-Uni, 51,9 % des citoyens britanniques se sont prononcés en faveur d'une sortie de l'Union européenne (UE) (Brexit). Les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE ne seront plus applicables au Royaume-Uni à la suite du retrait de ce dernier de l'UE.

En octobre 2016, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de préserver autant que possible les droits et obligations actuels qui lient la Suisse au Royaume-Uni après le retrait de l'UE et, le cas échéant, d'étendre ces relations (stratégie mind the gap). Conformément à cette stratégie, la Suisse et le Royaume-Uni ont entamé des négociations visant à remplacer, autant que possible, la base juridique actuelle. Dans le domaine migratoire, il s'agit de l'ALCP.

En cas d'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni, le présent accord s'appliquera dès la fin de la période transitoire convenue entre le Royaume-Uni et l'UE. En cas d'absence d'accord de retrait, l'accord s'appliquera de manière provisoire à partir de la date de sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Contenu du projet

Le présent accord couvre les trois annexes de l'ALCP: la libre circulation des personnes (annexe I), la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II) et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III). Il reprend les dispositions de l'ALCP, sans étendre les droits y figurant ni en créer de nouveaux.

Sur certains points de la libre circulation des personnes (annexe I), il est plus restrictif que l'ALCP et renvoie à la législation nationale, notamment en ce qui concerne le droit au regroupement familial du futur conjoint, l'obtention du statut de résidence permanente, le caractère constitutif de l'autorisation de séjour, l'introduction d'une possibilité d'examen systématique du casier judiciaire, la limitation du droit de séjour en vertu du droit national et les prestations de services. Pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II), le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition est assuré, même si des aménagements seront nécessaires en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait.

Dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III), les droits acquis sont garantis. Une période transitoire de quatre ans est prévue pour la protection des droits en cours d'acquisition. Passé ce délai, le droit national s'appliquera.

Le présent accord protège les droits des citoyens suisses ou britanniques qui auront fait usage de la libre circulation des personnes pendant l'applicabilité de l'ALCP. En revanche, il ne s'applique pas aux ressortissants suisses ou britanniques qui souhaitent entrer, séjourner ou exercer une activité lucrative sur le territoire de l'autre État après la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre leurs États. Ceux-ci sont en revanche couverts par un accord temporaire d'accès au marché du travail qui fera l'objet d'un message à part.

L'accord fait partie de l'ordre juridique suisse et ne nécessite aucune transposition. Sa mise en œuvre appelle des modifications législatives. Le Conseil fédéral propose des modifications de deux lois fédérales: la loi sur la libre circulation des avocats et la loi sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger. Ces modifications permettent de mieux distinguer les ressortissants britanniques en Suisse qui entrent dans le champ d'application de cet accord des autres ressortissants britanniques.

Table des matières

Condensé	990
1 Contexte	994
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	994
1.2 Déroulement et résultat des négociations	996
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	997
2 Procédure préliminaire, consultation comprise	998
2.1 Résultats de la procédure de consultation	998
2.2 Nouveauté par rapport au projet mis en consultation	999
3 Consultation des commissions parlementaires	999
4 Présentation de l’accord	999
4.1 Objectif de l’accord	999
4.2 Champ d’application	1000
4.3 Relation entre l’accord sur les droits acquis des citoyens et l’ALCP	1002
4.4 Relation entre l’accord sur les droits acquis des citoyens et l’accord de retrait	1003
5 Commentaire des dispositions de l’accord	1004
5.1 Première partie: Dispositions communes	1004
5.2 Deuxième partie: Droits relatifs à l’annexe I	1007
5.3 Troisième partie: Coordination des systèmes de sécurité sociale	1019
5.4 Quatrième partie: Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles	1024
5.5 Cinquième partie: Dispositions finales	1026
6 Présentation de l’acte de mise en œuvre	1026
7 Commentaire des dispositions de l’acte de mise en œuvre	1028
7.1 LFAIE	1028
7.2 LLCA	1029
7.3 Mise en œuvre de l’accord par voie d’ordonnance	1029
8 Conséquences de l’accord et de l’acte de mise en œuvre	1030
8.1 Conséquences financières et sur l’état du personnel pour la Confédération	1030
8.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	1031
8.3 Conséquences économiques	1032

9 Aspects juridiques	1032
9.1 Constitutionnalité	1032
9.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse	1033
9.3 Forme de l'acte à adopter	1034
9.4 Frein aux dépenses	1034
9.5 Application provisoire	1034
Liste des abréviations utilisées	1036
Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes (<i>Projet</i>)	1037
Accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes	1041

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 23 juin 2016, 51,9 % des citoyens du Royaume-Uni se sont prononcés en faveur d'une sortie de l'Union Européenne (UE) par référendum (Brexit). Le gouvernement britannique a officiellement informé cette dernière de cette décision le 29 mars 2017, marquant ainsi le début d'un délai de deux ans pour négocier un accord fixant les modalités de retrait du Royaume-Uni de l'UE (ci-après: accord de retrait).

Selon l'art. 50 du traité sur l'Union européenne (TUE)¹, les traités cessent d'être applicables à l'État concerné:

- en cas de sortie avec accord de retrait, à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait;
- en l'absence d'accord de retrait, deux ans après la notification de retrait adressée au Conseil européen.

Le 19 mars 2018, le Royaume-Uni et l'UE se sont mis d'accord, au niveau politique, sur une période transitoire en cas de sortie avec accord de retrait, période qui devait s'étendre du 29 mars 2019 au 31 décembre 2020. Pendant cette phase, le Royaume-Uni continuerait de faire partie du marché intérieur européen et de l'union douanière, et d'appliquer le droit de l'UE, sans plus posséder de droits de codécision dans le processus de décision interne de l'UE. L'existence de cette période transitoire et son application dépendent de l'aboutissement des négociations – à savoir la mise en application de l'accord de retrait dans le délai fixé. Tant que l'accord de retrait n'est ratifié ni par le Royaume-Uni ni par l'UE, l'accord, la phase de transition et, en fin de compte, la sortie du Royaume-Uni de l'UE avec accord de retrait ne sont pas garantis.

Dans la mesure où la plupart des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni sont couvertes par les accords bilatéraux Suisse-UE, le Brexit a également des conséquences pour la Suisse. Les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE ne seront, en effet, plus applicables au Royaume-Uni à la suite du retrait de ce dernier de l'UE. Ces bases juridiques devront donc être remplacées. Dans le domaine migratoire, il s'agit de l'Accord du 21 juin 1999 conclu entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)².

En octobre 2016, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de préserver autant que possible, après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, les droits et obligations qui lient actuellement la Suisse au Royaume-Uni et, le cas échéant, d'étendre ces relations dans certains domaines (stratégie *mind the gap*)³. L'accord entre la Confédération

¹ Traité sur l'Union européenne (version consolidée), JO C 326 du 26.10.2012, p. 13.

² RS **0.142.112.681**

³ www.dfae.admin.ch > DAE – Home > Négociations et thèmes ouverts > Thèmes ouverts > Brexit > Brexit: fiche d'information

suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes (ci-après: «accord sur les droits acquis des citoyens») s'inscrit dans ce contexte. Il se fonde sur l'art. 23 ALCP, qui prévoit que les droits acquis par les particuliers ne sont pas touchés en cas de non-reconduction ou de dénonciation de l'ALCP et que les parties contractantes règlent d'un commun accord le sort des droits en cours d'acquisition. L'accord sur les droits acquis des citoyens traite ainsi des droits acquis et règle ceux qui sont en cours d'acquisition afin de faciliter leur application et d'améliorer la sécurité juridique du droit pour les personnes concernées.

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a précisé la stratégie *mind the gap* et décidé que les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE resteraient valables pour les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni pendant la période transitoire ou, en cas de prolongation, jusqu'à son expiration. Ainsi les accords bilatéraux (ALCP inclus) continueront de s'appliquer jusqu'à la fin de cette période transitoire aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. À cet effet, il est prévu que l'UE informe par notification les États tiers – dont la Suisse – que le Royaume-Uni doit continuer d'être traité comme un membre de l'UE pendant la période transitoire, c'est-à-dire que, pendant cette période, les accords que l'UE a conclus avec des États tiers continuent de s'appliquer au Royaume-Uni⁴. En cas d'accord entre le Royaume-Uni et l'UE, l'entrée en vigueur de l'accord sur les droits acquis des citoyens n'interviendrait qu'une fois la période transitoire terminée.

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a aussi chargé les départements compétents de prévoir des mesures d'urgence pour le cas où le Royaume-Uni quitterait l'UE sans accord de retrait. Il s'agissait de préparer les accords et de définir les mesures à appliquer en cas de sortie du Royaume-Uni sans accord de retrait afin de préserver au mieux les droits et obligations qui lient la Suisse et le Royaume-Uni.

Le 25 novembre 2018, lors d'une réunion extraordinaire, le Conseil européen a approuvé à l'unanimité l'accord de retrait ainsi que la déclaration politique relative aux futures relations entre les deux parties. Ainsi, l'accord de retrait était prêt pour les débats parlementaires à Londres et pour son approbation par le Parlement européen.

Initialement, le vote sur l'accord de retrait par la Chambre des Communes du Parlement britannique aurait dû avoir lieu en décembre 2018. L'accord de retrait a toutefois été rejeté trois fois au début de l'année 2019. L'UE a ensuite approuvé une extension du délai prévu à l'art. 50 TUE jusqu'au 31 octobre 2019.

Compte tenu de la situation actuelle au Royaume-Uni (novembre 2019), les deux scénarios pour la sortie du Royaume-Uni de l'UE continuent d'être d'actualité, à savoir soit une sortie avec application de l'accord de retrait, soit une sortie sans accord de retrait. Ce contexte ne permet pas d'écarter d'autres options, comme une nouvelle extension du délai prévu à l'art 50 TUE, la réouverture de négociations entre l'UE et le Royaume-Uni ou l'organisation au Royaume-Uni d'un second referendum sur le Brexit.

⁴ Cette notification sous la forme d'un échange de notes entre la Suisse et l'UE est nécessaire pour valider cette démarche.

1.2 Dérroulement et résultat des négociations

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) ont négocié avec des représentants du gouvernement britannique, sous la conduite du SEM, l'accord sur les droits acquis des citoyens. Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et une représentante de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) étaient également membres formels de la délégation.

Tant au niveau du contenu que du point de vue du calendrier, les explorations menées auprès du Royaume-Uni et les négociations conduites par la Suisse étaient étroitement liées aux négociations entre l'UE et le Royaume-Uni au sujet de l'accord de retrait. Ainsi, le rythme des entretiens entre la Suisse et le Royaume-Uni était dicté par l'avancement des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni qui ont débuté le 19 juin 2017. Le projet d'accord de retrait sur lequel Londres et Bruxelles s'étaient entendus a été publié le 19 mars 2018. Ainsi, une entente au sujet des droits des citoyens existait déjà en mars 2018. Sur tous les points sur lesquels le Royaume-Uni avait obtenu des concessions lors de ses négociations avec l'UE, la délégation britannique n'était pas disposée, dans ses négociations avec la Suisse, à s'écarter des solutions retenues avec l'UE. Le Royaume-Uni avait en effet pour objectif principal de reprendre le contrôle de l'immigration et de ses propres frontières.

En ce qui concerne l'ALCP, les premiers entretiens entre les représentants de la Suisse et du Royaume-Uni ont débuté en mai 2017. Les deux parties se sont d'emblée accordées sur le fait qu'une solution devait être négociée pour les trois annexes à l'ALCP, soit la libre circulation des personnes (annexe I), la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II) et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III), et que ces trois sous-domaines devaient être réglés ensemble. Jusqu'à présent, le Royaume-Uni a accordé aux ressortissants suisses le même traitement qu'aux citoyens des États membres de l'UE et leur avait donc *de facto* appliqué les dispositions de la directive 2004/38/CE⁵, et ce, quand bien même il n'y fût nullement contraint du point de vue juridique. Au vu des négociations avec l'UE, il était essentiel, dans un premier temps, de faire apparaître aux représentants britanniques les différences entre l'ALCP et la directive 2004/38/CE. Comme la Suisse n'a pas repris cet acte de l'UE, elle ne pouvait dépasser le cadre des droits inscrits dans l'ALCP. De ce fait, les spécificités de l'ALCP ont notamment dû être inscrites dans l'accord sur les droits acquis des citoyens qui, dès lors, comporte forcément des différences par rapport à l'accord de retrait. Pour la Suisse, il était essentiel que le Royaume-Uni continue de mettre ses ressortissants sur un pied d'égalité avec les citoyens des États membres de l'UE ou de l'AELE, et ce, en dépit des différences qui existent au niveau juridique.

⁵ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158 du 30.4.2004, p. 77.

En octobre 2017, février 2018 et mai 2018, trois rondes de négociations ont été organisées entre les deux délégations, tantôt à Berne, tantôt à Londres. Plusieurs remaniements ministériels successifs et les démissions de ministres chargés des négociations ont compliqué la recherche de solutions. Un accord de principe a cependant été trouvé lors de la dernière série de négociations, en septembre 2018 à Berne; il a été consigné dans les semaines qui ont suivi. Le 20 novembre 2018, les deux délégations sont convenues de mettre un terme aux négociations et d'en soumettre le résultat à l'approbation de chacun des deux gouvernements.

Le 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a approuvé l'accord sur les droits acquis des citoyens. Comme cet accord prévoit la possibilité d'une application provisoire en cas d'absence d'accord de retrait, les commissions compétentes des deux Chambres fédérales ont été consultées. L'accord a été signé à Berne le 25 février 2019.

1.3 **Relation avec le programme de la législation et avec les stratégies du Conseil fédéral**

L'accord sur les droits acquis des citoyens n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législation 2015 à 2019⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législation 2015 à 2019⁷. Il est apparu en cours de législation, à la suite du résultat du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE organisé le 23 juin 2016.

Néanmoins, il est lié aux objectifs 5 (la Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE) et 14 (la Suisse gère la migration et exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci) du Conseil fédéral pour l'année 2019⁸:

- L'objectif 5 prévoit qu'en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE, le Conseil fédéral prendra les décisions nécessaires et adoptera les messages touchant aux futures relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni. Les décisions doivent permettre, dans la mesure du possible, la mise en œuvre de la stratégie *mind the gap*.
- L'objectif 14 prévoit qu'en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait, le Conseil fédéral adoptera en 2019 un message sur les droits acquis (art. 23 ALCP) et, le cas échéant, sur une solution supplétive en fonction de l'avancement des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE.

⁶ FF 2016 981

⁷ FF 2016 4999

⁸ www.bk.admin.ch > Page d'accueil > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral 2019 – Volume I

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

2.1 Résultats de la procédure de consultation

Une consultation sur l'approbation et la mise en œuvre de l'accord sur les droits acquis des citoyens ainsi que le projet d'arrêté fédéral a été menée du 22 mars au 29 mai 2019. En tout, 34 avis ont été transmis.

De manière générale, tous les participants approuvent l'accord et accueillent favorablement le projet d'arrêté fédéral.

Les cantons du Tessin et de Genève proposent des modifications de l'arrêté fédéral qui portent uniquement sur des aspects formels (et non matériels) de la modification de la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)⁹. Aucune remarque n'a été formulée concernant la modification de la loi du 23 juin 2000 sur les avocats (LLCA)¹⁰.

Le PS approuve l'accord et ses objectifs. Il formule cependant une critique, qui ne porte pas sur le contenu même de l'accord, mais s'inscrit dans le plus large contexte de la politique européenne menée par la Suisse.

Certains avis ont directement trait au contenu de l'accord: le canton de Bâle-Campagne, par exemple, juge le délai de cinq ans prévu pour permettre le regroupement familial d'un futur conjoint aux conditions de l'ALCP discriminatoire envers les autres ressortissants d'État tiers; l'Union patronale suisse demande que l'examen du casier judiciaire ne soit pas effectué de manière systématique lors de l'établissement d'une autorisation de séjour.

Plusieurs participants (economiesuisse, Union patronale suisse) ont abordé le thème de la prestation de services en soulignant son importance pour l'économie et les entreprises suisses. Les craintes sont surtout liées à la teneur du futur régime applicable aux prestataires de services et aux règles plus strictes, par rapport à l'ALCP, prévues à l'avenir ou en cas d'absence d'accord de retrait. Aucun participant ne formule de remarque sur le contenu des nouvelles dispositions, à l'exception du PS, qui regrette que l'accord ne mentionne jamais explicitement la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés (LDét)¹¹, ni le respect de la protection des salaires et des conditions de travail en Suisse.

7 avis évoquent la conclusion d'un accord temporaire d'accès au marché du travail¹² ainsi que les futures relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. À une large majorité, ces remarques – qui n'entrent pas dans le champ d'application du présent accord – prônent l'élaboration d'une solution proche de l'ALCP afin de garantir les intérêts économiques des deux pays et l'accès à un marché du travail ouvert.

⁹ RS 211.412.41

¹⁰ RS 935.61

¹¹ RS 823.20

¹² Accord du 10 juillet 2019 entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à l'admission sur le marché du travail pour une période transitoire limitée à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes.

Les autres commentaires portent sur la mise en œuvre de l'accord. 6 cantons et 2 associations faitières et 1 parti politique ont formulé des commentaires sur les projets de modification d'ordonnances. Ils invitent notamment la Confédération à mettre en œuvre l'accord par des moyens simples et efficaces afin de limiter les coûts financiers et les charges liées aux personnel (cf. ch. 6 et 8.2).

Enfin, plusieurs associations faitières de l'économie et d'autres participants (économiesuisse, Union patronale suisse, Handelskammer beider Basel) demandent que le Conseil fédéral continue de les tenir régulièrement informés des prochains développements et du contenu des discussions à venir.

2.2 Nouveauté par rapport au projet mis en consultation

Le contenu de l'accord n'a subi aucune modification. Le projet d'arrêté fédéral présente certaines modifications par rapport à celui qui était mis en consultation. Ces modifications font suite aux prises de positions reçues sur la LFAIE. Comme évoqué au ch. 2.1, il s'agit de modifications sur des aspects formels (et non matériels) des art. 5 et 7 LFAIE. Par souci de transparence, le champ d'application personnel de la LLCA est étendu aux avocats ressortissants du Royaume-Uni qui sont couverts par le présent accord.

3 Consultation des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées et ne se sont pas opposées à l'application à titre provisoire de l'accord sur les droits acquis des citoyens. Le 16 janvier et le 1^{er} février 2019, la Commission de politique extérieure du Conseil national et celle du Conseil des États se sont penchées sur l'accord sur les droits acquis des citoyens. Les deux commissions ont approuvé à l'unanimité l'application à titre provisoire de l'accord.

4 Présentation de l'accord

4.1 Objectif de l'accord

Sur les plans économique, politique et migratoire, le Royaume-Uni est un partenaire important de la Suisse, avec lequel il est essentiel de maintenir des relations étroites, stables et prévisibles. Environ 43 000 ressortissants britanniques séjournaient en Suisse à la fin 2018¹³. En 2018, 3504 autorisations de séjour (B)¹⁴ et 3744 autorisa-

¹³ www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/2018/12/2-10-Effectif-tot-cat-f-2018-12.xlsx

¹⁴ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > 3-25: Entrées de la population résidente étrangère par canton et groupe d'étrangers Cantons; nations; cantons/nations > Année en cours 2018

tions de séjour de courte durée (L)¹⁵ leur ont été délivrées. S'y ajoutent 433 autorisations frontalières¹⁶ et 6236 annonces¹⁷ en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse pendant une durée maximale de trois mois par année civile (prestations de services transfrontalières et prises d'emploi auprès d'une société en Suisse). À l'inverse, quelque 34 500 ressortissants suisses vivent actuellement au Royaume-Uni¹⁸; leurs conditions de séjour et leur protection sociale doivent être préservées.

La stratégie *mind the gap* du Conseil fédéral vise à protéger les ressortissants et les sociétés suisses et britanniques face à l'insécurité juridique découlant de la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre les deux pays. L'accord sur les droits acquis des citoyens remplit cet objectif en protégeant les droits acquis ou en cours d'acquisition en vertu de l'ALCP. Ainsi, la Suisse évite un vide juridique lors du retrait effectif du Royaume-Uni de l'UE.

4.2 Champ d'application

L'accord sur les droits acquis des citoyens est un accord bilatéral conclu entre le Royaume-Uni et la Suisse en vue de la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre ces deux États. Juridiquement contraignant, cet accord vise à protéger les droits que les ressortissants suisses ou britanniques ainsi que les membres de leur famille ont acquis ou sont en voie d'acquérir, en vertu de l'ALCP, en tant que travailleurs salariés (frontaliers compris), indépendants (frontaliers compris), prestataires de services ou personnes sans activité lucrative.

Sa structure s'appuie sur l'accord de retrait et comprend cinq parties:

1. Dispositions générales;
2. Libre circulation des personnes (annexe I ALCP);
3. Coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II ALCP);
4. Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III ALCP);
5. Dispositions finales.

L'accord protège les personnes ayant acquis ou en voie d'acquérir des droits sur la base de l'ALCP avant la fin de son applicabilité. L'art. 23 ALCP prévoit, en cas de dénonciation ou de non-reconduction, que les droits acquis par les particuliers ne sont pas touchés et que les parties contractantes régleront d'un commun accord le sort des droits en cours d'acquisition.

¹⁵ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > 3-41: Entrées population résidante non permanente étrangère avec activité lucrative par groupe d'étrangers Cantons; nations; cantons/nations; branches

¹⁶ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > Frontaliers > 5-11: Autorisations frontalières par canton et nationalité

¹⁷ Source: système d'information central sur la migration SYMIC.

¹⁸ Source: statistiques de l'Ambassade de la Suisse au Royaume-Uni.

Lors des négociations avec la Suisse dans le domaine migratoire, la délégation britannique a défendu une définition restrictive des droits acquis. Par ailleurs, lors des négociations entre Bruxelles et Londres, la délimitation entre droits acquis et droits en cours d'acquisition n'avait pas fait l'objet de discussions car aucune distinction comparable n'est faite dans la législation européenne sur la citoyenneté. C'est pourquoi il a été convenu avec la délégation britannique que l'accord sur les droits acquis des citoyens réglerait non seulement les droits en cours d'acquisition, mais aussi les droits acquis, ce afin de garantir la sécurité juridique.

Le contenu de l'accord est également applicable en cas de retrait du Royaume-Uni sans accord avec l'UE, conformément à la volonté commune affichée par le Royaume-Uni et la Suisse pendant les négociations. Certains aménagements seront cependant nécessaires dans la partie 3 (sécurité sociale). Ils sont réglementés par des dispositions spécifiques qui sont déjà intégrées dans l'accord.

En revanche, l'accord sur les droits acquis des citoyens ne s'applique pas aux ressortissants britanniques et suisses qui souhaitent entrer, séjourner ou exercer une activité lucrative sur le territoire de l'autre État après la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre leurs États respectifs.

Cette question est traitée séparément. Le 13 février 2019, le Conseil fédéral a arrêté des règles d'admission applicables aux ressortissants britanniques en cas de retrait du Royaume-Uni sans accord avec l'UE. Il a décidé de créer un contingent temporaire de 3500 autorisations de séjour destiné aux ressortissants britanniques qui exercent une activité lucrative pour la période du 30 mars au 31 décembre 2019¹⁹. Le 17 avril 2019, il a approuvé un accord temporaire avec le Royaume-Uni relatif à l'accès au marché du travail (accord temporaire d'accès au marché du travail). Cet accord prévoit de déroger temporairement à certaines conditions d'admission fixées dans la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)²⁰. À l'inverse, le Royaume-Uni s'engage à faciliter l'admission des ressortissants suisses sur le marché du travail. Cet accord bilatéral a été signé à Londres le 10 juillet 2019. Il sera uniquement appliqué en cas d'absence d'accord de retrait²¹.

En matière de sécurité sociale, des négociations additionnelles sont en cours entre la Suisse et le Royaume-Uni. Elles ont pour but de maintenir, en cas d'absence d'accord de retrait, l'application des règles de coordination contenues dans l'annexe II ALCP. Il s'agirait d'un accord bilatéral conclu pour une période transitoire, jusqu'à ce qu'un nouveau régime soit défini entre le Royaume-Uni et la Suisse. Cet accord s'appliquerait aux ressortissants britanniques, suisses ou d'un État de l'UE qui se trouveraient en situation transfrontalière et seraient en train d'acquérir des droits, après la date spécifiée.

À défaut de nouvel accord sur le maintien de l'annexe II ALCP, la Convention de sécurité sociale du 21 février 1968 entre la Suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord²² serait à nouveau applicable.

¹⁹ www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73962.html

²⁰ RS 142.20

²¹ Le cas échéant, il sera appliqué de manière provisoire.

²² RS 0.831.109.367.1

4.3 **Relation entre l'accord sur les droits acquis des citoyens et l'ALCP**

Afin d'empêcher un vide juridique et dans le cadre de la stratégie *mind the gap* du Conseil fédéral, le contenu de l'accord sur les droits acquis des citoyens est resté très proche des annexes I (libre circulation des personnes) et III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) ALCP.

S'agissant de l'annexe I ALCP (libre circulation des personnes), l'accord sur les droits acquis des citoyens reprend les dispositions de l'ALCP, sans étendre les droits qui y figurent et sans en créer de nouveaux. Sur certains points, cependant, il est plus restrictif. Ces différences sont dues à des décisions de principe prises lors des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni, dont le Royaume-Uni ne voulait pas s'écarter dans ses négociations avec la Suisse, et ce, pour des raisons politiques (cf. ch. 1.2). À certains égards, l'accord sur les droits acquis des citoyens renvoie à la législation nationale et diffère de l'ALCP:

- regroupement familial pour le conjoint après la date spécifiée (cf. commentaire de l'art. 10);
- statut de résidence permanente (cf. commentaire de l'art. 14);
- droit au regroupement familial pour les membres de la famille (cf. commentaire de l'art. 15);
- caractère constitutif de l'autorisation de séjour (cf. commentaire de l'art. 16);
- ordre public (introduction d'un examen systématique du casier judiciaire et limitation du droit de séjour en vertu du droit national; cf. commentaires des art. 16 et 17);
- prestations de services (introduction de limitations temporelles et nécessité de fournir un contrat écrit; cf. commentaire de l'art. 23).

S'agissant de l'annexe II ALCP (coordination des systèmes de sécurité sociale), l'objectif principal consistait à s'assurer que les droits acquis ou en cours d'acquisition soient protégés de la même manière que dans l'accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'UE. Le renvoi au droit de coordination de l'UE inscrit dans l'ALCP est maintenu dans l'accord, tout en copiant la rédaction de l'accord de retrait. Les spécificités découlant de la législation suisse inscrites dans l'ALCP ont toutes été maintenues.

Concernant l'annexe III ALCP (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles), les décisions de reconnaissance prononcées conformément à cette annexe par une autorité suisse ou britannique avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE restent valables. On entend par décisions de reconnaissance tout droit qui a été conféré en vertu de l'annexe III ALCP. Il peut s'agir d'une décision de reconnaissance au sens strict mais aussi, par exemple, de l'inscription dans un registre ou d'une autorisation de pratiquer. Après le retrait, les ressortissants suisses et britanniques pourront déposer une demande de reconnaissance pendant une période transitoire de quatre ans (protection des droits en cours d'acquisition). Cette période tient

compte de la durée moyenne des formations et limite dans le temps l'application d'un accord qui a cessé d'être applicable. Après ces quatre années, le droit national s'appliquera à défaut d'un accord sur le régime futur.

4.4 Relation entre l'accord sur les droits acquis des citoyens et l'accord de retrait

Dans son contenu, l'accord sur les droits acquis des citoyens est proche de l'ALCP (cf. ch. 4.3) comme de l'accord de retrait, cela afin que les ressortissants suisses présents au Royaume-Uni ne soient pas discriminés vis-à-vis des ressortissants de l'UE (cf. ch. 1.2).

Cependant, certaines différences entre l'accord sur les droits acquis des citoyens et l'accord de retrait sont à relever:

- Droits acquis (art. 1 de l'accord): la notion de droit acquis au sens de l'art. 23 ALCP n'a pas d'équivalent en droit européen. Par conséquent, ce concept a fait l'objet de négociations visant à en définir la portée et l'interprétation (cf. ch. 4.2.).
- Procédure en cas de règlement des différends au sein du Comité mixte (art. 6 de l'accord): à l'instar de ce qui est prévu par l'ALCP, la Suisse et le Royaume-Uni se sont entendus sur la création d'un comité mixte composé de représentants des deux parties. Ce comité est chargé de veiller à la bonne application de l'accord et de trouver des solutions en cas de doutes sur l'interprétation de l'accord ou de différends entre les parties. Il prend ses décisions d'un commun accord. Il n'est pas prévu de saisir un tribunal ayant la compétence de prendre des décisions et de formuler des instructions définitives et impératives en ce qui concerne l'application et l'interprétation de l'accord, contrairement à ce qui est inscrit dans l'accord de retrait conclu entre Londres et Bruxelles. La Suisse et le Royaume-Uni veillent l'une et l'autre, en toute autonomie, à la bonne application de l'accord. D'éventuels recours par des ressortissants britanniques ou suisses doivent se faire devant les tribunaux nationaux compétents.
- Possibilité de prolongation du délai d'enregistrement (art. 16, par. 1, let. c, de l'accord): l'UE a reconnu le caractère constitutif de la procédure d'enregistrement. La Suisse et le Royaume-Uni peuvent toutefois prolonger d'un an le délai d'enregistrement pour les ressortissants de l'autre partie contractuelle si le Comité mixte l'a décidé d'un commun accord. Cette possibilité n'existe pas dans l'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni.
- Poursuite des prestations de services (art. 23 de l'accord) dans le cadre du présent accord (non couvert dans l'accord de retrait).
- Regroupement familial du conjoint (art. 10, par. 1, let. e, ch. iv, de l'accord): à la différence de l'accord de retrait, un délai de cinq ans est prévu en faveur des ressortissants suisses présents au Royaume-Uni pour le regroupement familial du conjoint. Ce sont les dispositions sur la libre circulation des personnes – et non les dispositions nationales, plus restrictives – qui

Art. 2 Définitions

Let. b

La définition de la date spécifiée prend en compte les deux scénarios de sortie du Royaume-Uni de l'UE. Elle assure la flexibilité nécessaire pour garantir l'application de l'accord sur les droits acquis des citoyens avec ou sans accord de retrait.

Let. c

La disposition transitoire fait référence à la période située entre la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait et le 31 décembre 2020 ou une date ultérieure convenue entre les deux parties. Cette période transitoire ne sera valable qu'en cas de ratification de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE par les deux parties.

Let. d

Il n'y a pas de changements par rapport à la définition des «ressortissants du Royaume-Uni» prévue par l'ALCP.

Art. 3 Champ d'application territorial

Cet article traite du champ d'application géographique de l'accord, lequel couvre le territoire de la Suisse et celui du Royaume-Uni (Gibraltar compris). Par conséquent, il ne s'applique ni aux territoires britanniques d'outre-mer ni aux dépendances de la Couronne.

Art. 4 Méthodes et principes relatifs à l'effet, à la mise en œuvre et à l'application du présent accord

Par. 1

En Suisse, l'accord fait partie intégrante du droit national (système moniste; cf. ch. 6). Au Royaume-Uni, en revanche, il doit être transposé dans le droit national avant d'être applicable (système dualiste). La formulation de ce paragraphe tient compte de cette différence en obligeant les parties à garantir les droits acquis quel que soit leur système juridique.

Par. 2

Les droits acquis en vertu de l'ALCP et garantis par l'accord sur les droits acquis des citoyens ne souffrent aucune limitation dans le temps, pour autant que les conditions de l'accord soient encore remplies. Puisque les droits acquis sont garantis à vie et ne touchent qu'un nombre limité de personnes, les deux délégations ont renoncé à faire figurer une clause de dénonciation dans l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Les droits acquis peuvent cependant être restreints en vertu des art. 16, par. 5, et 17 de l'accord.

Par. 3

Ce paragraphe se réfère à l'art. 12 ALCP, selon lequel le droit national peut prévoir des dispositions plus favorables. Les dispositions de la LEI et de ses actes d'exécution s'appliquent à titre subsidiaire aux ressortissants britanniques couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens. Cela signifie que la LEI s'applique dès lors qu'elle prévoit un statut juridique plus favorable et qu'aucune disposition contraire ne figure dans l'ALCP ou ses protocoles. En dehors du champ d'application du présent accord, la LEI reste applicable aux ressortissants britanniques, par exemple en ce qui concerne les sanctions définies dans cette loi (par ex. en cas d'inobservation de l'obligation de déclarer son arrivée visée à l'art. 120 LEI). Ni l'ALCP ni l'accord sur les droits acquis des citoyens ne contiennent de sanctions spécifiques.

Par. 4

Ce paragraphe concerne uniquement le Royaume-Uni, dans la législation nationale duquel l'accord sur les droits acquis des citoyens doit être transposé, afin que les ressortissants suisses puissent faire valoir leurs droits devant les instances judiciaires britanniques compétentes.

Par. 5

En vertu de l'art. 16, par. 2, ALCP, la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de la signature de l'ALCP (21 juin 1999) doit seule être prise en compte pour l'application de l'ALCP. Dans son interprétation de l'ALCP, le Tribunal fédéral peut cependant aussi se référer aux arrêts rendus ultérieurement par cette cour, sans toutefois y être obligé. Ce paragraphe garantit que le caractère statique de l'ALCP s'applique également à l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Art. 4a Bonne foi

L'accord sur les droits acquis des citoyens reprend le principe de la bonne foi tel que prévu à l'art. 5 de l'accord de retrait.

Art. 5 Références à l'ALCP

La formulation de cet article souligne le caractère statique de l'accord sur les droits acquis des citoyens. Toute référence, dans le présent accord, à l'ALCP (par. 1) ou aux actes de l'UE, ou bien à des dispositions de tels actes (par. 2), est conforme à ce principe. Seuls les développements juridiques antérieurs à la date spécifiée sont pris en compte dans l'application et la mise en œuvre du présent accord.

Cependant, certaines dispositions de l'accord sur les droits acquis des citoyens s'écartent du principe statique afin de tenir compte des développements juridiques liés aux actes de l'UE. De tels renvois figurent, par exemple, dans la partie 3 du présent accord. Pour ce domaine, il appartient au comité mixte de décider s'il convient ou non de reprendre les développements en question (cf. art. 28).

Pour ces parties, l'accord sur les droits acquis des citoyens applique ainsi le même mécanisme de reprise du droit de l'UE que l'ALCP. L'objectif est d'appliquer des dispositions aussi proches que possible de celles de l'UE en matière de sécurité sociale et de reconnaissance des qualifications professionnelles. Il arrive souvent qu'un État membre de l'UE soit impliqué en plus de la Suisse et du Royaume-Uni, les deux parties à l'accord (triangulation). Aussi ces dispositions doivent-elles, dans la perspective de leur exécution, être aussi proches que possible de celles figurant dans les actes de l'UE.

Art. 5a Références aux États membres

Afin d'éviter tout risque de confusion, cet article précise que, dans le cadre de l'accord, le terme «*État membre*» utilisé dans l'ALCP continue à s'appliquer au Royaume-Uni, en dépit de sa sortie de l'UE.

Art. 6 Comité mixte

Un comité mixte, composé de représentants de la Suisse et du Royaume-Uni, est institué. Il est responsable de la gestion et de la bonne interprétation de l'accord et clarifie toutes les propositions de modifications ultérieures à sa signature. Il prend ses décisions d'un commun accord entre ses membres.

Le Comité mixte occupe une fonction importante pour la partie 3 (sécurité sociale) du présent accord, puisqu'il a pour tâche d'en examiner régulièrement les dispositions. L'accord prévoit la possibilité, par décision du Comité mixte, de réviser ces dispositions en respectant les procédures d'approbation des deux parties. Pour les autres parties, les compétences du Comité mixte ne diffèrent pas de celles dévolues au Comité mixte de l'ALCP (art. 14 ALCP).

Art. 7 Non-discrimination

L'accord fait sien le principe de non-discrimination inscrit à l'art. 2 ALCP.

Art. 8 Droit de recours

L'accord reprend le traitement des recours tel que prévu à l'art. 11 ALCP.

5.2 Deuxième partie: Droits relatifs à l'annexe I

Titre 1 Dispositions générales

Art. 9 Définitions

Let. b

Au sens de l'accord sur les droits acquis des citoyens, seuls les ressortissants suisses et britanniques entrent dans la définition des travailleurs frontaliers. Après le retrait

du Royaume-Uni de l'UE, les ressortissants de l'UE qui séjournent au Royaume-Uni ou en Suisse et travaillent dans l'autre État ne peuvent se prévaloir ni de l'ALCP ni du présent accord pour y obtenir le statut de travailleur frontalier.

Let. d

De même, dans le cas de prestataires de services indépendants (let. i), ces dispositions ne s'appliquent qu'aux ressortissants suisses et britanniques qui sont établis sur le territoire de la Suisse ou du Royaume-Uni et fournissent un service dans l'autre État. Les prestataires de services indépendants de nationalité britannique établis dans un autre État membre de l'UE (par ex. en France) ne sont donc pas couverts par cet accord (cf. art. 23).

Art. 10 Champ d'application personnel

Les dispositions de cet article définissent le champ d'application personnel de l'accord sur les droits acquis des citoyens. Elles s'appliquent à l'intégralité de l'accord. Les dispositions des art. 25, 26a et 29 précisent le champ d'application personnel des parties 3 (sécurité sociale) et 4 (reconnaissance des qualifications professionnelles).

Let. e

- i) Il est ici question des membres de la famille qui ont bénéficié du regroupement familial avant la date spécifiée conformément aux dispositions de l'ALCP (art. 3, annexe I, ALCP). Ces personnes continuent de jouir de leurs droits pour autant qu'elles poursuivent leur séjour dans l'État d'accueil après la date spécifiée et qu'elles continuent de remplir les conditions prévues par l'ALCP. L'accord sur les droits acquis des citoyens garantit le regroupement familial de ces personnes au titre de l'ALCP.
- ii) Il est ici question des membres de la famille au sens de l'art. 3, par. 2, annexe I, ALCP, soit le conjoint et les descendants de moins de 21 ans ou à charge, les ascendants et ceux du conjoint à charge et, dans le cas de l'étudiant, son conjoint et leurs enfants à charge. Le regroupement familial de ces personnes est régi par l'accord sur les droits acquis des citoyens, dès lors qu'elles sont des membres de la famille au sens de l'ALCP avant la date spécifiée mais que la demande de regroupement familial est déposée après la date spécifiée.
- iii) Le regroupement familial des enfants est régi par l'accord sur les droits acquis des citoyens si la naissance ou l'adoption sont postérieurs à la date spécifiée. Ces enfants continuent de bénéficier du regroupement familial aux conditions de l'ALCP.
- iv) L'accord sur les droits acquis des citoyens prévoit une période transitoire de cinq ans après la date spécifiée pour le regroupement familial du futur conjoint. Passé ce délai, les règles des droits nationaux suisse et britannique sont applicables (cf. ch. 4.4).

Les par. 2 et 3 réglementent le regroupement familial des autres membres de la famille, tels les tantes et oncles ou les nièces et neveux dans le cadre de l'admission

facilitée (art. 3, par. 2, annexe I, ALCP). L'admission facilitée est accordée conformément aux dispositions du droit national et selon la pratique actuelle.

Les citoyens britanniques qui, à la fin de l'applicabilité de l'ALCP, sont titulaires d'une carte de légitimation du DFAE ou d'un titre de séjour Ci (par ex. les collaborateurs d'organisations internationales établies en Suisse et les membres de leur famille) ne sont pas couverts par le champ d'application de la partie 2. Ils ne relèvent pas du champ d'application de l'annexe I de l'ALCP (cf. art. 3 de l'ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction de la libre circulation des personnes [OLCP]²³ en relation avec l'art. 43 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA]²⁴; cf. également ch. 1.3.4 des directives OLCP²⁵) et ne relèvent donc en principe pas non plus du champ d'application de la partie 2 de l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Art 11 Continuité de séjour

La validité du séjour n'est affectée ni par les interruptions de séjour ne dépassant pas six mois consécutifs, ni par les absences motivées par l'accomplissement d'obligations militaires.

Dans le cadre du droit de demeurer prévu par le règlement (CEE) n° 1251/70²⁶, une personne peut quitter son État de domicile au maximum six mois par an, faute de quoi elle perd son droit de séjour.

Titre 2 Droits et obligations

Chapitre 1 Droits liés au séjour, titres de séjour

Art. 12 Droits de séjour

Les droits de séjour prévus sont analogues à ceux prévus par les dispositions en vigueur de l'annexe I ALCP.

Par. 1

Ce paragraphe concerne les catégories de séjour prévues par l'ALCP: séjour et activité économique (art. 2, annexe I, ALCP), travailleurs salariés (art. 6, annexe I, ALCP), indépendants (art. 12, annexe I, ALCP), personnes au bénéfice d'un droit de demeurer (art. 4, annexe I, ALCP) et personnes n'exerçant pas d'activité économique (art. 24, annexe I, ALCP). Ces personnes ont obtenu un droit de séjour originaire en vertu de l'ALCP.

²³ RS 142.203

²⁴ RS 142.201

²⁵ www.sem.admin.ch > Publications et services > Directives et circulaires > Accord sur la libre circulation des personnes > Directives OLCP

²⁶ Règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi, JO L 142 du 30.6.1970, p. 24.

Les art. 10 et 16, annexe I, ALCP prévoient la possibilité de refuser aux ressortissants de l'autre partie l'accès à une activité économique dans les domaines de l'administration publique (par ex. admission au service diplomatique), pour autant que cette activité inclue l'exercice de la puissance publique.

Par. 2

Ce paragraphe concerne les membres de la famille et renvoie directement aux dispositions de l'annexe I ALCP afin d'éviter aux ressortissants suisses et britanniques tout écart par rapport aux dispositions actuellement en vigueur. Ainsi, l'autorisation de séjour pour les membres de la famille doit avoir la même durée de validité que celle du titulaire de l'autorisation principale. L'art. 3, annexe I, ALCP prévoit aussi que les membres de la famille ont le droit d'exercer une activité économique quelle que soit leur nationalité. Les enfants qui ont bénéficié du regroupement familial ont en outre le droit de suivre un enseignement général et une formation professionnelle. Enfin, les membres de la famille des titulaires d'un droit de demeurer continuent de bénéficier des dispositions du règlement (CEE) n° 1251/70.

Par. 3

Les autorités n'ont aucun pouvoir d'appréciation dès lors que l'ALCP prévoit un droit de séjour aux personnes concernées. Un tel pouvoir ne peut, en effet, être exercé qu'en faveur d'une personne et non à son détriment. Il est impossible d'imposer d'autres conditions ou limitations non prévues par l'ALCP.

Art. 13 Droit de sortie et d'entrée

Par. 1

Le droit d'entrer dans le pays d'accueil et d'en sortir est garanti aux ressortissants suisses et britanniques qui peuvent se prévaloir du présent accord s'ils sont en possession d'une carte d'identité nationale ou d'un passeport en cours de validité. Il l'est aussi pour les membres de la famille ressortissants d'États tiers s'ils sont en possession d'un passeport en cours de validité ainsi que de tout autre document (visa, par exemple) requis par la réglementation Schengen applicable à la Suisse (par. 3).

Cinq ans après la date spécifiée, le Royaume-Uni peut décider de ne plus accepter les cartes d'identité suisses non conformes aux standards d'identification biométrique de l'Organisation de l'aviation civile internationale pour entrer et sortir de son territoire. Le cas échéant, la Suisse examinera suffisamment à l'avance quels types des mesures devraient être envisagées pour se préparer de manière adéquate à l'introduction de ces nouvelles normes.

Par. 2

Ce paragraphe dispose, sous réserve du par. 3, que les titulaires d'un titre de séjour en cours de validité délivré conformément au présent accord ne sont pas tenues de détenir un visa d'entrée ou de sortie. Cette règle concerne les personnes ayant un droit de séjour, les frontaliers et les prestataires de services.

Par. 3

Ce paragraphe rappelle les obligations de la Suisse dans le cadre de son association à Schengen. Le statut de membre associé pourrait créer une certaine asymétrie dans les relations avec le Royaume-Uni, puisque la Suisse devra reprendre et appliquer les futurs développements de l'acquis Schengen. Le Royaume-Uni se réserve le droit d'exiger, pour l'entrée et la sortie des ressortissants suisses sur son territoire, les mêmes documents que ceux requis pour entrer ou quitter le territoire suisse.

L'UE s'est préparée à traiter le Royaume-Uni comme un pays tiers à la suite de son retrait de l'UE. En raison de son association à Schengen, la Suisse appliquera, dans le champ d'application de l'acquis de Schengen, les mêmes règles d'entrée que l'UE. Les ressortissants du Royaume-Uni continueront d'être exemptés de l'obligation de visa par les États membres de Schengen pour les titres de séjour de courte durée, à condition qu'ils disposent d'un passeport biométrique.

Le 22 mars 2019²⁷, le Conseil fédéral a approuvé les modifications nécessaires à cet effet de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)²⁸. De plus, le Conseil fédéral a décidé d'exempter les ressortissants britanniques de l'obligation de visa pour l'entrée en Suisse tant pour les séjours de courte durée avec activité lucrative que pour les séjours de longue durée. À cet égard, l'OEV a également été modifiée. Cette modification sera effective à compter de la date à laquelle l'ALCP ne s'appliquera plus aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni.

De son côté, le Royaume-Uni a confirmé que, dès sa sortie de l'UE, les ressortissants suisses seront exemptés de l'obligation de visa pour des séjours de courte durée sur son territoire. De plus, le Royaume-Uni s'est engagé à garantir un accès facilité aux ressortissants suisses qui souhaiteraient entrer sur son territoire pour un long séjour.

Par. 4

Les parties s'engagent à faciliter l'obtention du visa requis pour les personnes suivantes qui ne possèderaient pas la nationalité suisse ou britannique:

- les prestataires de services;
- les membres de la famille qui, après la date spécifiée, rejoignent un ressortissant suisse ou britannique entrant dans le champ d'application de l'accord.

Art. 14 Statut de résident permanent*Par. 1*

En Suisse, les conditions auxquelles un étranger peut prétendre à l'octroi d'une autorisation d'établissement sont fixées à l'art. 34, al. 2, LEI: il doit avoir séjourné

²⁷ Cf. communiqué de presse du Conseil fédéral du 22 mars 2019 «Préservation des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni en matière migratoire après le Brexit», www.admin.ch > Documentation > communiqués > communiqués du Conseil fédéral > Préservation des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni en matière migratoire après le Brexit.

²⁸ RS 142.204

en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les cinq dernières années de manière ininterrompue au titre d'une autorisation de séjour. Par ailleurs, il ne doit donner lieu à aucun motif de révocation au sens de l'art. 62 ou 63, al. 2, LEI²⁹ et doit être intégré.

Comme l'ALCP ne réglemente ni l'octroi ni la révocation d'une autorisation d'établissement UE/AELE, c'est la LEI qui est applicable (art. 34 et 63 LEI; cf. art. 23, al. 2, OLCP). Toutefois, l'ALCP doit être pris en compte. En effet, dès lors qu'il constitue une limite à la libre circulation des personnes, le retrait de l'autorisation d'établissement doit être conforme aux exigences de l'ALCP.

L'art. 14 ne se fonde pas sur l'art. 23 ALCP (cf. ch. 4.4) mais sur une longue pratique établie entre le Royaume-Uni et la Suisse. Cette pratique est désormais inscrite dans le droit suisse en vertu du présent accord et supprime la règle générale des dix ans prévue à l'art. 34, al. 2, LEI.

Ainsi, en vertu de cette pratique, les ressortissants britanniques peuvent requérir l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour ininterrompu en Suisse de cinq ans, pour autant que les conditions fixées par la LEI soient également remplies (art. 34, al. 2, LEI; cf. également ch. 3.5.2.1 des directives LEI³⁰). Dès lors, les exigences linguistiques fixées à l'art. 62 OASA sont également applicables aux ressortissants britanniques.

Les ressortissants suisses établis au Royaume-Uni reçoivent aussi une autorisation d'établissement après cinq ans; ils sont mis sur un pied d'égalité avec les ressortissants des États membres de l'UE, auxquels un droit de séjour permanent est octroyé conformément aux dispositions de la directive 2004/38/CE (cf. ch. 4.4).

Par. 2

Ce paragraphe se réfère à la règle fixée à l'art. 61, al. 2, LEI, lequel prévoit le maintien, sur demande, de l'autorisation d'établissement en cas de séjour à l'étranger pendant une durée maximale de quatre ans.

Par. 3

Par souci de compatibilité avec la législation suisse, ce paragraphe dispose que les parties à l'accord peuvent soumettre le maintien du statut de résident permanent à la condition que le départ soit annoncé, qu'une demande ait été faite auprès des autorités compétentes et que celle-ci ait été acceptée.

Art. 15 Statut et changements

L'accord sur les droits acquis des citoyens autorise les ressortissants suisses et britanniques qui peuvent se prévaloir d'un droit de séjour originaire octroyé en vertu des dispositions de l'ALCP à changer de statut. Ces personnes doivent cependant satisfaire aux conditions applicables à leur catégorie de séjour. Cette disposition

²⁹ RS 142.20

³⁰ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers

concerne donc les personnes qui ont déjà obtenu un droit de séjour en application de l'ALCP et sont ainsi couvertes par l'accord sur les droits acquis des citoyens.

En revanche, les membres de la famille d'un ressortissant suisse ou britannique qui se sont prévalus d'un droit de séjour à titre dérivé (regroupement familial) ne peuvent invoquer l'art. 10, let. a et b, c'est à dire qu'ils ne possèdent aucun droit de séjour originaire. Le droit au regroupement familial aux conditions de l'ALCP est donc limité aux personnes qui bénéficient d'un droit acquis originaire.

Les frontaliers ont le droit d'exercer une activité lucrative en Suisse, mais n'ont pas de droit de séjour. Dans le cadre du changement de statut, cet accord ne dispose pas non plus que le permis de frontalier peut être échangé contre une autorisation de courte durée ou de séjour.

Art. 16 Délivrance de titres de séjour

Sous le régime de l'ALCP, le Royaume-Uni ne délivre pas aux ressortissants suisses de titre de séjour constatant le droit d'entrée, de séjour ou d'accès à une activité salariée ou indépendante (cf. commentaire de l'art. 21). De plus, les prestataires de services n'ont pas besoin de titre de séjour pour effectuer des séjours d'une durée inférieure à 90 jours (cf. commentaire de l'art. 24).

À la suite de son retrait de l'UE, le Royaume-Uni prévoit de créer un registre central des migrations. L'art. 16 vise à détailler la procédure à laquelle sont soumis les ressortissants suisses qui souhaitent obtenir un statut de séjour au Royaume-Uni dans le cadre du nouveau système d'enregistrement des étrangers. Tous les ressortissants de l'UE, de l'EEE et de la Suisse sont soumis à cette procédure, dont l'objectif est de vérifier si le requérant bénéficie du droit de séjourner au Royaume-Uni après le retrait du Royaume-Uni de l'UE et la fin de l'applicabilité de l'ALCP.

Le pays d'accueil peut décider que, pour que les ressortissants de l'autre partie et les membres de leur famille puissent faire valoir leurs droits en vertu du présent accord, ceux-ci doivent déposer une nouvelle demande soumise aux conditions décrites à l'art. 16. La nouvelle procédure d'enregistrement appliquée au Royaume-Uni implique que les autorisations n'auront plus un caractère déclaratoire mais un caractère constitutif. En présence d'un droit de séjour (ou autre), le caractère déclaratoire est utilisé dès le moment où les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour UE/AELE sont remplies. L'autorisation de séjour ne fonde pas le droit de séjour mais ne fait que de l'attester. À l'inverse, le caractère constitutif signifie que l'octroi de l'autorisation donne un droit de séjour au ressortissant de l'autre partie qui en a fait la demande. Les ressortissants suisses résidant au Royaume-Uni qui n'auront pas requis de nouveau statut de séjour dans le délai imparti se trouveront ensuite sans droit de séjour.

Par. 1

Les par. 1 à 3 ne concernent que le Royaume-Uni. Au terme de la procédure, le requérant obtient un document prouvant son statut de résident (let. a). La let. b dispose que, pour les personnes qui séjournent déjà au Royaume-Uni, le délai imparti pour présenter une demande d'octroi du statut de résident ne peut être inférieur à six mois à compter de la date indiquée. Ce délai sera d'au moins trois mois si la

personne entre au Royaume-Uni après la date spécifiée (par ex. dans le cadre d'un regroupement familial après la date spécifiée). La let. c prévoit deux cas de figure dans lesquels il est possible de prolonger d'une année les délais mentionnés à la let. b: (i) en cas de problèmes techniques empêchant d'accéder à la procédure d'enregistrement ou (ii) s'il existe, selon une décision du Comité mixte, des motifs raisonnables de prolonger ce délai. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un problème touchant un groupe de personnes spécifiques qui les empêche de déposer une demande dans les délais impartis.

La let. d s'applique en cas de demande tardive ou de non-respect des délais. Les autorités compétentes sont tenues de procéder à une évaluation des circonstances qui ont mené au non-respect du délai. Le but ici recherché n'est pas d'exclure des personnes du nouveau système, mais bien de simplifier la transition vers le nouveau système britannique.

La let. o permet de mettre en place un contrôle systématique du casier judiciaire du requérant lors de la procédure d'enregistrement, et ce, dans le seul but de vérifier l'éventuelle applicabilité de la réserve d'ordre public prévue à l'art. 17 (cf. commentaire de l'art. 17). Ces conditions sont plus restrictives que les dispositions actuelles de l'ALCP, qui ne prévoient d'examen du casier judiciaire que dans des cas isolés, pour des motifs justifiés (art. 5, annexe I, ALCP).

Par. 2

Ce paragraphe protège les droits des ressortissants suisses et des membres de leur famille pendant toute la durée de la procédure d'enregistrement, pour autant qu'aucune restriction du droit de séjour au sens de l'art. 17 ne soit applicable (cf. commentaire de la lettre o).

Par. 3

Ce paragraphe prévoit la possibilité de requérir une décision susceptible de recours en cas de refus d'octroi d'un nouveau titre de séjour. Cette décision peut être attaquée par-devant un tribunal (cf. art. 8). Les dispositions de l'accord continuent de s'appliquer jusqu'à ce que le jugement définitif soit rendu en dernière instance.

Par. 4 et 5

Ces paragraphes concernent la Suisse. Cette dernière, qui possède déjà un système d'information central sur la migration (SYMIC) et exige de tous les ressortissants étrangers qu'ils sollicitent l'octroi d'une autorisation de séjour, n'entend pas délivrer de nouvelles autorisations de séjour. Tant que leur autorisation reste valide en Suisse, les ressortissants britanniques qui résident en Suisse n'auront pas besoin, après la fin de l'applicabilité de l'ALCP, de demander une nouvelle autorisation pour se prévaloir des dispositions du présent accord.

Dès que leur autorisation UE/AELE arrivera à échéance ou qu'une autorisation devra être délivrée en raison d'une modification des données, les autorités cantonales compétentes leur délivreront une nouvelle autorisation fondée sur l'accord sur les droits acquis des citoyens (cf. ch. 6, 8.1 et 8.2). L'objectif est de prévoir uniquement les modifications indispensables et de réduire au maximum le nombre de

démarches administratives afin de limiter la charge de travail des autorités cantonales.

Le par. 5 permet aussi à la Suisse d'exiger systématiquement, en cas de renouvellement d'une autorisation de séjour de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation transfrontalière, un extrait du casier judiciaire de la part des ressortissants britanniques. Les autorités cantonales sont ainsi libres d'exiger la production d'un extrait du casier judiciaire de la part des ressortissants britanniques.

Art. 17 Restrictions du droit de séjour

Les comportements délictueux peuvent, selon leur gravité, entraîner une restriction des droits acquis en application de l'ALCP et garantis par l'accord sur les droits acquis des citoyens. Il convient cependant de faire la distinction entre les infractions commises avant la date spécifiée (par. 1) et celles commises après cette date (par. 2). L'art. 17 s'applique aussi aux travailleurs frontaliers et aux prestataires de services (art. 20, par. 3, et 24, par. 6).

Par. 1

Les infractions commises avant la fin de l'applicabilité de l'ALCP seront toujours examinées selon les principes énoncés à l'art. 5, annexe I, ALCP. En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à prendre en compte conformément à l'art. 16, par. 2, ALCP, et de celle du Tribunal fédéral, une condamnation pénale ne peut entrer en ligne de compte que si le comportement personnel de l'intéressé représente une menace pour l'ordre public. Dès lors, une mesure n'est justifiée que s'il existe une menace actuelle et suffisamment grave pour la sécurité et l'ordre publics. Une telle mesure ne saurait être ordonnée pour de simples motifs généraux de prévention. Bien que les pronostics au sujet du comportement futur de l'étranger doivent être pris en compte dans la pesée des intérêts effectuée au sens de la LEI, ils ne sont pas déterminants. En effet, l'élément déterminant qui ressort de l'art. 5, annexe I, ALCP est le risque de récidive. Ainsi, il faudrait démontrer de manière probante que l'étranger présente de fortes chances de menacer à nouveau l'ordre public³¹.

Par. 2

Les infractions commises après la fin de l'applicabilité de l'ALCP sont régies par le droit national (en Suisse, les art. 62 et 63 LEI). Ainsi, une peine privative de liberté de plus de 12 mois, par exemple, peut, sous réserve du principe de la proportionnalité, entraîner la révocation de l'autorisation de séjour.

Art. 18 Droits connexes

L'accord reprend les droits octroyés aux membres de la famille tels que prévus à l'art. 3, par. 5 et 6, annexe I, ALCP. Ainsi, les membres d'une famille, quelle que soit leur nationalité, qui la rejoignent en vertu du présent accord ont le droit d'accéder à un emploi rémunéré. Les enfants d'un ressortissant britannique peuvent

³¹ Cf. ATF 139 II 121.

continuer, comme sous le régime de l'ALCP, à suivre une formation générale, un apprentissage et une formation professionnelle aux mêmes conditions que les ressortissants suisses. Il en va de même pour les enfants de ressortissants suisses au Royaume-Uni.

Art. 19 Droits des travailleurs salariés et indépendants exerçant un droit de séjour et des membres de leurs familles

Par. 1

L'accord reprend le principe de la mobilité professionnelle et géographique et celui de l'égalité de traitement visés aux art. 8 et 9, annexe I, ALCP pour les travailleurs salariés et aux art. 14 et 15, annexe I, ALCP pour les indépendants. La mobilité géographique permet aux travailleurs salariés ou indépendants du Royaume-Uni et de la Suisse de choisir librement leur lieu de domicile sur l'ensemble des territoires suisse et britannique. Dans le cadre de la mobilité professionnelle, ils ont en outre le droit de changer de travail et de profession ou d'exercer une activité indépendante.

Les deux parties à l'accord ont renoncé à procéder à l'énumération des droits prévus par l'ALCP en vertu du principe de l'égalité de traitement, conformément aux art. 9 et 15, annexe I, ALCP. Ces droits se réfèrent à des conditions relatives à l'activité économique, comme la rémunération et la réinsertion professionnelle en cas de chômage. Dans ce domaine, les ressortissants britanniques et suisses couverts par l'accord ne peuvent pas être traités différemment des autres travailleurs de chacun des deux pays. En outre, aucune discrimination ne peut être faite en matière de déductions fiscales ou d'avantages sociaux entre les personnes couvertes par l'accord et les autres travailleurs de chacun des deux pays.

Par. 2

Les membres de la famille des travailleurs salariés ou indépendants sont protégés par l'accord sur les droits acquis des citoyens dans la même mesure que par l'ALCP.

Chapitre 2 *Travailleurs frontaliers*

Art. 20 Droits et restrictions des droits des travailleurs frontaliers

En tant que travailleurs salariés ou indépendants, les frontaliers ont les mêmes droits à la mobilité géographique et professionnelle (art. 8 et 14, annexe I, ALCP) ainsi qu'à l'égalité de traitement (art. 9 et 15, annexe I, ALCP).

Les travailleurs frontaliers ont le droit d'entrée et de sortie prévu à l'art. 13 de l'accord et peuvent voir leurs droits restreints en vertu de l'art. 17.

Ils conservent leur statut de travailleurs frontaliers, et donc leurs droits acquis, s'ils changent d'employeurs sans passer par une période d'interruption de travail. En revanche, une période de chômage entraîne la perte de leurs droits acquis garantis par cet accord. Le passage du caractère déclaratoire de l'autorisation transfrontalière à celui de constitutif est à l'origine de cette différence par rapport à l'ALCP (cf. ch. 4.3 et commentaire de l'art. 16).

Art. 21 Délivrance d'un document indiquant les droits
des travailleurs frontaliers

En vertu du par. 1, la Suisse et le Royaume-Uni peuvent exiger des travailleurs frontaliers qu'ils demandent un document attestant qu'ils peuvent se prévaloir des droits prévus par l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Selon sa pratique ordinaire, la Suisse continuera d'exiger que les travailleurs frontaliers britanniques demandent une autorisation frontalière, laquelle sera valable sur l'ensemble de son territoire.

Chapitre 3 Immeubles

Art. 22 Acquisition et conservation d'un immeuble

Par. 1

Les ressortissants suisses et britanniques qui sont couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens doivent pouvoir conserver les immeubles qu'ils ont acquis avant la fin de l'applicabilité de l'ALCP et ne pas être obligés de les vendre lorsqu'ils quittent le pays. Il n'a été apporté, à cet égard, aucune modification par rapport aux dispositions de l'ALCP (art. 25, annexe I, ALCP).

Par. 2

En vertu des mêmes règles, les ressortissants suisses et britanniques couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens qui ont le droit de séjourner en Suisse ou au Royaume-Uni peuvent y acquérir un immeuble après la fin de l'applicabilité de l'ALCP, pour autant qu'ils y soient titulaires d'un droit de séjour. Les personnes concernées peuvent se prévaloir de cette disposition, qu'elles exercent ou non une activité économique en Suisse ou au Royaume-Uni. Les règles applicables doivent toujours être identiques à celles en vigueur pour les ressortissants nationaux. Le par. 2 précise que le droit de séjour de l'intéressé doit encore être valable au moment de l'acquisition de l'immeuble et que l'intéressé doit avoir sa résidence principale dans l'État d'accueil.

Par. 3

Bien que les travailleurs frontaliers n'aient pas, par définition, leur résidence principale dans le pays où ils travaillent, ils peuvent tout de même y acquérir un immeuble, dans la limite des dispositions prévues à l'art. 25, par. 3, annexe I, ALCP. S'ils satisfont aux dispositions du présent accord, les travailleurs frontaliers suisses et britanniques peuvent acquérir un immeuble utile à l'exercice de leur activité économique ainsi qu'une résidence secondaire, selon les mêmes règles que les ressortissants suisses et britanniques qui résident dans le pays concerné.

L'acquisition d'immeubles par des ressortissants britanniques est régie par la LFAIE³².

³² RS 211.412.41

Chapitre 4 Prestataires de services

Art. 23 Droits des prestataires de services

L'art. 23 règle les droits acquis, entre autres, concernant la prestation de services par des personnes physiques (règle des 90 jours) indépendantes ou salariées.

Par. 1

La sécurité juridique doit être garantie, c'est-à-dire que les relations contractuelles établies entre les prestataires de services de la Suisse et du Royaume-Uni et leurs clients, et vice versa, doivent continuer d'être soumises au régime de l'ALCP pendant une période de cinq ans (let. ii). L'existence d'un contrat de prestations écrit, conclu avant la fin de la date spécifiée, est une condition *sine qua non* pour que la prestation de services puisse avoir lieu après la date spécifiée (let. i).

Par. 2

Avant la fin de la période de cinq ans visée au par. 1, le Comité mixte décidera s'il convient de reconduire les droits acquis par les prestataires de services pour une nouvelle période de cinq ans. La décision de reconduire cette période sera prise sous réserve de raisons impératives qui s'opposeraient à une nouvelle prolongation de cinq ans.

Par. 3

Dans tous les cas, si la Suisse et le Royaume-Uni concluent un accord couvrant la même matière, ce nouvel accord, établi en conformité avec les droits et obligations visés par l'accord général sur le commerce des services de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)³³, remplacera les dispositions en matière de prestation de services de l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Par. 4

En matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, ce paragraphe a pour but de délimiter, dans le contexte des prestations de services dans des professions réglementées, le champ d'application de l'accord sur les droits acquis des citoyens par rapport au champ de l'accord de retrait. Il vise à s'assurer que seuls les prestataires de services établis au Royaume-Uni ou en Suisse sont concernés. En effet, un ressortissant britannique pourrait être établi dans un pays de l'UE lorsqu'il fournit ses services en Suisse. Dans ce cas, c'est l'accord de retrait qui s'appliquerait et non l'accord sur les droits acquis des citoyens. Par ailleurs, ce paragraphe prévoit que seules les autorités suisses et britanniques sont responsables de la surveillance des prestataires de services.

En ce qui concerne la coordination de la sécurité sociale, ce paragraphe prévoit que les prestataires de services qui répondent aux conditions du par. 1 pourront bénéficier des règles de coordination de la sécurité sociale prévues par l'ALCP.

³³ www.wto.org > Documents, données et ressources > Textes juridiques de l'OMC > Accord général sur le commerce des services

Par. 5 et 6

Les prestataires de services sont soumis aux conditions sur le droit d'entrée et de sortie selon l'art. 13 et aux conditions de l'art. 17 (réserve d'ordre public).

À l'instar de l'ALCP, l'art. 23 ne préjuge pas, entre autres, de l'applicabilité de la LDét ni de celles des dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services³⁴. Les prestataires de services britanniques qui recourent à ces dispositions sont donc toujours soumis aux mesures d'accompagnement destinées à protéger les conditions de rémunération et de travail en vigueur en Suisse.

Art. 24 Délivrance d'un document indiquant les droits
des prestataires de services

Cet article donne à la Suisse et au Royaume-Uni la possibilité d'exiger aussi que les prestataires de services demandent un document attestant qu'ils bénéficient des droits prévus par l'accord sur les droits acquis des citoyens. Les prestataires de services britanniques continueront de faire usage de la procédure d'annonce en ligne afin de pouvoir fournir des prestations en Suisse. Les prescriptions en matière d'annonce déjà en vigueur en Suisse (par ex. règle des 8 jours prévue dans la LDét) devront toujours être respectées. Contrairement à la réglementation prévue pour les prestataires de services de l'UE ou de l'AELE, la Suisse peut exiger que les entreprises ayant leur siège au Royaume-Uni et les travailleurs indépendants britanniques qui entendent faire valoir leurs droits soient en possession d'un document attestant les droits prévus par l'accord (la procédure d'annonce revêt un caractère constitutif, cf. commentaire relatif à l'art. 16).

5.3 **Troisième partie: Coordination des systèmes de sécurité sociale**

L'objectif de la partie 3 est de protéger les droits découlant de l'annexe II ALCP relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale lorsque l'ALCP cessera de s'appliquer entre la Suisse et le Royaume-Uni à la date spécifiée.

La partie 3 détermine les règles de coordination des règlements (CE) n° 883/2004³⁵ et 987/2009³⁶ qui continuent à être applicables dans le but de protéger les droits acquis.

Le texte est le miroir de l'accord de retrait. Il reprend les mêmes dispositions en les adaptant au contexte entre la Suisse et le Royaume-Uni afin de garantir une homogénéité des processus applicables entre les différentes parties.

³⁴ RS 823.11

³⁵ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 166 du 30.4.2004, p. 1.

³⁶ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, JO L 284 du 30.10.2009, p. 1.

Dans les grandes lignes, l'intégralité de la coordination est maintenue pour les personnes en situation transfrontalière. Pour les personnes qui ne sont pas dans cette situation mais qui ont accompli des périodes d'assurance dans les deux États, les droits découlant de ces périodes sont protégés, en particulier pour l'obtention future d'une rente, ainsi que leurs droits en matière d'assurance-maladie et d'allocations familiales.

Sur quelques points, le contenu et le fonctionnement de l'accord entre la Suisse et le Royaume-Uni dépendent de l'existence d'un accord de retrait. Pour tenir compte de l'incertitude sur ce point au moment de la rédaction du texte, la Suisse et le Royaume-Uni ont convenu de dispositions spécifiques, applicables pour le cas où il n'y aurait pas d'accord de retrait.

Art. 25 Personnes concernées

Cet article règle le champ d'application personnel de la partie consacrée à la sécurité sociale et complète le champ d'application personnel énoncé à l'art. 10. Les personnes couvertes bénéficieront du maintien de l'ensemble des règles de coordination, telles qu'établies par l'ALCP.

Par. 1

Ce paragraphe s'applique aux personnes qui, au regard de la sécurité sociale, se trouvent en situation transfrontalière à la date spécifiée où, l'ALCP cesse de s'appliquer aux relations entre le Royaume-Uni et la Suisse. Il énumère les différentes situations transfrontalières.

Let. a et b

Ces lettres concernent les ressortissants suisses et britanniques qui, à la date spécifiée, sont assurés dans la législation de l'autre État, à l'exemple d'un citoyen suisse qui vivrait et travaillerait au Royaume-Uni de manière permanente ou d'un frontalier britannique qui résiderait au Royaume-Uni et travaillerait en Suisse.

Let. c et d

Ces lettres concernent les travailleurs détachés, c'est-à-dire les ressortissants suisses ou britanniques qui sont envoyés temporairement dans l'autre État pour y travailler mais restent soumis à la législation de leur État d'origine.

Let. e

Cette lettre concerne toutes les autres situations d'assujettissement transfrontalier, dans lesquelles un ressortissant suisse ou britannique travaille dans l'autre État mais reste assuré dans son État d'origine en application du règlement de coordination (CE) n° 883/2004, à l'exemple d'un indépendant suisse qui exerce sa profession dans les deux États et qui réside en Suisse.

Let. f

Cette lettre régleme la protection des apatrides et des réfugiés qui se trouvent dans l'une des situations évoquées plus haut.

Par. 2

Ce paragraphe précise la durée pendant laquelle les personnes bénéficieront du maintien des dispositions des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009: ces personnes seront protégées tant que durera leur situation transfrontalière. Les droits d'un travailleur détaché seront ainsi maintenus jusqu'à la fin de la période de détachement.

Par. 3 et 4

Ces paragraphes garantissent également le maintien des règles de coordination prévues par l'ALCP pour les personnes qui ne sont pas ou plus en situation d'assujettissement transfrontalier en matière de sécurité sociale, mais qui bénéficient d'un droit de résider ou de travailler dans l'autre État. Il peut s'agir, par exemple, d'un travailleur suisse détaché au Royaume-Uni qui reste au Royaume-Uni pour y travailler après la fin de sa période de détachement. Ces paragraphes garantissent que toute personne ayant le droit de résider ou de travailler dans l'autre État conformément au présent accord bénéficie de la coordination en matière de sécurité sociale.

Les membres de la famille sont également couverts dans toutes ces situations, mais le par. 5 précise que seuls leurs droits dérivés, c'est-à-dire ceux découlant de leur lien de famille avec le travailleur, sont protégés.

Art. 26 Règles de coordination en matière de sécurité sociale

Cet article définit les règles applicables aux personnes couvertes par la partie 3. Il renvoie aux règlements de coordination (CE) n° 883/2004 et 987/2009, ainsi qu'aux actes secondaires qui en découlent (décisions, recommandations), tels qu'intégrés dans l'annexe II ALCP.

Art. 26a Situations particulières

Les personnes qui ne sont pas ou plus en situation d'assujettissement transfrontalier à la date spécifiée bénéficient du maintien de certains droits énoncés dans cet article. Ces personnes ne bénéficient pas d'un droit de résider ou travailler dans l'autre État au titre du présent accord.

*Par. 1**Let. a*

Les ressortissants suisses ou du Royaume-Uni qui ont acquis des droits pour avoir accompli des périodes d'assurance dans l'autre État avant la date spécifiée sont protégés. Il s'agit, en particulier, de reconnaître les périodes d'assurance accomplies avant et après la date spécifiée en vue de l'octroi d'une future rente.

Let. b et c

La coordination en matière d'assurance-maladie est maintenue pour les personnes qui, avant la date spécifiée, ont obtenu une autorisation pour suivre un traitement

dans l'autre État, ainsi que pour celles qui, à l'exemple de touristes, se trouvent en séjour temporaire dans l'autre État à la date spécifiée.

Let. d

Le droit aux allocations familiales est maintenu pour les personnes qui ne sont pas elles-mêmes en situation transfrontalière mais qui, à la date spécifiée, sont soumises à la législation d'un État et ont des enfants qui résident dans l'autre État.

Let. e

Les personnes résidant à l'étranger qui, à la date spécifiée, ont des droits en tant que membre de la famille, tels que des droits dérivés à des prestations en nature en cas de maladie, continuent d'être couvertes par les règles de coordination.

Par. 2

Les règles de coordination pour l'assurance-maladie s'appliquent aux personnes qui reçoivent une prestation en application du par. 1, let. a. Il peut essentiellement s'agir de personnes qui obtiennent une rente fondée sur des périodes d'assurances accomplies dans l'autre État. Ces personnes peuvent également bénéficier de l'exportation des allocations familiales.

Art. 26b Ressortissants des États membres de l'Union

En matière de sécurité sociale, l'ALCP prévoit une coordination multilatérale impliquant tous les États membres de l'UE et concernant l'ensemble des citoyens de l'UE.

Des ressortissants d'États de l'UE peuvent ainsi être en situation transfrontalière avec la Suisse et le Royaume-Uni ou avoir acquis des droits en relation avec ces deux États. Il convient, dans la mesure du possible, de protéger également ces droits.

L'art. 26b prévoit ainsi d'appliquer la partie 3 du présent accord aux ressortissants de l'UE, à la condition que le Royaume-Uni et l'UE soient parvenus à un accord de retrait.

Pour que cette protection soit la plus étendue possible, l'UE doit également être impliquée et inclure les ressortissants suisses dans ses relations avec le Royaume-Uni, d'une part, et les ressortissants du Royaume-Uni dans ses relations avec la Suisse, d'autre part (triangulation). C'est pourquoi il est prévu que cet article soit applicable à condition que l'UE conclue de tels arrangements avec le Royaume-Uni, d'une part, et avec la Suisse, d'autre part. Le même article sera ainsi inséré *mutatis mutandis* dans l'accord de retrait pour protéger les ressortissants suisses.

Il convient toutefois de souligner que cette solution ne remplace pas complètement l'actuelle relation multilatérale fondée sur l'ALCP et ne permet pas de protéger de manière exhaustive les droits des personnes qui se trouvent dans une situation impliquant à la fois la Suisse, le Royaume-Uni et l'UE.

Art. 26c Application de cette partie faute d'accord de retrait pertinent entre l'Union et le Royaume Uni

Cette disposition permet de protéger les droits acquis dans les relations entre le Royaume Uni et la Suisse en cas d'absence d'accord de retrait.

Art. 27 Remboursement, recouvrement et compensation

Les règles concernant le remboursement, le recouvrement ou la compensation de créances sont maintenues pour des faits survenus avant la date spécifiée, et ce, même pour des personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application personnel de l'art. 25. Toutefois, pour des créances postérieures à la date spécifiée, seules celles concernant des personnes relevant de l'art. 25 sont protégées.

Art. 28 Évolution du droit et modification des actes de l'Union

Par. 1

Les parties conviennent d'appliquer entre elles le droit de coordination de l'UE, tel qu'intégré dans l'ALCP à la date spécifiée.

Un fonctionnement optimal des règles de coordination exige toutefois que toutes les parties appliquent les mêmes règles. Comme un lien est maintenu entre l'UE, le Royaume-Uni et la Suisse (art. 26*b*), il convient de prévoir que les adaptations du droit de l'UE que la Suisse et le Royaume-Uni auront accepté de reprendre dans leurs accords respectifs avec l'UE puissent également être intégrées dans le présent accord (modifications des règlements, nouvelles décisions et recommandations).

Le Comité mixte institué en vertu du présent accord est chargé procéder aux actualisations. Une annexe à l'accord dresse la liste des actes de l'UE applicables.

Par. 2

Pour les modifications substantielles du droit de l'UE, l'accord prévoit un examen spécifique des conséquences des nouvelles règles pour les deux parties.

Par. 3

Les adaptations des règlements de l'UE qui sont spécifiques à la Suisse et au Royaume-Uni (inscriptions dans les annexes aux règlements [CE] n° 883/2004 et 987/2009) sont également énumérées dans une annexe au présent accord.

Art. 28a Évolution du droit et modification des actes de l'Union
faute d'accord de retrait pertinent

Même en l'absence d'accord de retrait, les modifications des règlements de coordination pourront être intégrées selon un même mécanisme adapté aux circonstances: incorporation préalable dans l'ALCP, décision du Comité mixte.

Art. 28b Examen de la troisième partie à défaut d'accord de retrait pertinent

L'application des règles de coordination de l'UE entre la Suisse et le Royaume-Uni en l'absence de tout accord de retrait pourrait, en pratique, se révéler compliquée ou peu satisfaisante, voire ne plus être souhaitée par les parties.

Cet article prévoit expressément qu'après une année, la Suisse et le Royaume-Uni examineront la pertinence des règles appliquées et, le cas échéant, puissent les modifier.

5.4 Quatrième partie: Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles

L'objectif de la partie 4 est de protéger les droits acquis et les droits en cours d'acquisition découlant de l'annexe III ALCP relative à la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, qui, à la date spécifiée, cessera de s'appliquer entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Le texte se fonde sur l'accord de retrait, mais il va au-delà en ce qui concerne les droits en cours d'acquisition. Il reproduit notamment certaines dispositions en les adaptant au contexte entre la Suisse et le Royaume-Uni: par exemple, la Suisse ne reprend pas toutes les directives spéciales en lien avec la reconnaissance des qualifications de l'UE. Le Royaume-Uni s'est montré très prudent face à la formulation des articles et a souhaité reproduire le plus fidèlement possible le texte original de l'accord de retrait, à l'exception des droits en cours d'acquisition, pour lesquels une solution généreuse a été négociée.

En substance, les droits acquis sont garantis et les citoyens suisses et britanniques bénéficient d'un délai de quatre ans pour faire valoir leurs droits en cours d'acquisition.

Art. 29 Personnes concernées

Cet article définit le champ d'application personnel de la partie consacrée à la reconnaissance des qualifications. Ce champ est élargi par rapport au champ d'application personnel énoncé à l'art. 10, du fait qu'il dépasse le critère de résidence des citoyens suisses ou britanniques. Il ne s'élargit pas aux citoyens de l'UE ayant obtenu une qualification, suivi d'une reconnaissance, en Suisse ou au Royaume-Uni. Les ressortissants de l'UE qui ont obtenu une qualification en Suisse et font valoir une reconnaissance au Royaume-Uni, ou inversement, sont couverts, en majeure partie, par l'accord de retrait.

Art. 30 Qualifications professionnelles reconnues

La validité de toutes les reconnaissances délivrées par le Royaume-Uni ou par la Suisse avant la date de sortie du Royaume-Uni de l'UE est garantie. Sont incluses les reconnaissances, ou documents équivalents, délivrés en application des directives

européennes reprises par l'annexe III ALCP³⁷, y compris toutes les directives spéciales. Les professionnels suisses ou britanniques qui exercent une profession réglementée sur la base d'une reconnaissance de leurs qualifications avant la date spécifiée auront toujours accès à l'exercice de cette profession après le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Les avocats qui exercent sous leur titre d'origine et sont inscrits auprès de l'autorité compétente en Suisse ou au Royaume-Uni pourront continuer d'exercer leur activité à condition que leur inscription au registre soit maintenue.

Art. 30a Prestataires de services dans une profession réglementée

Cet article précise l'art. 23 s'agissant des prestations de services dans une profession réglementée.

Art. 31 Procédures en cours pour la reconnaissance des qualifications professionnelles

Cet article garantit les droits en cours d'acquisition, soit notamment le droit des personnes ayant une procédure de reconnaissance en cours au Royaume-Uni ou en Suisse avant la date spécifiée, ou les avocats étant en cours d'enregistrement auprès de l'autorité compétente en Suisse ou au Royaume-Uni pour exercer sous leur titre d'origine ou sous le titre du pays d'accueil.

Art. 32 Procédures de reconnaissance non entamées

Cet article constitue une particularité de l'accord sur les droits acquis des citoyens qui n'est pas présente dans l'accord de retrait. Son objectif est d'offrir une période de protection pour les titulaires de qualifications suisses ou britanniques qui n'auraient pas encore fait reconnaître leurs qualifications après la date de sortie mais souhaiteraient le faire, ainsi que pour les individus en formation au Royaume-Uni ou en Suisse qui souhaiteraient faire reconnaître leur qualification une fois celle-ci obtenue après la date spécifiée. Les professionnels appartenant à ce groupe auront la possibilité de bénéficier des règles de l'ALCP jusqu'à quatre ans après la date de sortie du Royaume-Uni. Si leur formation n'est pas terminée dans ce délai, l'art. 32 ne leur garantira aucune protection. Les parties n'ont pas voulu s'engager sur un plus long délai pour des raisons de sécurité juridique.

³⁷ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, JO L 255 du 30.9.2005, p. 22; directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, JO L 77 du 14.3.1998, p. 36; directive 74/556/CEE du Conseil du 4 juin 1974, relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités relevant du commerce et de la distribution des produits toxiques et des activités comportant l'utilisation professionnelle de ces produits, y compris les activités d'intermédiaires, JO L 307 du 18.11.1974, p. 1; directive 86/653/CEE du Conseil du 18 décembre 1986 relative à la coordination des droits des États membres concernant les agents commerciaux indépendants, JO L 382 du 31.12.1986, p. 17.

Art. 33 Coopération administrative en matière de reconnaissance
des qualifications professionnelles

Cet article règle la coopération administrative; il est le miroir du texte de l'accord de retrait.

5.5 Cinquième partie: Dispositions finales

Art. 34 Annexe

L'annexe I, qui fait partie intégrante de l'accord, traite de la sécurité sociale. Dans ce domaine, les dispositions applicables renvoient au droit de coordination de l'UE. Ce droit de coordination est composé de deux règlements ainsi que de décisions et recommandations qui précisent leur application et leur interprétation. Comme dans l'ALCP, il convient de dresser la liste des décisions et recommandations applicables entre les parties (partie I de l'annexe) ainsi que des modifications des règlements que les parties auront décidé de reprendre (partie II). La partie III de l'annexe contient des modalités d'application particulières, calquée sur l'ALCP, en relation avec la législation de chaque partie.

Art. 35 Textes authentiques

L'accord sur les droits acquis des citoyens est établi en anglais et en allemand. Chacune des deux versions fait foi et est réputée authentique.

Art. 36 Entrée en vigueur et application

L'art. 36 règle notamment l'entrée en vigueur de l'accord et son application provisoire à compter de la date spécifiée, définie à l'art. 2, let. b. Cette approche garantit que l'accord sur les droits acquis des citoyens sera applicable sans interruption aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni à la fin de l'applicabilité de l'ALCP.

Si le Royaume-Uni quitte l'UE sans accord de retrait, l'accord sera appliqué au lendemain du retrait du Royaume-Uni de l'UE. Le cas échéant, l'accord sur les droits acquis des citoyens sera appliqué de manière provisoire (cf. ch. 9.4). En revanche, si une période transitoire est instaurée, la date spécifiée correspondra à la date à partir de laquelle cette période échoira. À l'heure actuelle, on peut supposer qu'il s'agira du 1^{er} janvier 2021, à moins que l'UE et le Royaume-Uni ne décident de prolonger la période transitoire correspondante.

6 Présentation de l'acte de mise en œuvre

L'ordre juridique suisse est fondé sur une conception moniste, ce qui signifie que les normes du droit international déploient leurs effets dans l'ordre juridique interne sans qu'il soit nécessaire de les introduire dans le droit national par un acte de transposition spécifique.

Les normes de droit international ne fondent toutefois pas toutes des droits et des obligations directes. La question qui se pose est donc de savoir si une norme de droit international s'adresse uniquement à l'État ou si elle fonde directement des droits et obligations pour les personnes physiques et morales. Sont directement applicables les normes qui sont suffisamment concrètes et précises pour que les personnes physiques et morales en retirent des droits et obligations sur lesquels ils pourront fonder une action devant les autorités judiciaires et administratives³⁸. Les autorités d'application du droit et les tribunaux pourront appliquer directement ces normes internationales.

En l'occurrence, les ressortissants britanniques peuvent directement invoquer les droits prévus dans l'accord sur les droits acquis des citoyens. L'accord est directement applicable dans la législation suisse et aucune disposition de l'accord ne nécessite d'être transposée.

Pour la mise en œuvre de l'accord sur les droits acquis des citoyens, le Conseil fédéral propose des modifications de lois (cf. ch. 7) qui relèvent de la compétence des Chambres fédérales. L'accord sur les droits acquis des citoyens ne requiert aucune adaptation de la LEI dans la mesure où ce traité international règle le statut juridique des ressortissants britanniques ayant acquis ou en train d'acquérir des droits en vertu de l'ALCP avant la date spécifiée ainsi que celui des membres de leur famille (cf. art. 2, al. 1, LEI). Dans la mesure où l'accord est directement applicable, il n'est pas nécessaire de procéder à des adaptations dans d'autres lois, hormis celles présentes dans l'arrêt fédéral.

Les modifications de lois proposées sont intégrées dans l'arrêt fédéral d'approbation de l'accord (art. 141a, al. 2, de la Constitution [Cst.]³⁹) et n'entreront en vigueur qu'après leur approbation par les Chambres fédérales, alors que l'accord sur les droits acquis des citoyens sera déjà appliqué de manière provisoire en cas d'absence d'accord de retrait.

L'accord contient des dispositions directement applicables et, le cas échéant, il est appliqué à titre provisoire au sens de l'art. 7b de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁴⁰. Toutefois, au moment de l'application provisoire, les dispositions de la LFAIE et de la LLCA, qui doivent également être modifiées par l'arrêt fédéral, ne seront pas encore en vigueur. Jusqu'à leur entrée en vigueur, ces dispositions ne seraient pas applicables aux bénéficiaires de l'accord. Pendant la période comprise entre le début de l'application provisoire et l'entrée en vigueur des dispositions légales, ce sont les dispositions de l'accord qui s'appliquent.

En cas de conclusion d'un accord de retrait, les modifications de lois et d'ordonnances (cf. ch. 7.1) ne seront effectives qu'à la fin de la période transitoire.

³⁸ ATF 142 II 161, consid. 4.5.1; 140 II 185, consid. 4.2.

³⁹ RS 101

⁴⁰ RS 172.010

7 **Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre**

L'acte de mise en œuvre contient les modifications proposées de la LFAIE et de la LLCA.

7.1 **LFAIE**

L'art. 22 de l'accord sur les droits acquis des citoyens vise, dans le domaine de l'acquisition d'immeubles, le maintien des droits acquis par les citoyens britanniques sur la base de l'art. 25, annexe I, ALCP avant la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Conformément à l'accord sur les droits acquis des citoyens, le maintien de ces droits est repris dans la LFAIE. Aucun effet sur le marché immobilier suisse n'est à attendre de ces changements. Aucun changement du régime de l'autorisation et des conditions d'autorisation en vue de l'acquisition de logements de vacances n'est à escompter.

Préambule

La modification de la LFAIE offre une occasion de mettre à jour les renvois du préambule. Le préambule actuel comporte une description des compétences ainsi que des renvois aux art. 64 et 64^{bis} de la Constitution du 29 mai 1874. Le préambule mis à jour reste inchangé sur le plan du contenu et renvoie désormais aux art. 54, al. 1, 122, al. 1, et 123, al. 1, Cst.

Art. 5, al. 1, let. a

La nouvelle let. a, ch. 2, définit les conditions auxquelles les ressortissants du Royaume-Uni sont exceptés du régime de l'autorisation. Pour toute acquisition d'immeubles, les ressortissants britanniques restent non assujettis au régime de l'autorisation s'ils ont constitué leur domicile légal (encore valable) conformément à l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance du 1^{er} octobre 1984 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE)⁴¹ avant la date spécifiée par l'art. 2 de l'accord et s'ils ont leur domicile effectif en Suisse. Ces deux conditions doivent cependant être remplies au moment de l'acquisition. L'acquéreur n'est pas tenu d'aliéner ses immeubles déjà acquis conformément au droit lorsqu'il transfère ultérieurement son domicile à l'étranger. La let. a actuelle devient, sans changement, la let. a, ch. 1. Le terme *Communauté européenne* est mis à jour et remplacé par *Union européenne*.

Art. 7, let. j, ch. 2

Les ressortissants du Royaume-Uni qui ont obtenu leur autorisation (encore valable) de travailler en tant que frontalier (autorisation frontalière UE/AELE) avant la date spécifiée à l'art. 2 de l'accord conservent le droit d'acquies sans autorisation une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail. En raison du non-assujettissement de ce type d'acquisitions, les limites de parcelle et de surface nette de plancher habitable fixées à l'art. 10 OAIE ne sont pas applicables. Par ailleurs, le

⁴¹ RS 211.412.411

frontalier ne peut acquérir qu'une seule unité de logement, à l'instar de la règle en vigueur pour l'acquisition d'une résidence principale conformément à l'art. 2, al. 2, let. b, LFAIE. L'acquéreur n'est pas tenu d'aliéner sa résidence secondaire s'il ne l'utilise plus comme telle. L'actuelle let. j devient, sans changement, la let. j, ch. 1. Le terme *Communauté européenne* est mis à jour et remplacé par *Union européenne*.

Dispositions finales

Les dispositions finales de la modification de la LFAIE du 30 avril 1997 (traitement selon le droit transitoire des actes juridiques portant sur une acquisition et caducité des charges que le nouveau droit ne prescrit plus)⁴² peuvent être reprises sans changement.

7.2 LLCA

Il s'agit d'une modification mineure qui vise à étendre l'application de la LLCA aux avocats ressortissants du Royaume-Uni qui ont acquis des droits en vertu du présent accord. La LLCA définit notamment, sur la base de l'ALCP, les modalités fondamentales de la libre circulation des avocats ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE. Les États membres de l'UE (et de l'AELE) et les désignations professionnelles en vigueur dans ces pays conformément aux directives 77/249/CEE⁴³ et 98/5/CE⁴⁴ sont mentionnées dans l'annexe à la LLCA. Étant donné que l'ALCP ne s'appliquera plus aux relations avec le Royaume-Uni une fois que ce pays aura quitté l'UE, bénéficiaires de droits acquis au sens du présent accord exceptés, il est nécessaire de modifier le champ d'application de la loi. En outre, un nouvel alinéa précise que les dispositions de la LLCA qui s'appliquent aux avocats des États membres de l'UE ou de l'AELE valent également, par analogie, pour les avocats du Royaume-Uni au titre de l'accord sur les droits acquis des citoyens.

7.3 Mise en œuvre de l'accord par voie d'ordonnance

Pour la mise en œuvre de l'accord, des modifications d'ordonnances sont nécessaires. Celles-ci relèvent de la compétence du Conseil fédéral et ne figurent donc pas dans l'acte de mise en œuvre. Le Conseil fédéral a adopté ces modifications le 22 mars 2019. Elles concernent l'OASA, l'OLCP, le tarif des émoluments LEI du 24 octobre 2007 (Oem-LEI)⁴⁵ et l'ordonnance SYMIC du 12 avril 2006⁴⁶.

L'OEV est également concernée. Elle n'est pas liée directement à la mise en œuvre de l'accord mais aura un impact sur cette dernière.

⁴² RO 1997 2086; FF 1997 II 1115

⁴³ Directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats, JO L 78 du 26.3.1977, p. 17.

⁴⁴ Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise, JO L 77 du 14.3.1998, p. 36.

⁴⁵ RS 142.209

⁴⁶ RS 142.513

Les modifications de l'OASA, de l'OLCP, de l'Oem-LEI, de l'ordonnance SYMIC et de l'OEV seront effectives le jour suivant la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre la Suisse et le Royaume-Uni, sous réserve d'éventuels accords bilatéraux sur les futures relations bilatérales entre le Royaume-Uni et, d'une part, l'UE, d'autre part, la Suisse.

L'OAIE sera également modifiée. Ses modifications entreront en vigueur dès l'approbation des modifications de la LFAIE par les Chambres fédérales.

Des modifications d'autres ordonnances ne sont pas à exclure. Le cas échéant, le Conseil fédéral se prononcera sur celles-ci en temps voulu.

8 Conséquences de l'accord et de l'acte de mise en œuvre

8.1 Conséquences financières et sur l'état du personnel pour la Confédération

La mise en œuvre de l'accord a des répercussions sur l'établissement et la prolongation des titres de séjour des citoyens britanniques et des membres de leur famille. Elle nécessite aussi des modifications du système SYMIC et de la procédure d'annonce.

En cas d'absence d'accord de retrait ou à la fin de la période transitoire, les ressortissants britanniques passeront du statut de ressortissants d'État membre de l'UE à celui de ressortissants d'État tiers. Ce changement de statut entraîne le passage à la biométrie pour les titres de séjour des ressortissants britanniques en Suisse, conformément aux règles en vigueur pour les autres ressortissants d'État tiers. En conséquence, les ressortissants britanniques et les membres de leur famille obtiendront un titre de séjour biométrique lors du renouvellement de leur titre de séjour ou lorsque des changements de leur statut seront nécessaires.

La conversion du titre de séjour papier en titre de séjour biométrique ainsi que le changement de statut des ressortissants britanniques, qui deviennent des ressortissants d'État tiers bénéficiant de droits fondés sur l'ALCP, entraînent des modifications tant dans le système SYMIC que dans le cadre de la procédure d'annonce.

La mise en œuvre de l'accord n'a pas de répercussions dans le domaine des assurances sociales ni dans celui de la reconnaissance des diplômes. Elle n'engendre ni surcoûts ni charges supplémentaires en matière de personnel.

Seules les modifications du système SYMIC, qui incluent aussi la procédure d'annonce pour les activités lucratives de courte durée, ont des répercussions financières pour la Confédération. Ces dernières sont cependant de faible portée, si bien qu'elles n'excéderont pas les moyens disponibles.

8.2 **Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

En ce qui concerne les droits acquis ou en cours d'acquisition des personnes qui bénéficieraient déjà de l'ALCP, les cantons continueront d'appliquer la procédure de traitement des demandes d'autorisation de permis déjà en place. Le principal défi consistera pour eux à différencier les catégories de ressortissants britanniques présents sur le territoire suisse et à distinguer leurs droits respectifs.

Le groupe des personnes qui peuvent se prévaloir des dispositions de l'accord sur les droits acquis des citoyens est défini et restreint. Seuls les ressortissants suisses ou britanniques qui se sont prévalus de l'ALCP avant qu'il ne cesse de leur être applicable sont couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens. Dès lors, deux catégories de ressortissants britanniques vivront à l'avenir en Suisse: ceux qui sont soumis aux dispositions de l'ALCP, couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens, et ceux qui seront soumis aux règles de la LEI, à celles d'un accord temporaire d'accès au marché du travail (cf. ch. 4.2) ou à un accord sur les futures relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Pour les autorités d'exécution, la difficulté consistera à distinguer clairement ces deux catégories de personnes. Les autorités cantonales compétentes en matière de migration ne seront pas seules concernées; les instances d'exécution dans le domaine de la sécurité sociale, qui ne disposent pas des mêmes outils que les services des migrations pour vérifier les droits des étrangers concernés, seront également confrontées à cette question. Les autorités cantonales sont en principe au fait de cette situation. En effet, elles ont acquis l'expérience des distinctions à faire entre les différentes bases juridiques et prétentions se rapportant à une même catégorie de personnes à l'occasion de l'introduction progressive de la libre circulation des personnes et de son extension à de nouveaux pays membres de l'UE. Les tâches inhérentes à ces nouvelles distinctions n'iront pas sans entraîner des charges supplémentaires. En matière de sécurité sociale, ces difficultés d'application pourraient être levées si l'accord bilatéral temporaire prévoyant le maintien des règles actuelles de l'ALCP était conclu.

La mise en œuvre de l'accord prévoit ainsi certaines modifications de lois et d'ordonnances (cf. ch. 7). Celles-ci portent principalement sur l'établissement et la prolongation des titres de séjour des quelques 40 000 citoyens britanniques et des membres de leur famille qui bénéficient de l'accord sur les droits acquis des citoyens. L'établissement de titres de séjour biométriques, lié au passage de ressortissants d'un État membre de l'UE à celui de ressortissants d'État tiers, entraîne des coûts directs, tant sur le plan financier qu'en termes de personnel pour les cantons. Ces coûts sont couverts par les émoluments plus élevés qui peuvent être perçus pour l'établissement de titres de séjour biométriques.

De manière générale, les titres pour étrangers au format papier seront remplacés définitivement par des titres au format carte de crédit à partir de juin 2021. Les cantons pourront cependant déjà commencer à émettre des nouveaux titres dès le 1^{er} novembre 2019. Ce remplacement n'est pas lié à la sortie du Royaume-Uni de l'UE et concerne les étrangers de Suisse ci-après: frontaliers UE/AELE et frontaliers

venus d'État tiers, détenteurs de titres N, F et S ou de titres de séjour Ci UE/AELE ou d'État tiers, de même que titulaires d'autorisations de séjour L, B, C UE/AELE.

Lors de la procédure de consultation, plusieurs cantons ont souhaité une mise en œuvre claire et efficace de l'accord sur les droits acquis des citoyens (cf. ch. 2.1). Deux cantons demandent notamment d'éviter l'ajout manuel de mentions spéciales, par les autorités cantonales compétentes, sur les autorisations de séjour, ou la coexistence de procédures parallèles pour l'établissement de ces autorisations.

Le SEM prépare les modifications techniques nécessaires dans le système SYMIC. Celles-ci ne pourront toutefois prendre effet que lorsque le Royaume-Uni se sera effectivement retiré de l'UE et que les ressortissants britanniques seront devenus des ressortissants d'État tiers. Il faut donc s'attendre à ce que, dans une première phase de mise en œuvre temporaire, les autorités cantonales doivent recourir à des solutions transitoires (par ex. annotations à apporter à la main), ce qui ne manquera pas d'entraîner un effort administratif supplémentaire lors de cette phase initiale.

Conformément aux remarques formulées dans le cadre de la procédure de consultation, le SEM continuera d'informer les autorités cantonales compétentes, par l'envoi de circulaires spécifiques, des développements liés à la mise en œuvre de l'accord sur les droits acquis des citoyens. L'OFAS informera de la même manière les institutions et autorités compétentes.

8.3 Conséquences économiques

En assurant la continuité des droits acquis et des droits en cours d'acquisition en faveur des ressortissants suisses et britanniques en application de l'ALCP, l'accord sur les droits acquis des citoyens maintient le *statu quo* en matière de libre circulation avant la date spécifiée. Par conséquent, il n'engendre pas d'autres conséquences économiques que la préservation des intérêts et la sauvegarde des relations économiques entre la Suisse et le Royaume-Uni.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité

Selon l'art. 141a Cst., lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles ou législatives liées à la mise en œuvre du traité. En l'occurrence, les modifications proposées présentent une connexité objective avec l'accord sur les droits acquis des citoyens et découlent directement des obligations prévues dans cet accord. Aussi a-t-il été décidé d'intégrer le projet de l'acte de mise en œuvre à l'acte d'approbation, plutôt que de l'assujettir au référendum sous la forme d'un texte distinct.

La compétence de la Confédération de conclure un accord bilatéral avec le Royaume-Uni se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui accorde à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. L'approbation de tels traités

incombe en principe à l'Assemblée fédérale (art. 166, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral peut toutefois conclure lui-même des traités internationaux lorsqu'il y est habilité par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale, ou lorsque le traité en question n'a qu'une portée mineure (art. 166, al. 2, Cst.; art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl⁴⁷]; art. 7a LOGA).

En l'espèce, la compétence du Conseil fédéral n'est pas fondée sur une loi fédérale ni sur un traité international. L'accord sur les droits acquis des citoyens dépasse les champs d'application prévus à l'art. 100 LEI, pour lesquels le Conseil fédéral est habilité à conclure des traités dans le domaine des migrations. De plus, il ne peut pas être considéré comme un traité ayant une portée mineure, car il ne remplit pas les critères fixés à l'art. 7a, al. 3, LOGA. En particulier, il modifie plusieurs éléments relatifs aux droits et obligations des ressortissants suisses et britanniques en Suisse et au Royaume-Uni, de sorte qu'il n'est pas possible d'invoquer l'art. 7a, al. 3, let. a, LOGA.

Au vu de ce qui précède, l'Assemblée fédérale a la compétence d'approuver l'accord en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

Par ailleurs, l'accord est compatible avec l'art. 121a Cst. car il régleme les droits des ressortissants britanniques qui ont immigré en Suisse sous l'ALCP et qui ont déjà acquis des droits sur la base de ce dernier. Il ne s'agit donc pas de réglementer les droits de nouveaux immigrés en Suisse, mais ceux de ressortissants britanniques qui y résident déjà. En revanche, des membres de la famille de ces personnes peuvent encore immigrer en Suisse au titre du regroupement familial. L'accord prévoit donc que les ressortissants britanniques qui ont acquis un droit de séjour au titre de l'ALCP peuvent faire venir leurs enfants en Suisse selon les dispositions de ce dernier (art. 10, al. 1, let. e). Comme cette possibilité existe déjà sous le régime de l'ALCP, l'accord sur les droits acquis des citoyens ne crée pas de nouvelles obligations internationales au sens de l'art. 121a, al. 4, Cst. qui soient contraires à l'art. 121a Cst. En ce qui concerne le regroupement familial pour le conjoint, les dispositions de l'ALCP s'appliquent pendant cinq ans à compter de la fin de l'applicabilité de ce dernier. Ensuite, les dispositions de la LEI⁴⁸ feront foi.

9.2 **Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse**

L'accord est en conformité avec les obligations internationales de la Suisse, en particulier avec les droits et obligations au titre de l'accord général sur le commerce des services de l'OMC, en ce qui concerne la fourniture de services par des personnes physiques (mode 4) (cf. commentaire de l'art. 23).

⁴⁷ RS 171.10

⁴⁸ RS 142.20

9.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Aux termes de l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont réputées importantes les dispositions qui devraient être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

En l'espèce, l'accord contient un certain nombre de dispositions générales et abstraites qui devraient, s'il s'agissait de droit interne, être édictées sous la forme d'une loi au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. L'accord a en effet pour objet de définir les droits et obligations que les ressortissants suisses et britanniques ainsi que les membres de leur famille ont acquis ou sont en voie d'acquérir en vertu de l'ALCP en tant que travailleurs salariés (frontaliers compris), indépendants (frontaliers compris), prestataires de services ou personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. La mise en œuvre de l'accord entraîne également la modification de deux lois fédérales (cf. ch. 6).

L'arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'accord sur les droits acquis des citoyens est par conséquent sujet au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Selon l'art. 141a Cst., lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications législatives liées à la mise en œuvre du traité. En l'occurrence, les modifications proposées présentent une connexité objective avec l'accord sur les droits acquis des citoyens et elles découlent directement des obligations que prévoit ce dernier. Aussi l'acte de mise en œuvre est-il intégré à l'acte d'approbation.

9.4 Frein aux dépenses

Le projet ne constitue pas une décision portant sur de nouvelles dispositions relatives à des subventions, des crédits d'engagement ou des plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein de dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

9.5 Application provisoire

En cas de sortie sans accord de retrait, l'accord ne pourrait être adopté à temps par l'Assemblée fédérale en raison de la procédure applicable. Se pose dès lors la question de l'application provisoire de celui-ci. L'art. 7b LOGA prévoit que le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale, si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent. En vertu de l'art. 152, al. 3^{bis}, LParl, le Conseil fédéral doit, à cette fin, consulter au préalable les

commissions parlementaires compétentes. Il renonce à l'application à titre provisoire si les commissions compétentes des deux conseils s'y opposent.

Le Conseil fédéral estime que les conditions de la sauvegarde des intérêts essentiels de la Suisse sont remplies. En effet, le Royaume-Uni constitue un partenaire politique et économique important pour la Suisse. Les relations entre les deux pays sont intenses et complexes. Conformément à la stratégie *mind the gap*, il faut veiller à protéger le statut de séjour des ressortissants suisses au Royaume-Uni. Par ailleurs, l'économie suisse est tributaire des travailleurs britanniques. La protection des droits acquis de ces personnes en Suisse est donc également dans l'intérêt de l'économie suisse.

Quant à l'urgence particulière, elle s'explique, du point de vue du Conseil fédéral, par le fait qu'une application provisoire de l'accord est jugée nécessaire pour protéger les droits acquis des ressortissants suisses et britanniques dans les deux pays dans la perspective où aucun accord de retrait ne serait trouvé entre le Royaume-Uni et l'UE à la date de sortie du Royaume-Uni. En raison des incertitudes persistantes, la Suisse ne dispose ni du temps ni de la sécurité de planification nécessaires pour clore la procédure d'approbation ordinaire.

Ainsi, afin d'éviter tout vide juridique, le Conseil fédéral a décidé l'application provisoire de l'accord, laquelle serait effective au lendemain de la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre la Suisse et le Royaume-Uni. Afin de préserver des intérêts prépondérants (économiques, politiques et migratoires) et de tenir compte de l'urgence qu'entraînerait une sortie sans accord de retrait, les commissions parlementaires compétentes ont suivi l'argumentation du Conseil fédéral et ont approuvé à l'unanimité l'application à titre provisoire de l'accord (cf. ch. 3).

Par ailleurs, aux termes de l'art. 7b, al. 2, LOGA, l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de son application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné. Afin de permettre l'application provisoire de l'accord sur les droits acquis des citoyens en cas de sortie sans accord de retrait, le Conseil fédéral soumet le présent message au Parlement dans les délais indiqués.

En cas de sortie avec accord de retrait, l'ALCP continuera d'être applicable jusqu'à la fin de la période transitoire prévue par l'accord de retrait. L'accord sur les droits acquis des citoyens entrera en vigueur après la fin de la période transitoire (art. 36), soit le 1^{er} janvier 2021, pour autant que le Royaume-Uni et l'UE ne s'accordent pas sur une prolongation. Dans ce contexte, une application provisoire ne serait pas nécessaire, sauf dans le cas où l'accord sur les droits acquis des citoyens ne pourrait pas entrer en vigueur à la fin de la période transitoire, dans le cadre d'une procédure d'approbation ordinaire.

Liste des abréviations utilisées

AELE	Association européenne de libre-échange
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
EEE	Espace économique européen
FF	Feuille fédérale
JO	Journal officiel de l'Union européenne
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OMC	Organisation mondiale du commerce
PS	Parti socialiste suisse
RS	Recueil systématique
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne