Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

**Secrétariat d'Etat à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI**

Unité Reconnaissance des qualifications professionnelles

Berne, juin 2023

Reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères :

Accord entre la Suisse et le Royaume-Uni en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles et mise en œuvre dans la loi sur les avocats

Délégation de compétence en faveur du Conseil fédéral en matière de traités internationaux dans le domaine de la loi sur les professions médicales, de la loi sur les professions de la psychologie, de la loi fédérale sur les professions de la santé et de la loi sur les avocats

Rapport explicatif

Relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Table des matières

Condensé ... **3**
1 Contexte ... **4**
1.1 Contexte général ... 4
1.2 Nécessité de la conclusion d'un accord ... 4
1.3 Déroulement et résultat des négociations, signature de l'accord ... 5
1.4 Relation avec la stratégie du Conseil fédéral (stratégie « *mind-the-gap* ») ... 5
2 Présentation de l'accord ... **5**
3 Commentaire des dispositions ... **6**
3.1 Dispositions de l'accord ... 6
3.2 Annexe relative aux avocats ... 9
4 Modifications de lois fédérales ... **11**
4.1 Mise en œuvre de l'accord dans la LLCA ... 11
4.2 Création d'une norme de délégation dans la LPMéd, la LPSan, la LPsy et la LLCA ... 11
5 Conséquences de l'accord ... **12**
5.1 Conséquences pour la reconnaissance des qualifications étrangères ... 12
5.2 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les autres autorités chargées de la reconnaissance ... 12
5.3 Conséquences pour l'économie et la société ... 12
6 Aspects juridiques ... **13**
6.1 Constitutionnalité et bases légales ... 13
6.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse ... 13
6.3 Forme de l'acte à adopter ... 13

Condensé

Pendant plus de vingt ans, la Suisse et le Royaume-Uni ont reconnu mutuellement leurs qualifications professionnelles en application de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie « *mind-the-gap* », les parties se sont entendues pour atténuer les conséquences de la sortie du Royaume-Uni de l'UE (Brexit) ; l'accord du 25 février 2019 sur les droits acquis des citoyens (CRA) maintenait ainsi le régime de l'ALCP applicable pendant une phase transitoire de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur effective du Brexit, soit le 1er janvier 2020. La Suisse et le Royaume-Uni marquaient par là leur volonté de garder une relation privilégiée en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles. La phase transitoire de quatre ans était spécifique aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, en ce sens que ni les citoyens de l'UE, ni ceux de l'AELE/EEE ne bénéficiaient d'une telle solution.

Les parties ont souhaité garder ces liens particuliers pour définir un régime de reconnaissance des qualifications professionnelles à l'échéance de la période transitoire, à savoir le 1er janvier 2025. En Suisse, cette position faisait partie intégrante de la stratégie « *mind-the-gap* » du Conseil fédéral en 2018. La Suisse et le Royaume-Uni ont dès lors négocié un accord destiné à garantir de manière permanente la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles. Le fruit de ces négociations est désormais mis en consultation publique.

L'Accord entre la Suisse et le Royaume-Uni en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (« l'accord ») vise à permettre aux professionnels d'accéder aux professions réglementées de l'autre partie. Il permettra aux professionnels et entreprises suisses de conserver un accès aux activités réglementées au Royaume-Uni. Si un tel accord n'était pas conclu, l'accès aux professions réglementées dépendrait de procédures nationales disparates, spécifiques aux nombreux régulateurs britanniques, et sans garantie de droit international public.

L'accord contient un système général de reconnaissance qui s'inspire fortement du système en vigueur lorsque le Royaume-Uni était membre de l'UE, en ce sens qu'il couvre toutes les professions réglementées et qu'il permet aux régulateurs ou autorités compétentes de faire un examen des qualifications professionnelles pour les exigences nationales soient remplies. Les citoyens obtiennent une garantie assez large de reconnaissance, mais l'autorité compétente conserve la possibilité de demander des mesures de compensation (examen ou période d'adaptation) si elle décèle des différences substantielles dans la formation. L'accord permettra également aux autorités compétentes de définir des régimes préférentiels pour une profession spécifique, en concluant des arrangements de reconnaissance mutuelle (ARM) ou en créant des annexes à l'accord. En Suisse, l'accord attribuera cette compétence au Conseil fédéral. Le projet mis en consultation contient une telle annexe portant sur la profession d'avocat. Elle pérennise largement le système actuel du CRA.

Par cet accord, la Suisse sera le seul pays à avoir conclu un accord global avec le Royaume-Uni en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles. Cet accord garantit une reconnaissance des qualifications professionnelles dans tous les cas où un professionnel doit être admis sur le marché du travail de l'autre partie, par exemple en cas d'établissement lorsque la législation nationale le permet, en cas de prestation de service en vertu de l'accord temporaire du 14 décembre 2020 sur la mobilité des fournisseurs de services (ou d'un futur accord de libre-échange), ou dans le cas de tout autre accord que les parties concluraient à l'avenir. Le niveau atteint par la partie générale de l'accord correspond à celui de l'Accord de libre-échange conclu en 2021 entre le Royaume-Uni d'une part, et la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, d'autre part. L'annexe relative aux avocats donne quant à elle un avantage comparatif inégalé à ce jour, puisque les avocats suisses seront les seuls à pouvoir pratiquer la représentation en justice au Royaume-Uni en utilisant le titre d'avocat correspondant, moyennant une période d'adaptation, alors que les avocats des autres pays sont limités à pratiquer le droit international et leur propre droit national.

Sous réserve des résultats de la procédure de consultation, l'accord sera soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale. Il pourrait ainsi entrer en vigueur en janvier 2025.

Le projet mis en consultation comporte un deuxième volet. Il consiste en la modification de la LPMéd, de la LPsy, de la LPSan et de la LLCA afin de permettre au Conseil fédéral de conclure des traités internationaux en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles.

1 Contexte

1.1 Contexte général

L'encouragement de la reconnaissance internationale des qualifications professionnelles suisses a été fixé comme l'un des objectifs de la stratégie internationale du Conseil fédéral dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation.[1] Les particuliers comme les entreprises dépendent en effet de la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles ou de celles de leurs employés pour accéder au marché du travail dans d'autres pays. Inversement, les employeurs et institutions basés en Suisse ont besoin de pouvoir vérifier que les formations professionnelles étrangères sont équivalentes à celles délivrées en Suisse.

La reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères a gagné en importance dans le contexte international de l'intégration économique transfrontalière et de la mobilité des travailleurs, contexte imprégné par ailleurs par une pénurie de main-d'œuvre croissante. La conclusion d'un accord avec l'Allemagne en 2021 (RS *0.412.113.6*), puis avec le Québec le 14 juin 2022 (RS *0.412.123.209.1*), en est le témoin.

La reconnaissance des qualifications professionnelles pour les professions réglementées dans le pays d'accueil est impérative pour accéder au marché du travail. En effet, les professionnels dont l'activité est légalement liée à la possession de qualifications professionnelles déterminées ne peuvent exercer sans cette reconnaissance.

Il va de soi que la conclusion d'un accord avec le Royaume-Uni revêt une signification particulière. Liés pendant plus de vingt ans par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS *0.142.112.681*), puis par l'Accord sur les droits acquis des citoyens (CRA, RS *0.142.113.672*) jusqu'à fin 2024, la Suisse et le Royaume-Uni doivent désormais définir leur relation future en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles.

La conclusion d'accords internationaux en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, de nature plutôt technique, doit aussi être facilitée par des normes de délégation en faveur du Conseil fédéral. Ce faisant, quatre lois fédérales spéciales (LPMéd, LPsy, LPSan et LLCA) connaîtront une norme de délégation similaire à celles des deux lois générales que sont la LFPr et la LEHE. Cette cohérence permettra une approche unique pour toutes les professions, alors qu'actuellement la conclusion d'un accord relève, pour certaines professions, du Conseil fédéral, et pour d'autres de l'Assemblée fédérale.

1.2 Nécessité de la conclusion d'un accord

Si aucun accord bilatéral n'était conclu avec le Royaume-Uni, la possibilité d'exercer une profession réglementée dans l'autre partie dépendrait du droit national à partir du 1er janvier 2025. Il faudrait dès lors s'attendre à de grosses difficultés au Royaume-Uni. En effet, chaque régulateur connaît ses propres règles, qui peuvent varier au surplus entre l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. En outre, aucune garantie de droit international n'offrirait de garanties aux professionnels suisses. Dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles, les professionnels du Royaume-Uni en Suisse conserveraient quant à eux des règles plutôt favorables, vu les dispositions pertinentes de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr, RS *412.10*) et de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE, RS *414.20*). La nécessité d'un accord est donc particulièrement marquée pour maintenir les droits des professionnels suisses au Royaume-Uni, et aussi pour éviter un recul considérable des possibilités de reconnaissance.

Dans le domaine des professions médicales, la législation suisse ne prévoit pas la possibilité de reconnaissance s'il n'y a pas d'accord international accordant la réciprocité.

---

[1] Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation de 2018 (www.sbfi.admin.ch > Publications & Services > Publications > Base de données des publications > Thèmes > <Relations internationales > document « Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation Internationale »)

1.3 Déroulement et résultat des négociations, signature de l'accord

La proximité géographique du Royaume-Uni et de la Suisse ainsi que leurs systèmes de formation très respectés, bien établis et tournés vers l'extérieur, ont poussé les deux parties à envisager dès 2017 un régime futur, destiné à régler la reconnaissance des qualifications professionnelles après le Brexit.

La conclusion du CRA en février 2019 a relativisé le besoin de conclure rapidement un accord, vu la possibilité de bénéficier du régime de l'ALCP (RS *0.142.112.681*) jusqu'à fin 2024 (période de transition de quatre ans dès la sortie effective de l'UE). Les négociations ont formellement débuté lors de la négociation de l'Accord temporaire entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sur la mobilité des fournisseurs de services (AMFS, RS *0.946.293.671.2*). Elles n'ont pas fait l'objet d'un mandat spécifique, la stratégie « *mind-the-gap* » du Conseil fédéral étant suffisante (voir ci-dessous chap. 1.4). À l'initiative du Royaume-Uni, les parties ont cherché une solution dans le cadre de l'AMFS. Vu la nécessité de conclure l'AMFS rapidement et vu le régime de reconnaissance transitoire en place jusqu'au 31 décembre 2024, les parties se sont entendues pour poursuivre les négociations relatives aux qualifications professionnelles dans le cadre du groupe de travail (voir l'art. 16 AMFS).

Les négociations se sont terminées en avril 2023 et l'accord a pu être signé le 14 juin 2023.

Sous réserve des résultats de la consultation publique, l'accord sera soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.

1.4 Relation avec la stratégie du Conseil fédéral (stratégie « *mind-the-gap* »)

Dans ses priorités de la stratégie « *mind-the-gap* », le Conseil fédéral a qualifié la pertinence de conserver un régime de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles comme élevée, selon sa décision du 19 octobre 2016.[2] La stratégie susmentionnée vise à établir un régime de succession garantissant la continuité juridique, ainsi que le maintien des droits et obligations réciproques au-delà du Brexit. L'objectif politique prioritaire est donc la sécurité juridique et la consolidation des relations avec le Royaume-Uni.

Au-delà de la continuité juridique, la stratégie dite « *mind-the-gap* » prévoit la possibilité d'un élargissement et d'un approfondissement des relations avec le Royaume-Uni pour autant que les deux pays le souhaitent et que le projet soit réalisable.

L'accord proposé répond aux objectifs fixés puisqu'il maintient un système de reconnaissance applicable à l'ensemble des professions réglementées en s'inspirant du système général de reconnaissance en vigueur sous l'ALCP, puis sous le CRA. S'agissant d'un approfondissement des relations avec le Royaume-Uni, l'accord permet de définir des régimes préférentiels pour certaines professions par le biais d'arrangements des reconnaissance mutuelle (ARM) ou d'annexes à l'accord, qui permettraient de se rapprocher encore plus du *statu quo ante*. Le Royaume-Uni ne prévoit de tels ARM avec aucun autre pays à ce jour. Il est également unique en ce sens que la Suisse deviendrait le seul pays à disposer d'un accord autonome relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles avec le Royaume-Uni en dehors d'un accord de libre-échange.

2 Présentation de l'accord

L'accord prévoit un régime permanent de reconnaissance qui permettra de maintenir en substance le système que les parties appliquent grâce au CRA. Il prévoit :

- un régime général applicable à l'entier des professions réglementées avec comparaison des formations et le cas échéant mesures de compensation ;
- la possibilité d'ajouter des annexes à l'accord ou de conclure des ARM avec des régulateurs britanniques pour définir des règles plus favorables pour certaines professions ;

[2] Annexe I (en allemand seulement): *Prioritäten hinsichtlich eines zukünftigen Nachfolgeregime Schweiz-UK*

- des règles spécifiques pour les avocats, qui bénéficient déjà d'un régime spécial dans le CRA (voir annexe A de l'accord).

L'accord couvre en Suisse les professions réglementées tant par la Confédération que par les cantons, voire le cas échéant par les communes. Ce n'est en effet que pour ces professions que la reconnaissance est obligatoire. Il s'appliquera aux détenteurs d'un diplôme professionnel suisse ou britannique. Seul un accord de ce type permet d'être admis à des professions dont l'exercice requiert une formation spécifique. Cet accord est donc un élément indispensable à l'activité internationale des professionnels et entreprises suisses.

En outre, cet accord concerne tant les ressortissants suisses résidant au Royaume-Uni que les prestataires de services en application de l'AMFS ou d'un accord de libre-échange futur, ou encore les jeunes professionnels qui bénéficieraient d'un « accord stagiaire »[3] entre les parties.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Dispositions de l'accord

Article 1.1 – Champ d'application territorial

L'accord s'applique à la Suisse d'une part, et à l'Angleterre, au Pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord d'autre part. Il ne couvre ni les territoires britanniques d'outre-mer, ni les dépendances de la Couronne que sont les Îles de Guernesey, de Jersey, et de Man.

Article 1.2 – Relation avec d'autres accords internationaux

Cette disposition renvoie aux accords pertinents conclus entre les parties. Les références aux accords commerciaux comme l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce AGCS (RS *0.632.20*) ont leur importance puisque ce sont ce type d'accords qui vont régir la circulation des personnes à l'avenir, un accord permettant en particulier l'établissement n'étant pas envisagé.

Le par. 2 de cette disposition confirme que les activités prévues par le chapitre 3 AMFS se sont réalisées. Ce chapitre avait été inséré dans l'AMFS pour donner un cadre aux négociations sur un accord relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Le groupe de travail de l'AMFS sera abandonné au profit du Comité mixte de l'accord.

Les parties ont renoncé à mentionner spécifiquement d'autres accords spéciaux ou préférentiels qui pourraient permettre l'accès à des professions réglementées à titre de *lex specialis*. Ces accords sont couverts par les termes « ainsi que de tout autre accord international pertinent auquel elles sont parties ». On pense en particulier aux services aériens.

Article 1.3 – Transparence

Cette disposition vise à ce que les citoyens disposent de toutes les informations requises pour la mise en œuvre de l'accord. Son par. 2 vise à assurer un dialogue dynamique entre autorités compétentes et demandeurs, tandis que le par. 3 permet aux parties de ne pas révéler des données personnelles dont la divulgation ferait obstacle à l'application des lois, serait contraire à l'intérêt public ou porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'un opérateur économique.

Article 1.4 – Exceptions concernant la sécurité

Cette exception provient du GATS et permet aux parties de déroger à l'accord dans certaines situations exceptionnelles en raison de leur politique de sécurité. Elle est destinée à protéger les intérêts essentiels de sécurité des deux parties. De plus, elle maintient la cohérence avec les précédents accords, les parties ayant pour habitude d'inclure ces exceptions dans tout accord touchant notamment aux services.

[3] Accords d'échange de jeunes professionnels (stagiaires) leur permettant de requérir une autorisation de travail en Suisse pour y parfaire leurs connaissances professionnelles et linguistiques.

Article 2.1 – Définitions

Les définitions reprennent des notions déjà connues, avec lesquelles les autorités de reconnaissance des deux parties sont familières. On peut toutefois apporter les précisions suivantes sur certains termes :

- Let. a : cette notion permet d'exclure du champ d'application de l'accord les professions ayant trait à l'exercice de la puissance publique qui étaient déjà exclues du champ d'application de l'ALCP (art. 10 et 16 de l'annexe I à l'ALCP) ;
- Let. b et c : les références à la période d'adaptation et à l'épreuve d'aptitude reprennent les définitions de l'annexe III ALCP ;
- Let. h et i : le terme de « mesure » est repris à différents endroits du texte (notamment aux art. 2.10, 3.2, par. 2 et 3.3.) et celui de « mesure prise par une partie » permet de délimiter la notion de « profession réglementée » (let. o) en la limitant aux mesures prises par des autorités ou des entités privées qui se sont vu légalement déléguer des tâches officielles ;
- Let. o : cette lettre couvre l'exercice des professions réglementées à tous les niveaux en Suisse, y compris à l'échelle cantonale ou communale : la référence aux « dispositions législatives ou réglementaires » vise à éviter qu'une « mesure » qui prendrait la forme d'une action administrative ou d'une pratique selon la let. h, par exemple des statuts d'association ou une coutume locale ou dans un certain cercle professionnel, puisse étendre le champ des professions réglementées sans qu'une base légale formelle ne limite valablement la liberté économique ;
- Let. p : par « autorité compétente », on vise en Suisse toute autorité, fédérale, cantonale ou communale compétente pour la reconnaissance des qualifications et pour l'autorisation de l'exercice d'une profession réglementée sur un territoire. Toutes les autorités compétentes étant directement liées par l'accord et devant en appliquer ses dispositions (caractère *self-executing* de l'accord). Au Royaume-Uni, le système est décentralisé et délègue certaines activités à des organisations professionnelles.

Article 2.2 – Champ d'application

L'accord a un champ d'application relatif à la personne plus large que le CRA. L'absence de critère de nationalité permettra en particulier de régler la situation de ressortissants de l'Union européenne (UE) qui ont un diplôme britannique ou suisse, groupe-cible non pris en compte par le CRA. Les parties ont souhaité d'abord se concentrer sur leurs diplômes, avant de se focaliser sur leurs citoyens. Elles renforcent ainsi l'attrait de leur système de formation, fortement tourné vers l'international dans les deux pays.

Le par. 3 de cette disposition réserve les professions ayant trait à l'exercice de la puissance publique, qui peuvent ne pas être reconnues. Cette disposition s'inspire directement de l'ALCP qui liait les parties avant le Brexit (voir le commentaire de l'art. 2.1, définition de la let. a).

Article 2.3 – Reconnaissance des qualifications professionnelles

Cette disposition est centrale dans l'accord. Elle pose plusieurs principes :

- elle rappelle que l'accord ne s'applique qu'aux professions réglementées ;
- elle énonce le principe de l'obligation de reconnaissance des qualifications professionnelles de l'autre partie, un refus n'étant possible que pour des raisons explicitement mentionnées, notamment à l'art. 2.4 ;
- elle prévoit le principe de l'accès plein et entier à la profession, sous réserve des restrictions justifiée notamment par les conditions de l'art. 2.4 ou les modalités de l'art. 2.5 ;
- elle prévoit que le professionnel doive disposer de « qualifications professionnelles comparables », ce par quoi il faut comprendre qu'il est qualifié, dans son pays d'origine, pour exercer une profession comparable à celle à laquelle il demande l'accès dans le pays d'accueil.

Le par. 2 exclut du champ d'application de l'accord les questions de migration (permis de séjour et autorisation de travail).

Le par. 3 prévoit l'obligation d'accorder en matière d'accès et d'exercice de la profession l'égalité de traitement avec les professionnels ayant obtenu leurs qualifications dans l'État d'accueil. Par

conséquent, les personnes titulaires d'un diplôme reconnu sur la base de l'accord sont soumises aux mêmes conditions et obligations en matière d'autorisation de pratiquer par exemple dans le domaine des professions médicales universitaires que les ressortissants suisses (cf. art. 36 ss. de la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales [RS *811.11*]).

Article 2.4 – Conditions pour la reconnaissance

Cette disposition ne permet de refuser la reconnaissance que pour trois raisons :

- différence substantielle dans les formations et échec ou refus de passer des mesures de compensation ;
- différence dans les champs d'activité et échec ou refus de passer des mesures de compensation ;
- différences telles que des mesures de compensation reviennent à refaire la formation.

Ces trois conditions sont également connues actuellement des autorités de reconnaissance, qui les appliquent dans le cadre de la 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.

Article 2.5 – Mesures de compensation

Cette disposition reprend le système actuel, à la différence notable que le choix entre le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude ne revient pas au demandeur comme c'est le cas dans l'UE, mais à l'autorité (par. 2 – sous réserve du régime spécifique des avocats défini à l'annexe A). Cette disposition facilitera le travail des autorités, puisqu'elles n'auront pas à concevoir systématiquement deux types de mesures de compensation.

Le par. 3 est une disposition requise avant tout pour le Royaume-Uni, dont les régulateurs devront mettre en œuvre l'accord dans leur législation. En Suisse, les règles nationales prévoient de toute façon une obligation systématique de motiver une décision.

Article 2.6 – Autres conditions

L'art. 2.6 permet de refuser purement et simplement la reconnaissance des qualifications professionnelles si l'accès à la profession et son exercice sont soumis à des conditions particulières, et que le demandeur ne les remplit pas. L'accord vise ici toutes les conditions annexes comme l'exigence de démontrer sa bonne conduite, l'obligation d'être assuré notamment en responsabilité civile, des modalités liées aux locaux dans lesquels la profession s'exerce et l'obligation de démontrer l'absence de faillite. Cette disposition vise à assurer l'égalité de traitement, respectivement l'absence de discrimination du professionnel de l'autre partie. Il est ainsi soumis aux mêmes conditions que les professionnels de l'autre partie, ni plus, ni moins.

Les éventuelles conditions auxquelles le professionnel sera soumis sont régies par l'art. 2.8, qui vise précisément à informer les demandeurs lors qu'ils font une demande.

Article 2.7 – Procédure applicable à la demande

L'article 2.7 prévoit des modalités procédurales analogues à celles qui sont déjà appliquées sous l'égide du CRA. Cet article vise à s'assurer que les autorités ne demanderont pas de documents inutiles à un traitement efficace de la demande, que ce soit en lien avec les qualifications professionnelles (par. 2), ou les autres conditions de l'art. 2.6 (par. 3).

Le par. 4 traite de la certification de copies, les parties renonçant ainsi à l'apostille prévue par la Convention de La Haye supprimant l'exigence de la légalisation des actes publics étrangers (RS *0.172.030.4*).

Les par. 6 et 7 règlent la transmission de données personnelles. Ces paragraphes prévoient que l'échange de données personnelles est régi par le droit national des parties. L'accord ne prévoit donc pas d'obligations formelles pour les autorités de livrer des données sensibles, ce qui ne serait d'ailleurs pas nécessaire puisqu'il appartient fondamentalement au demandeur de démontrer par exemple qu'il est de « bonne conduite (« good standing »), et qu'il n'a pas fait l'objet de condamnations ou de restrictions dans le cadre de sa profession dans son pays d'origine.

Article 2.8 – Informations

L'art. 2.8 dresse la liste des informations que les parties devront mettre à disposition des professionnels. En Suisse ces informations seront centralisées sur le site Internet du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation. Au Royaume-Uni, il reviendra en principe à chaque régulateur compétent de s'acquitter de cette obligation.

Article 2.9 – Connaissances linguistiques

L'art. 2.9 fixe les cas dans lesquels un contrôle des connaissances linguistiques peut être exigé. Il correspond largement à la pratique actuelle, étant précisé que le contrôle des connaissances linguistiques ne doit pas forcément être découplé de la procédure de reconnaissance elle-même, comme c'est le cas dans le cadre de l'ALCP. Contrairement à l'AMFS, qui exclut une telle exigence, on reconnait ici que la connaissance d'une langue locale peut être essentielle à la pratique de certaines professions réglementées.

Article 2.12 – Arrangements spécifiques d'un secteur

L'accord permet de définir des régimes préférentiels pour des professions particulières. L'art. 2.12 permet d'améliorer le système au fil du temps. Ainsi, il est possible de convenir pour une profession donnée par exemple d'une reconnaissance automatique, de mesures de compensation standardisées, ou des procédures plus efficaces. Les arrangements peuvent prendre deux formes :

- une annexe à l'accord, à l'instar de celle qui est proposée pour les avocats ;
- un arrangement de reconnaissance mutuelle (ci-après dénommé « ARM »)

Ces instruments ont pour but de définir, dans des secteurs d'intérêt des deux parties, des règles assurant au requérant des procédures plus efficaces et prévisibles (exigences, durée de la procédure, etc).

Les arrangements (annexe ou ARM) sont conclus, côté Royaume-Uni, par les régulateurs qui en ont reçu le pouvoir dans une loi nationale (par. 2). Côté suisse, il s'agit de déléguer au Conseil fédéral la compétence de conclure seul de tels arrangements sous forme d'une nouvelle annexe à l'accord ou d'un ARM (par. 3). Le par. 4 de cette disposition prévoit ce que peuvent contenir une annexe ou un ARM et circonscrit ainsi la délégation de compétence au par. 3.

Chapitre 3 – Dispositions finales

Les dispositions finales portent essentiellement sur le rôle du Comité mixte (art. 3.1). Les parties ont voulu un Comité mixte fort, qui dispose de toute une palette de fonctions pour assurer le bon fonctionnement de l'accord et veiller au respect de son esprit. Il s'agit toutefois d'un organe uniquement politique, sans fonction juridictionnelle ou décisionnelle.

L'art. 3.2 permet d'assurer une forme de surveillance sur la mise en œuvre de l'accord. Si une partie estime que des mesures ne respectent pas l'accord, elle peut consulter l'autre partie et lui demander une prise de position officielle.

Les art. 3.3 à 3.6 contiennent les dispositions usuelles relatives à l'entrée en vigueur, la modification et la dénonciation de l'accord. Idéalement, l'accord devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2025, pour éviter un vide juridique une fois la phase transitoire du CRA terminée. Il ne peut pas entrer en vigueur avant, au risque d'un conflit de normes avec le CRA. La date précise à laquelle la Suisse pourra notifier l'accomplissement de ses procédures internes dépendra de l'approbation de l'Assemblée fédérale et de l'issue du référendum facultatif. Il s'agit évidemment de tout mettre en œuvre pour que l'accord entre en vigueur le plus rapidement possible en 2025.

3.2 Annexe relative aux avocats

L'accord comprend une annexe spécifique aux avocats. À l'instar du CRA, les parties ont souhaité conserver un régime particulier pour cette profession. La présence d'une annexe pour cette seule profession constitue une exception, d'autres régimes préférentiels pouvant être négociés après coup. Toutefois, comme le Royaume-Uni compte 11 régulateurs pour cette profession, il a été jugé plus efficace d'insérer directement une annexe au lieu de devoir négocier avec 11 parties une fois l'accord en vigueur.

L'annexe relative aux avocats constitue un régime préférentiel par rapport au système général des art. 2.3 à 2.5. de l'accord. Ce régime permet aux avocats suisses de pratiquer la représentation en justice au Royaume-Uni en utilisant le titre d'avocat correspondant, moyennant une période d'adaptation. La solution retenue tient compte du fait qu'en Suisse et au Royaume-Uni, les avocats sujets à des mesures de compensation ont systématiquement choisi la période d'adaptation. L'annexe à l'accord permet à l'avocat de choisir la période d'adaptation et non l'épreuve d'aptitude, et précise les modalités de la période d'adaptation.

Le régime préférentiel de l'annexe dédiée aux avocats se résume aux points suivants :

- L'avocat a le droit de choisir sa mesure de compensation. S'il choisit l'examen, ce qui est peu probable, l'annexe ne s'applique pas. S'il choisit la période d'adaptation, celle-ci doit durer au moins trois ans, cette durée pouvant être réduite si l'avocat peut justifier d'une expérience professionnelle pertinente dans le droit de l'État d'accueil (art. A3, par. 2, let. c).

- L'avocat a le droit d'être enregistré par l'autorité compétente pendant sa période d'adaptation, si bien qu'il peut exercer sa profession tout de suite en utilisant le titre de son pays d'origine. L'autorité de l'État d'accueil peut toutefois limiter l'exercice de sa profession (art. A.3, par. 2, let. e). En Suisse, cette limitation est déjà prévue par l'art. 23 LLCA. Au Royaume-Uni, ces restrictions sont plus importantes mais sont également limitées à la durée de la période d'adaptation : en fonction du régulateur, les restrictions peuvent porter en particulier sur l'exercice d'un droit d'audience, la conduite d'un litige, les activités liées aux instruments réservés, les activités d'homologation, les activités notariales et l'administration des serments[4].

- Si l'avocat ne remplit pas les conditions auxquelles sont soumis les avocats du pays d'accueil, comme la bonne conduite, l'autorité peut refuser l'enregistrement (art. A3, par. 2, let. b). Cette règle est le pendant de l'art. 2.6 de l'accord.

- La période d'adaptation s'effectue sous le titre du pays d'origine et il est soumis aux règles d'exercice de l'État d'accueil (art. A3, par. 2, let. d et f).

- Une fois la période d'adaptation réussie, l'avocat a plein accès aux activités professionnelles de l'État d'accueil et peut utiliser le titre professionnel de ce pays (art. A4).

L'annexe prévoit enfin qu'en cas de modification de l'annexe, un délai de douze mois doive être respecté pour permettre aux régulateurs et aux bénéficiaires de l'annexe de s'adapter et de prendre d'éventuelles mesures.

L'annexe A règle la reconnaissance des qualifications professionnelles en vue de l'exercice permanent de la profession d'avocat dans l'autre partie. Il ne confère pas directement le droit de prester des services au sens des art. 21 et 22 LLCA, ni ne donne droit à un permis de séjour ou à une autorisation de travail (cf. art. 2.2 let. a, resp. art. 3.1).

Le régime spécifique aux avocats va notablement plus loin que ce que le Royaume-Uni a conclu avec l'UE ou les Etats de l'AELE/EEE. En particulier, il permet à l'avocat suisse d'exercer l'entier des facettes de l'activité une fois la période d'adaptation terminée, de sorte que son activité ne sera nullement limitée à la pratique du droit international public ou du droit du pays d'origine comme pour les avocats de l'UE ou de l'AELE/EEE. Cette annexe constitue dès lors un avantage comparatif très intéressant pour les avocats des deux parties.

[4] En anglais : « the exercise of a right of audience, the conduct of litigation, reserved instrument activities, probate activities, notarial activities and the administration of oaths ».

4 Modifications de lois fédérales

4.1 Mise en œuvre de l'accord dans la LLCA

La loi sur les avocats (LLCA, RS *935.61*) doit être modifiée pour mettre en œuvre l'accord avec le Royaume-Uni, puisque c'est la seule loi fédérale qui transpose les accords internationaux en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, malgré que ces derniers soient directement applicables en droit interne (« *self-executing »)*.

La LLCA n'est modifiée qu'à la marge afin de garder un texte légal simple et de tenir compte du fait que le régime applicable aux avocats britanniques reste très largement calqué sur le régime applicable aux avocats de l'UE/AELE. La LLCA voit donc son champ d'application élargi (art. 2 al. 2 let. c [nouvelle]). Le régime applicable aux avocats du Royaume-Uni exclut toutefois la prestation de services (art. 2 al. 4 *in fine* [nouveau]), puisque l'accord ne traite que la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette adaptation permet en même temps de préciser que l'exclusion de la libre prestation de services au sens des art. 21 et 22 LLCA s'applique également aux avocats relevant de la CRA, pour lesquels il faut en outre tenir compte de l'AMFS.

Le champ d'application du CRA et celui de l'annexe à l'accord ne se recoupent pas, le CRA étant par exemple lié à la nationalité. Le CRA conservera donc une certaine importance pour les inscriptions existantes dans un registre cantonal des avocats, même au-delà de la période transitoire de quatre ans. Les droits garantis par le CRA en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes (cf. art. 1 et 30 CRA) restent garantis même après l'entrée en vigueur du présent accord. Un citoyen britannique titulaire d'un brevet d'avocat d'un État membre de l'UE qui était inscrit à un registre cantonal des avocats avant le 31.12.2020 peut continuer à l'être. Par conséquent, la lettre b de l'article 2, paragraphe 2, n'est pas abrogée.

4.2 Création d'une norme de délégation dans la LPMéd, la LPSan, la LPsy et la LLCA

L'art. 2.12 de l'accord confère au Conseil fédéral la compétence de conclure seul des accords internationaux de reconnaissance des qualifications professionnelles par la voie d'ARM distinct ou d'une annexe à l'accord. Cette délégation de compétence est spécifique au Royaume-Uni et se limite à certaines professions afin de simplifier ou d'accélérer la procédure de reconnaissance prévue par le présent accord. Il convient de compléter ce dispositif en adaptant la LPMéd, la LPsy, la LPSan et la LLCA, de manière à ce que la compétence du Conseil fédéral s'étende aux autres pays. Ces quatre lois spéciales contiendront ainsi les mêmes règles que les deux lois générales que sont la LFPr (RS *412.10*) et la LEHE (RS *414.20*), qui permettent déjà au Conseil fédéral de conclure des accords de reconnaissance des diplômes dans le domaine de la formation professionnelle et des hautes écoles (art. 68 al. 2 LFPr et 66 al. 1 let. a LEHE).

Pour ce qui est de la LLCA, une nouvelle section 7a permet au Conseil fédéral de conclure des accords sur la reconnaissance des qualifications professionnelles. Afin de ne pas compliquer le système pour les autorités cantonales, tout accord conclu par le Conseil fédéral devra se calquer sur le régime applicable aux avocats de l'UE/AELE. Le Conseil fédéral doit également veiller à ce que les avocats titulaires de qualifications professionnelles reconnues soient soumis aux règles professionnelles suisses. Le Conseil fédéral est finalement autorisé à édicter des dispositions d'exécution pour mettre en œuvre de futurs accords (art. 34a al. 3 [nouveau]).

Ces modifications permettront d'harmoniser un grand nombre de professions de droit fédéral. Le Conseil fédéral pourra ainsi facilement conclure, par exemple, des ARM avec le Québec dans le cadre de l'Entente entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement du Québec en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles du 14 juin 2022 (RS *0.412.123.209.1*) ou procéder à des adaptations techniques de l'annexe III ALCP, où il est compétent tant que les professions médicales universitaires, de la psychologie, de la santé et d'avocat ne sont pas touchées, en vertu des dispositions précitées de la LFPr et de la LEHE. Le système doit être uniformisé par souci de cohérence et d'efficacité.

Les délégations proposées dans ces quatre lois ne permettent pas au Conseil fédéral de régler des questions migratoires qui relèvent du droit des étrangers. Les délégations proposées à la LPMéd, la

LPsy et à la LPSan ne permettent pas non plus au Conseil fédéral de régler le droit au remboursement par les assurances sociales.

La modification de ces quatre lois n'entraînera aucune conséquence directe pour l'économie, la société, l'environnement, les cantons et les communes, étant entendu que la norme de délégation ne dispensera pas de procéder à une consultation si les conditions légales sont remplies.

5 Conséquences de l'accord

5.1 Conséquences pour la reconnaissance des qualifications étrangères

Actuellement, la reconnaissance des qualifications professionnelles entre la Suisse et le Royaume-Uni est régie par le CRA. Cet accord prévoit un régime transitoire qui se termine le 31 décembre 2024. Faute d'accord, la reconnaissance ne sera plus assurée entre les parties, ce qui engendrerait une perte de droits substantielle et menacerait l'accès aux professions réglementées des professionnels suisses au Royaume-Uni. Les droits découlant notamment de l'AMFS ne pourront par ailleurs plus s'exercer dans le cadre de professions réglementées. L'accord permet de maintenir un régime de reconnaissance des qualifications professionnelles simple, performant et calqué sur le système actuel.

Plus généralement, l'accord permettra aux diplômés des établissements de formation suisse d'être reconnus au Royaume-Uni selon des modalités qui n'existent pour aucun autre pays. La possibilité de conclure des ARM permettra de renforcer la collaboration entre les acteurs concernés.

D'autre part, la création de normes de délégation en faveur du Conseil fédéral permettra de conclure plus facilement des accords en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles. Cela facilitera le travail des autorités dans un domaine particulièrement technique.

5.2 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les autres autorités chargées de la reconnaissance

L'accord n'a pas de conséquence financière ou en personnel pour la Confédération et les autres autorités de reconnaissance suisse. Comme les autorités fédérales, cantonales voire communales reconnaissent déjà les qualifications britanniques, elles continueront de le faire en application d'une autre base légale. S'agissant des avocats, le régime reste calqué sur le mécanisme applicable aux avocats de l'UE/AELE, si bien qu'il ne faut pas s'attendre à des conséquences particulières.

Rien n'indique que les qualifications qui étaient reconnues automatiquement sous l'égide du CRA feront l'objet de mesures de compensation compliquées. Il ne faut donc pas s'attendre à ce que les demandes soient plus complexes à traiter.

S'agissant de sa mise en œuvre, vu le caractère *self-executing* des dispositions de l'accord, il n'est pas nécessaire d'adapter des bases légales fédérales ou cantonales. Seule la LLCA sera adaptée, compte tenu de sa nature particulière. Une éventuelle adaptation d'ordonnances devra être faite par les autorités fédérales compétentes d'ici à l'entrée en vigueur de l'accord.

Le projet d'accord n'a pas d'autre conséquence pour les cantons ou les communes. Il ne crée aucune nouvelle tâche d'exécution, compte tenu du régime actuel du CRA. L'accord n'a pas non plus d'incidence sur la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes.

5.3 Conséquences pour l'économie et la société

L'accord supprime le risque d'une perte de droits à la fin de la période transitoire du CRA. Il permettra aux professionnels (particuliers et salariés détachés par des entreprises) de continuer d'avoir accès aux professions réglementées au Royaume-Uni. Il maintient ainsi la compétitivité économique de la Suisse, et la renforce même par rapport à ses concurrents de l'UE et de l'AELE, puisqu'ils ne disposent pas, à ce jour, d'un régime de reconnaissance des qualifications professionnelles applicable très largement, c'est-à-dire non seulement dans le cadre de prestations de services, mais aussi dans le cadre d'un établissement ou d'un régime de mobilité de jeunes professionnels.

Les régimes spécifiques à certaines professions, actuels comme pour les avocats ou futurs via des annexes à l'accord ou des ARM, permettront en outre de renforcer l'économie suisse et de contribuer à la compétitivité internationale des établissements suisses de formation.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et bases légales

6.1.1. L'Accord et sa mise en œuvre dans la LLCA

Le projet d'accord se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst., RS *101*), qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Par ailleurs, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver ces traités, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2 de la loi sur le Parlement [LParl] (RS *171.10*) et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA] (RS *172.010*)).

Le Conseil fédéral ne dispose pas d'une base légale formelle l'habilitant à conclure seul le présent accord. Par ailleurs, de par son contenu et sa portée, ledit accord ne peut être qualifié de traité de portée mineure pouvant être conclu par le seul Conseil fédéral en vertu de l'art. 7*a*, al. 2 LOGA. Aussi le présent accord est-il soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, Cst.

En vertu de l'art. 3, al. 1. let. c. de la loi sur la consultation (LCo, RS *172.061*), une consultation doit être organisée concernant les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, Cst. ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons.

La modification de la LLCA permet, elle, la mise en œuvre de l'Accord avec le Royaume-Uni, puisque c'est la seule loi fédérale qui transpose les accords internationaux en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, malgré leur caractère *self-executing*.

6.1.2. Les normes de délégations

Le projet de modification de la LLCA se fonde sur l'art. 95, al. 1, Cst., qui habilite la Confédération à légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées.

Le projet de modification de la LPMéd, de la LPSan et de la LPsy se fonde sur l'art. 117a, al. 2, let. a, Cst., qui dispose que la Confédération légifère sur les conditions d'exercice des professions des soins médicaux de base.

6.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

La conclusion de l'accord n'est pas contraire aux engagements de la Suisse vis-à-vis de l'UE ni à ses objectifs de politique européenne. Il est notamment compatible avec l'ALCP et les autres accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE.

6.3 Forme de l'acte à adopter

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. prévoit qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou lorsque sa mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. En vertu 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. On entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Ce traité international règle l'accès aux professions réglementées. Il contient par conséquent des dispositions fondamentales relatives aux droits et aux obligations des personnes (cf. art. 164, al. 1, let. c, Cst.). Sa mise en œuvre exige en outre une modification de la LLCA. L'arrêté fédéral portant approbation du traité est donc sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.