



SEFRI, Coopération en matière de formation

Accord entre la Suisse et l'Allemagne con- cernant la constatation mutuelle de l'équi- valence des diplômes professionnels (Actualisation de la convention de 1937)

Rapport explicatif

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Contexte général et convention bilatérale de 1937	3
1.2	Nécessité de l'actualisation et objectifs	4
1.2.1	Actualisation nécessaire.....	4
1.2.2	Objectifs d'un accord actualisé.....	5
1.3	Solutions étudiées	6
2	Grandes lignes de l'accord.....	7
3	Commentaires des articles.....	8
3.1	Préambule	8
3.2	Art. 1 – Champ d'application	9
3.3	Art. 2 – Principe et but	9
3.4	Art. 3 – Conditions de la constatation de l'équivalence.....	9
3.5	Art. 4 – Effet de la constatation de l'équivalence	12
3.6	Art. 5 – Procédure de constatation de l'équivalence.....	12
3.7	Art. 6 – Autorités compétentes, instruments de travail, comité mixte	13
3.8	Art. 7 – Maintien des droits acquis et réglementations transitoires.....	13
4	Conséquences	13
4.1	Conséquences pour la reconnaissance des qualifications étrangères	13
4.2	Conséquences pour la Confédération et les autres autorités chargées de la reconnaissance	14
4.3	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	14
4.4	Conséquences pour l'économie et la société.....	14
4.5	Conséquences pour l'environnement.....	15
5	Aspects juridiques	15
5.1	Constitutionnalité et base légale	15
5.2	Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse	15
6	Annexe.....	16
6.1	Convention concernant la reconnaissance réciproque des examens des professions artisanales (1937).....	16

1 Contexte

1.1 Contexte général et convention bilatérale de 1937

Dans un contexte où les relations économiques internationales et la mobilité transfrontalière des travailleurs s'intensifient, la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères gagne en importance. Pour les particuliers et pour les entreprises, il est impératif que les qualifications professionnelles soient reconnues afin que les personnes et les employés concernés puissent exercer une activité ou éventuellement suivre une formation continue également dans d'autres pays. Cela concerne en particulier les professions dont l'exercice est réglementé dans le pays de destination, autrement dit lorsque cet exercice est lié à une qualification professionnelle déterminée (professions réglementées). Mais la possibilité de constater l'équivalence d'une qualification étrangère avec une qualification nationale dans le domaine des professions non réglementées peut également s'avérer importante, par exemple lorsqu'on souhaite accéder à la formation professionnelle continue, informer un employeur potentiel ou déterminer la classe de salaire en cas de convention collective de travail. La plupart des pays européens disposent pour cette raison d'autorités et de procédures établies pour la reconnaissance des qualifications étrangères. La reconnaissance des qualifications étrangères passe en règle générale par la constatation de l'équivalence avec une qualification de référence nationale, l'égalité juridique constituant l'étape suivante.

Dans le contexte européen, le dispositif normatif multilatéral de l'Union européenne joue un rôle important. Les directives correspondantes de l'UE¹ énoncent des règles et des procédures minima contraignantes à l'intention des États membres pour la reconnaissance mutuelle des professions réglementées. La Suisse participe à ce système multilatéral en vertu de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'UE² (annexe III de l'ALCP). Certains pays ont complété ce dispositif normatif par des accords bilatéraux sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, dont la portée est plus étendue que celle des directives de l'UE (accords conclus également au sein de l'UE, par exemple entre l'Allemagne et l'Autriche³).

C'est le cas de la Suisse et de l'Allemagne: en raison de la similitude de leurs systèmes de formation professionnelle et de l'interaction économique particulièrement forte qui existe entre eux, les deux pays ont conclu une *convention sur la reconnaissance réciproque des examens des professions artisanales* en 1937 déjà. Cette convention régit l'égalité en droit des personnes de l'autre pays ayant réussi un examen de fin d'apprentissage / un examen de compagnonnage (*Gesellenprüfung*) ou un examen professionnel supérieur / un examen de maîtrise (*Meisterprüfung*) dans une profession artisanale dans leur propre pays (cf. texte de la convention de 1937 à l'annexe 1).

La conclusion de cette convention en 1937 était justifiée dans le contexte politique de l'époque. Il existait alors une pratique informelle établie depuis longtemps parmi les acteurs économiques suisses et allemands consistant à reconnaître mutuellement les diplômes professionnels dans l'optique de permettre l'exercice d'une activité artisanale ou l'accès à la formation professionnelle continue. Cette pratique éprouvée subissait une pression croissante de la part du gouvernement allemand en place, qui tentait d'instaurer une politique protectionniste dans ce domaine. À la demande de la Suisse, elle a pu être codifiée à temps sous la forme d'une convention bilatérale, avant que l'évolution du contexte politique ne le rende impossible.

La convention de 1937 est toujours applicable et déploie son effet dans les deux pays tant au niveau de la pratique de reconnaissance officielle des diplômes professionnels étrangers que directement sur

¹ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (version applicable à la Suisse conformément à l'annexe III de l'ALCP)

² Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (y c. annexes, protocoles et acte final; RS 0.142.11.2681)

³ Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Österreich über die Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung und über die gegenseitige Anerkennung der Gleichwertigkeit von beruflichen Prüfungszeugnissen (Bundesgesetzblatt, Teil II, Jahrgang 1991, n° 15 du 8.6.1991, p. 712)

le marché du travail. Ainsi, dans le cadre des procédures de reconnaissance basées sur la loi fédérale suisse sur la formation professionnelle⁴, les détenteurs des diplômes professionnels allemands concernés bénéficient par exemple d'une procédure simplifiée et rapide en matière de constatation de l'équivalence. Du côté de l'Allemagne, on peut citer l'exemple de l'application par les chambres des métiers en particulier dans les régions frontalières, où les titulaires de diplômes professionnels suisses sont automatiquement inscrits au registre des métiers en vertu de la convention de 1937. En Allemagne, cette inscription est obligatoire pour de nombreuses professions qui ne sont pas réglementées en Suisse. Les titulaires de diplômes suisses bénéficient donc en Allemagne de procédures nettement plus simples. En ce qui concerne l'effet immédiat en matière de reconnaissance, la convention de 1937 va en principe au-delà de la procédure standard applicable en Suisse et en Allemagne, car elle rend superflu l'examen détaillé du contenu des qualifications pour établir leur équivalence.

De façon générale, il n'existe pas de chiffres fiables concernant les professionnels bénéficiant de la convention dans les deux pays. En effet, de nombreux professionnels s'y réfèrent directement auprès des employeurs, des chambres ou des associations au lieu de passer par les procédures officielles pour demander une reconnaissance formelle. Les autorités compétentes en Suisse et en Allemagne estiment toutefois que la convention joue globalement un rôle significatif, et ce non seulement en raison de son effet immédiat pour les particuliers et les entreprises, mais également parce qu'elle est l'expression de la confiance mutuelle dans la qualité des systèmes de formation professionnelle.

1.2 Nécessité de l'actualisation et objectifs

1.2.1 Actualisation nécessaire

La convention de 1937 a globalement fait ses preuves. Toutefois, 80 ans après sa conclusion, le besoin d'actualisation est évident, d'une part en raison de la forme de la convention et, d'autre part, parce que des difficultés sont apparues dans certains cas dans la pratique, allant même jusqu'à donner lieu à des résultats en matière de reconnaissance qui s'avèrent dysfonctionnels du point de vue systémique.

Sur le plan formel, il convient de noter que la convention de 1937 n'a jamais fait l'objet d'une publication officielle. Par souci de transparence vis-à-vis des bénéficiaires potentiels et des autorités chargées de la reconnaissance, un accord international actualisé doit obligatoirement être publié par les deux parties via les canaux habituels.

En ce qui concerne le contenu, la convention ne reflète pas l'évolution de la formation professionnelle depuis 1937. Depuis sa conclusion, les systèmes de formation professionnelle de la Suisse et de l'Allemagne ont connu des changements significatifs. Ils présentent certes toujours de grandes similitudes et une proximité étroite au niveau systémique, mais certains de leurs aspects se sont développés selon des trajectoires différentes. En général, les structures des qualifications professionnelles basées l'une sur l'autre sont devenues plus complexes et elles ont en partie été conçues différemment en Suisse et en Allemagne.

La convention ne reflète en particulier pas la différenciation entre les diplômes de la formation professionnelle supérieure en Suisse et du perfectionnement professionnel en Allemagne, qui comportent un nombre différent de niveaux intermédiaires⁵. De plus, les dénominations des professions et, plus important encore, les profils professionnels correspondants ont fondamentalement changé et parfois évolué différemment dans les deux pays. À titre d'exemple, on peut citer la tendance qui consiste, en Suisse, à structurer les profils professionnels spécialisés en orientations ou domaines spécifiques, alors qu'en Allemagne on privilégie souvent la création de diplômes professionnels séparés. La convention de 1937 ne contient aucune indication concernant la manière de garantir une pratique mutuelle cohérente en matière de reconnaissance.

⁴ Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10)

⁵ En règle générale deux niveaux intermédiaires en Suisse et jusqu'à quatre niveaux intermédiaires en Allemagne.

Le déplacement de certains profils professionnels à d'autres niveaux du système de formation (p. ex. au niveau haute école spécialisée) ne suit pas non plus forcément le même schéma dans les deux pays. Étant donné que la convention de 1937 ne prévoit aucune restriction dans ce domaine, la pratique suisse peut être amenée à déclarer un diplôme allemand, auquel plus aucun diplôme de référence disposant de bases légales en vigueur ne correspond dans le système suisse de formation professionnelle, équivalent à un diplôme suisse obsolète relevant de l'ancien droit⁶. Du point de vue de la systémique de la formation, il s'agit d'un dysfonctionnement.

En résumé, la reconnaissance générale et abstraite de l'équivalence de *certain types* de diplômes professionnels telle que prévue par la convention de 1937 n'est plus adaptée à notre époque. Dans la pratique actuelle, une déclaration d'équivalence «forfaitaire» sans la moindre référence à des aspects fondamentaux relevant du contenu des professions et à des critères formels particuliers est susceptible de conduire à des résultats incohérents et partiellement dysfonctionnels. Contrairement au contexte des années 30, il n'est plus possible de partir automatiquement du principe que deux diplômes professionnels sont équivalents simplement parce que leur dénomination est identique et qu'ils occupent une position similaire dans deux systèmes d'examen professionnel à deux étapes.

En outre, le fait que la convention s'applique uniquement au domaine de l'artisanat constitue une restriction artificielle surtout du point de vue du système de formation professionnelle suisse. Si en Allemagne le terme «Handwerk» désigne aujourd'hui encore un groupe de professions clairement défini sur le plan juridique, il n'y a plus en Suisse de catégorie distincte correspondante. Par ailleurs, la plupart des diplômes professionnels décernés dans les deux pays ne peuvent plus être considérés comme faisant partie du domaine de l'artisanat au sens traditionnel.

1.2.2 Objectifs d'un accord actualisé

L'encouragement de la reconnaissance internationale des diplômes suisses de la formation professionnelle est un des objectifs de la stratégie internationale du Conseil fédéral dans le domaine FRI⁷. La réalisation de cet objectif doit notamment passer par l'extension des accords prévoyant la reconnaissance mutuelle des diplômes avec des pays dotés de systèmes de formation comparables.

La Suisse et l'Allemagne entretiennent des relations économiques étroites. Il en résulte une mobilité transfrontalière significative des professionnels qualifiés, que ce soit pour des prestations de services limitées dans le temps ou pour des activités exercées à long terme sur le marché du travail de l'autre pays. Pour les titulaires de diplômes professionnels, il reste important que leurs qualifications soient reconnues équivalentes dans le pays de destination afin qu'ils puissent y exercer leur profession et accéder à des offres de formation professionnelle continue.

Malgré leur évolution, les systèmes de formation de la Suisse et de l'Allemagne continuent de présenter de nombreuses similitudes, en particulier en raison de la position particulière qu'occupe la formation professionnelle. En effet, celle-ci est un pilier central du système de formation dans les deux pays et contribue de manière efficace et concrète à assurer à l'économie un réservoir de personnel bien formé. La Suisse et l'Allemagne partagent globalement une philosophie commune quant à la fonction, à la structure et aux exigences de qualité de la formation professionnelle. Non seulement les systèmes suisse et allemand de formation professionnelle proposent des qualifications de base au degré secondaire II, mais ils disposent également d'une offre bien développée en matière de qualifications supérieures au degré tertiaire. Les autres éléments clés communs sont notamment le système dual de la formation professionnelle initiale, dont les durées de formation vont de deux à quatre ans, l'implication des acteurs de l'économie dans le pilotage, la mise en œuvre et le financement en partenariat, l'intégration de la formation professionnelle dans le système éducatif dans son ensemble ainsi que l'orientation vers la qualité et le lien étroit des formations professionnelles avec le marché du travail.

⁶ Cf. arrêt B-2869/2014 du Tribunal administratif fédéral du 25 février 2015

⁷ Stratégie internationale de la Suisse dans le domaine formation, recherche et innovation. Stratégie du Conseil fédéral. 2018
(https://www.sbfi.admin.ch/dam/sbfi/fr/dokumente/webshop/2018/internationale-strategie-bfi.pdf.download.pdf/internationale_strategie_bfi_d.pdf)

Compte tenu de ces éléments et du besoin d'agir expliqué ci-dessus en lien avec la convention en vigueur, les autorités fédérales compétentes de la Suisse (Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI) et de l'Allemagne (Ministère fédérale de l'éducation et de la recherche BMBF, Ministère fédérale de l'économie et de l'énergie BMWi) sont parvenues unanimement à la conclusion qu'une actualisation de la convention de 1937 sous la forme d'un accord international est nécessaire et souhaitable.

L'objectif premier de l'actualisation consiste à permettre aux titulaires de diplômes professionnels d'un pays d'accéder plus facilement à la formation continue dans l'autre pays ainsi qu'au marché du travail pour y exercer leur profession et à encourager ainsi la mobilité transfrontalière des professionnels qualifiés de manière générale. Il s'agit également de contribuer à assurer la perméabilité réciproque des deux systèmes de formation étroitement apparentés.

Pour réaliser cet objectif, un groupe de diplômes professionnels aussi large que possible doit continuer à pouvoir bénéficier d'une procédure simplifiée en matière de constatation de l'équivalence et d'égalité juridique. En raison des grandes similitudes entre les systèmes de formation professionnelle et de la proximité étroite des profils professionnels, la procédure relative à la constatation de l'équivalence doit se fonder sur le principe de base selon lequel les autorités compétentes des deux parties considèrent que la qualité des diplômes professionnels est comparable. Par conséquent, lors de la comparaison des diplômes professionnels en vue de constater leur équivalence, il convient d'accorder davantage de poids aux similitudes au niveau des profils professionnels qu'aux éventuelles différences de détail. Ce principe marqué par une attitude fondamentalement «généreuse» garantira la continuité de l'approche déjà établie par la convention de 1937.

L'accord actualisé permet de remédier aux faiblesses identifiées que contient la convention en vigueur. Il prévoit des dispositions plus précises concernant la constatation de l'équivalence, qui visent à prévenir les décisions dysfonctionnelles en matière d'équivalence au niveau de la mise en œuvre, à mettre en place une pratique cohérente et à garantir la sécurité juridique. Parallèlement, il s'agit d'éviter qu'une convention en principe simple et efficace dans l'ensemble soit remplacée par un système complexe et trop restrictif. L'objectif est donc de mettre en place un accord qui règle clairement les éléments fondamentaux relatifs à la constatation de l'équivalence tout en continuant à garantir la flexibilité nécessaire à la gestion des différents diplômes professionnels.

Dans l'ensemble, les dispositions de l'accord et la procédure qui en découle doivent représenter une plus-value évidente pour les bénéficiaires par rapport aux dispositions et aux procédures standards applicables dans les deux pays. Le dispositif normatif de l'Union européenne relatif à la reconnaissance des professions réglementées⁸ restera en vigueur. Si l'accord actualisé permet une reconnaissance directe, il s'applique (cf. art. 12 et 22 ALCP). S'il n'est pas applicable (p. ex. parce qu'il n'existe aucun profil professionnel comparable dans l'État d'accueil), la directive 2005/36/CE intervient pour les professions réglementées. Dans ce cas, les professions non réglementées sont soumises au droit national (en Suisse l'art. 69 ss OFPr⁹, en Allemagne la loi sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, *Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz*).

Par ailleurs, les autorités fédérales compétentes des deux pays s'accordent à penser que les charges liées à la mise en œuvre d'un accord actualisé devraient rester aussi modestes que possible.

1.3 Solutions étudiées

Les autorités fédérales compétentes ont examiné plusieurs alternatives dans le cadre des discussions techniques relatives à l'élaboration d'un projet d'accord actualisé.

Le maintien de la convention de 1937 telle quelle n'a pas été jugé souhaitable en raison des difficultés liées à la mise en œuvre mentionnées ci-dessus. L'abrogation pure et simple de la convention a éga-

⁸ Directive 2005/36/CE

⁹ Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101)

lement été rejetée, car elle représenterait une régression significative dans le domaine de la coopération entre la Suisse et l'Allemagne en matière de politique de la formation et impliquerait une moins-value pour les bénéficiaires actuels.

L'option consistant à créer un accord intégrant formellement une liste des professions reconnues équivalentes, qui serait mise à jour périodiquement (liste positive), a également été examinée. Un tel modèle a été choisi pour l'accord entre la Suisse et la Principauté du Liechtenstein sur la reconnaissance mutuelle des diplômes de la formation professionnelle initiale¹⁰. Dans ce cas, la mise à jour périodique des listes et les clarifications correspondantes au niveau des contenus impliquent peu de charges, car le Liechtenstein reprend pratiquement tels quels les contenus des ordonnances suisses sur la formation professionnelle initiale pour servir de base à ses propres ordonnances. Avec l'Allemagne, cette charge serait en revanche probablement plus importante et il faudrait s'attendre à des procédures officielles formelles fastidieuses des deux côtés. La plus-value de cette alternative a donc été jugée moindre par rapport au modèle retenu.

Les deux parties ont finalement estimé que la meilleure solution consistait en un accord définissant les conditions générales de la constatation de l'équivalence et prévoyant une liste des diplômes professionnels en tant qu'instrument de travail commun informel développé en permanence, plutôt qu'une liste faisant partie intégrante de l'accord.

2 Grandes lignes de l'accord

Objectifs communs dans le cadre d'une coopération bilatérale à long terme en matière de formation

Le préambule cite les objectifs communs que la constatation mutuelle de l'équivalence des diplômes professionnels vise à faire avancer, à savoir faciliter l'exercice de la profession et la participation à la formation professionnelle continue dans l'autre État et encourager la mobilité des professionnels qualifiés de manière générale. Les objectifs s'inscrivent en outre dans le contexte de la longue coopération éprouvée entre la Suisse et l'Allemagne.

Champ d'application étendu

Le champ d'application de l'accord actualisé est plus étendu que celui de la convention de 1937. Celle-ci se réfère uniquement aux diplômes du domaine de l'artisanat, alors que l'accord s'applique en principe à tous les diplômes de la formation professionnelle réglementés par le droit fédéral tant en Suisse qu'en Allemagne.

Principe commun

Le principe énoncé comme point de départ pour la procédure d'examen et de constatation mutuelle de l'équivalence des diplômes professionnels est que les diplômes décernés en Suisse et en Allemagne sont comparables. Étant donné la similitude des deux systèmes de formation professionnelle, qui accordent chacun une grande importance à l'adéquation au marché du travail et à la qualité de la formation, les diplômes professionnels suisses et allemands sont jugés semblables et donc parfaitement comparables. L'approche basée sur la confiance mutuelle dans la qualité des systèmes de formation professionnelle et des diplômes correspondants qui a été poursuivie jusqu'à présent est ainsi formulée explicitement dans l'accord.

Définition des conditions de la constatation de l'équivalence

L'accord définit un nombre limité de conditions générales pour la constatation de l'équivalence des diplômes professionnels: 1) les diplômes habiliter à exercer des activités professionnelles comparables

¹⁰ Accord du 30 octobre 2014 entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la Principauté du Liechtenstein sur la reconnaissance mutuelle des certificats de capacité et des attestations de la formation professionnelle initiale (avec annexe) (RS **0.412.151.4**)

sur la base du profil de la profession, 2) ils se positionnent au même niveau de la formation professionnelle et 3) ils reposent sur des bases légales en vigueur qui permettent la constatation de l'équivalence.

Ces conditions correspondent aux objectifs définis pour la conception concrète de l'accord: elles règlent des éléments fondamentaux relatifs à la constatation de l'équivalence tout en continuant à garantir la flexibilité nécessaire à la gestion des différents diplômes professionnels et en respectant le principe de la confiance mutuelle.

Effet de la constatation de l'équivalence

Par analogie avec la convention actuelle, l'effet de la constatation de l'équivalence est défini comme une égalité juridique, qui vise en particulier à assurer l'égalité quant à l'accès au marché du travail et à la formation professionnelle continue. L'accord n'autorise en revanche pas les personnes concernées à porter, en vertu de cette égalité, le titre professionnel protégé de l'autre pays.

Mise en œuvre dans le cadre des structures et des procédures en place

Dans les deux pays, la mise en œuvre de l'accord incombe aux autorités existantes chargées de la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères et se déroule dans le cadre des procédures habituelles (du SEFRI pour la Suisse et des chambres régionales pour l'Allemagne). Selon l'accord, il s'agit dans un premier temps de procéder à un examen simplifié visant à constater l'équivalence. C'est seulement si les conditions définies dans l'accord ne permettent pas cette constatation que les procédures d'examen habituelles, plus détaillées, interviennent de manière subsidiaire.

Définition des autorités compétentes, des instruments de travail et d'un comité mixte

Les autorités compétentes pour l'accord sont désignées dans les deux pays et l'accord mentionne explicitement que celles-ci se communiquent des informations et utilisent des instruments de travail communs afin d'assurer une pratique mutuelle cohérente en matière de constatation. Les instruments de travail peuvent notamment prendre la forme de listes positives informelles régulièrement mises à jour. Un comité mixte est chargé de régler de manière consensuelle les questions en lien avec la mise en œuvre.

Dispositions usuelles relatives au maintien des droits acquis, aux réglementations transitoires, à l'abrogation du droit en vigueur, à la durée de validité et à la modification de l'accord, ainsi qu'à l'entrée en vigueur

L'actualisation de l'accord implique également la réglementation d'aspects formels et procéduraux. Il s'agit, d'une part, du maintien des droits acquis en vertu d'équivalences constatées antérieurement et du passage de la pratique fondée sur la convention en vigueur, qui sera abrogée, à la pratique fondée sur le nouvel accord. D'autre part, l'accord comporte les dispositions usuelles propres aux accords internationaux.

3 Commentaires des articles

3.1 Préambule

Le préambule se réfère aux objectifs généraux de l'accord ainsi que aux principes qui régissent celui-ci, tels que décrits au chap. 1.2. Il évoque en outre l'impact potentiellement positif de l'accord dans un sens large: la simplification de la pratique en matière de reconnaissance mutuelle des diplômes dans le domaine de la formation professionnelle entre les deux pays, dont les systèmes duals sont une référence dans le monde entier, constitue un signal exprimant la confiance mutuelle témoignée dans la qualité des systèmes de formation professionnelle. Cet élément est susceptible de contribuer au renforcement de la position de la formation professionnelle duale tant à l'intérieur du pays qu'au niveau international.

Il convient en outre de souligner que l'accord n'affecte pas l'applicabilité du dispositif normatif de l'UE concernant la reconnaissance des professions réglementées et donc celle de l'ALCP non plus.

Le préambule reconnaît l'excellence de la coopération entre les autorités compétentes des deux pays dans le domaine de la formation professionnelle, une coopération qui a fait ses preuves. La Suisse et l'Allemagne entretiennent des contacts formels et informels dans ce domaine aussi bien à l'échelle bilatérale que multilatérale, par exemple dans le cadre des réunions DACH¹¹ périodiques des autorités responsables de la formation ou au sein d'organes spécialisés de l'OCDE et de l'UE. À l'avenir, il conviendra d'entretenir et de consolider la coopération technique entre la Suisse et l'Allemagne, mais également d'autres pays disposant de systèmes de formation professionnelle apparentés.

3.2 Art. 1 – Champ d'application

En ce qui concerne la Suisse, le champ d'application de l'accord – élargi par rapport à celui de la convention de 1937 – englobe l'ensemble des diplômes de la formation professionnelle initiale et supérieure selon la LFP. Une restriction est toutefois introduite dans la mesure où l'accord ne s'applique pas aux diplômes des filières de formation des écoles supérieures. En effet, ce type de diplôme n'a pas d'équivalent direct en Allemagne. Cette disposition correspond à la pratique actuelle: la convention de 1937 ne s'étend pas aux diplômes ES.

Pour ce qui est de l'Allemagne, l'accord s'applique à tous les diplômes de la formation professionnelle et du perfectionnement professionnel soumis à la loi allemande sur la formation professionnelle ou à la loi réglementant l'exercice des professions artisanales (HwO). En revanche, les diplômes de la formation professionnelle dont la compétence incombe aux Länder sont exclus de l'accord en raison de la restriction du champ d'application aux diplômes réglementés par le droit fédéral. Cela concerne principalement des professions des domaines de la santé, du social et de la formation. L'extension ultérieure de l'accord en vue d'y intégrer les professions réglementées par le droit des Länder est en principe envisageable.

Dans l'ensemble, le champ d'application redéfini couvre toutefois davantage de diplômes professionnels dans les deux pays. Le cercle des détenteurs de diplômes professionnels pouvant potentiellement bénéficier de la procédure simplifiée est ainsi élargi.

3.3 Art. 2 – Principe et but

L'accord mentionne explicitement le principe de la comparabilité des diplômes professionnels obtenus en Suisse et en Allemagne. Cette comparabilité se fonde sur la grande qualité de la formation dans les deux pays et sur le lien étroit entre les diplômes professionnels et les exigences du marché du travail. L'accord précise en outre que la constatation de l'équivalence d'un diplôme professionnel suisse ou allemand avec un diplôme national n'est pas le but en soi, mais cette constatation permet d'établir une *égalité juridique* quant à l'exercice de la profession sur le marché du travail et à l'accès à la formation professionnelle continue dans l'autre pays. En Suisse, l'égalité au niveau de la détermination de la classe de salaire en cas de convention collective de travail fait également partie de l'effet recherché dans le domaine du marché du travail (cf. explications concernant l'art. 4). Cela correspond à la pratique actuelle fondée sur la convention de 1937.

Pour être en mesure de constater l'équivalence d'un diplôme professionnel, les conditions citées à l'article suivant doivent être remplies de manière cumulative.

3.4 Art. 3 – Conditions de la constatation de l'équivalence

Chiffre 1: le caractère comparable des activités professionnelles que les diplômes professionnels habiliter à exercer est une condition clé prévue par l'accord en matière de contenu pour la constatation de l'équivalence de ces diplômes. Lors de la comparaison des activités professionnelles, le profil de la profession joue un rôle déterminant dans son ensemble, tel qu'il ressort des bases et des descriptifs

¹¹ DACH: Allemagne, Autriche, Suisse

officiels de la formation correspondante. Si ce profil ne présente aucune différence fondamentale, cette condition est réputée remplie.

Il n'est pas possible de définir à l'avance pour toutes les professions ce qui sera considérée comme une différence fondamentale. La question sera examinée individuellement pour chaque diplôme professionnel par les autorités compétentes dans le cadre de leur pratique et les conclusions seront consolidées grâce à un échange mutuel régulier visant à instaurer une pratique cohérente. Dans un esprit de confiance mutuelle dans la qualité et la comparabilité des diplômes professionnels, les deux parties contractantes feront preuve, dans la mesure du possible, de réserve en ce qui concerne la définition de différences fondamentales. Les différences mineures constatées lors de la comparaison des profils professionnels, qui ne modifient pas foncièrement le champ d'activité dans sa globalité, ne seront pas considérées comme fondamentales. La dénomination de la profession ne constitue pas un critère, car elle peut différer entre la Suisse et l'Allemagne malgré un profil professionnel identique.

Chiffre 2: le positionnement des diplômes professionnels au même niveau de la formation professionnelle constitue une condition formelle de la constatation de l'équivalence. L'annexe de l'accord indique les correspondances entre les niveaux des systèmes de formation professionnelle, dont la définition est relativement large.

Dans le domaine des diplômes professionnels du degré secondaire II (en Suisse: formation professionnelle initiale; en Allemagne: formation professionnelle), les deux niveaux intermédiaires indiqués reflètent uniquement la différence fondamentale entre les formations courtes et longues. Les formations professionnelles courtes durent deux ans dans les deux pays; quant aux formations longues, elles durent trois ou quatre ans en Suisse et trois ans ou trois ans et demi en Allemagne. Dans le cas de ces formations plus longues, l'élément déterminant est toutefois le profil effectif de la profession selon le ch. 1 et non la durée exacte de la formation.

Dans le domaine des diplômes professionnels du degré tertiaire (en Suisse: formation professionnelle supérieure; en Allemagne: perfectionnement professionnel), l'accord ne définit pas de niveaux intermédiaires correspondants, mais indique un seul niveau général au sein duquel les profils effectifs des professions sont comparés. Au degré tertiaire, le système de formation suisse, comme le système allemand, compte certes plusieurs qualifications professionnelles fondées les unes sur les autres et situées à divers niveaux intermédiaires. En raison de la différence de structure entre les deux pays (en Suisse: généralement deux niveaux intermédiaires; en Allemagne: jusqu'à quatre niveaux intermédiaires) et des différences entre les branches et les secteurs au sein des systèmes nationaux, il n'est toutefois pas possible de définir à l'avance une classification générale détaillée des niveaux intermédiaires équivalents. C'est pourquoi dans ce niveau général, la constatation de l'équivalence se fait sur la base de la correspondance du profil professionnel selon la première condition, qui se réfère au contenu.

Chiffre 3: la constatation de l'équivalence et l'établissement de l'égalité juridique des diplômes professionnels se déroulent en règle générale sur une base mutuelle et de manière symétrique dans les deux sens. Il est toutefois nécessaire de limiter ce principe dans le cas des diplômes dont la base légale n'est plus en vigueur. Les titulaires de ces diplômes «régis par l'ancien droit» doivent naturellement avoir la possibilité de faire constater l'équivalence de leur diplôme avec un diplôme de l'autre pays. Toutefois, l'équivalence de diplômes étrangers régis par l'ancien droit ne doit pouvoir être constatée que par rapport à des diplômes nationaux dont les bases légales sont encore en vigueur. Le même principe s'applique aux diplômes étrangers dont les bases légales sont en vigueur: ces diplômes ne doivent pouvoir faire l'objet d'une constatation de l'équivalence que par rapport à des diplômes nationaux dont les bases légales sont en vigueur.

Dans la perspective d'un accès durable au marché du travail et à la formation continue dans l'autre pays, il ne serait pas pertinent de constater l'équivalence d'un diplôme professionnel étranger, qu'il soit régi par l'ancien droit ou le droit actuel, avec un diplôme national régi par l'ancien droit dont l'importance sur le marché du travail est en déclin. En outre, la constatation de l'équivalence d'un diplôme étranger avec un diplôme national régi par l'ancien droit, qui n'est volontairement plus décerné pour des raisons de développement de la profession correspondante, constitue même un dysfonctionne-

ment du point de vue du système de formation professionnelle. Le schéma suivant illustre les variantes de la constatation de l'équivalence des diplômes qui sont possibles ou exclues sur la base de la condition décrite.

Diplôme suisse	Constatation de l'équivalence	Diplôme allemand
Base légale en vigueur	→ ☑ (DE) ← ☑ (CH) (constatation symétrique/mutuelle de l'équivalence possible)	Base légale en vigueur
Pas de base légale en vigueur	→ ☑ (DE) ← ☒ (CH) (constatation de l'équivalence possible uniquement de manière unilatérale par l'Allemagne)	Base légale en vigueur
Base légale en vigueur	→ ☒ (DE) ← ☑ (CH) (constatation de l'équivalence possible uniquement de manière unilatérale par la Suisse)	Pas de base légale en vigueur
Pas de base légale en vigueur	→ ☒ (DE) ← ☒ (CH) (constatation de l'équivalence impossible)	Pas de base légale en vigueur

Schéma: Possibilité de constater l'équivalence des diplômes professionnels régis par l'ancien droit et le droit en vigueur

Les résultats des différentes procédures d'examen menées pour déterminer si l'équivalence peut être constatée compte tenu des conditions décrites doivent être consignés des deux côtés dans des documents de travail communs. Les deux parties contractantes sont tenus de se communiquer et de comparer régulièrement ces instruments de travail, qui prendront probablement la forme de listes mises à jour en permanence. Cela permettra d'établir une pratique cohérente et coordonnée tant en Suisse qu'en Allemagne (cf. explications concernant l'art. 6).

3.5 Art. 4 – Effet de la constatation de l'équivalence

L'égalité juridique d'un diplôme professionnel en tant qu'effet de la constatation de l'équivalence est définie comme suit: le titulaire d'un diplôme professionnel déclaré équivalent avec un diplôme professionnel de l'autre pays dispose des droits associés à ce diplôme étranger. Cela concerne en particulier l'exercice de la profession sur le marché du travail et la formation professionnelle continue.

Si l'accès à une activité professionnelle est lié à une qualification précise, il est garanti pour les titulaires de diplômes professionnels équivalents. En Allemagne, le titulaire d'un diplôme suisse équivalent a par exemple la possibilité de s'inscrire au registre des métiers. En Suisse, l'égalité juridique des diplômes professionnels produit également un effet dans le contexte des conventions collectives de travail. Dans les cas où une qualification déterminée est requise pour bénéficier de certaines conditions de travail garanties par la CCT, les titulaires de diplômes professionnels allemands équivalents sont mis sur un pied d'égalité avec ceux du diplôme suisse correspondant.

En ce qui concerne la formation professionnelle continue, les titulaires de diplômes allemands équivalents ont en particulier accès à la formation professionnelle supérieure en Suisse. Ils doivent répondre aux mêmes conditions que les titulaires des diplômes suisses correspondants pour accéder aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs. La même règle s'applique en Allemagne pour suivre un perfectionnement professionnel avec un diplôme suisse équivalent.

De manière générale, le principe qui prévaut en vertu de l'accord faisant l'objet du présent rapport est qu'un diplôme professionnel équivalent offre les mêmes possibilités dans les deux systèmes de formation en termes de formation professionnelle continue et de perméabilité systémique que le diplôme national correspondant.

Sur la base d'une équivalence constatée, les titulaires peuvent utiliser la *dénomination professionnelle*. Ils n'ont en revanche pas le droit de porter le *titre professionnel protégé* associé au diplôme équivalent. Ce principe est également conforme aux dispositions prévues par la directive UE 2005/36/CE.

3.6 Art. 5 – Procédure de constatation de l'équivalence

L'accord n'instaure aucune nouvelle structure ou procédure. En Suisse, comme en Allemagne, il existe des autorités définies et établies chargées de manière générale d'exécuter la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères. Les requérants titulaires d'un diplôme professionnel entrant dans le champ d'application de l'accord pourront continuer à s'adresser à ces mêmes autorités compétentes sans qu'il leur soit nécessaire de se référer expressément à la possibilité d'examiner l'équivalence des qualifications professionnelles sur la base de l'accord.

Dans le cadre des structures et des procédures en place dans les deux pays, les diplômes professionnels concernés par l'accord font dans un premier temps l'objet d'une procédure d'examen simplifiée conformément aux conditions visées à l'art. 3 de l'accord. Si l'équivalence peut être constatée sur cette base, la procédure est terminée. Si en revanche la procédure simplifiée n'aboutit pas à un résultat positif, une éventuelle équivalence est examinée en vertu des dispositions applicables de manière générale aux diplômes étrangers qui ne relèvent pas de l'accord (en Suisse, la directive 2005/36/CE et l'art. 69 ss OFPr).

En Suisse, le SEFRI est en charge de la procédure pour la plupart des diplômes professionnels soumis à la loi fédérale sur la formation professionnelle. Pour certains groupes de professions, la procédure est confiée à d'autres autorités chargées de la reconnaissance¹².

¹² La liste des autorités compétentes en matière de reconnaissance des diplômes figure sur le site du SEFRI: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/fr/home/bildung/diploma/anerkenntnisverfahren-bei-niederlassung/zustaendige-diplomanerkenntnisstellen.html>.

En Allemagne, la loi fédérale sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (BQFG)¹³ dispose que les chambres régionales sont en règle générale compétentes pour l'examen de l'équivalence des professions du système dual¹⁴. Les chambres des métiers (HWK) sont par exemple compétentes pour les professions artisanales et les chambres de commerce et d'industrie (IHK) pour les professions commerciales et technico-industrielles.

3.7 Art. 6 – Autorités compétentes, instruments de travail, comité mixte

Le développement d'une pratique mutuelle cohérente en matière de constatation nécessite un échange régulier d'informations entre les autorités compétentes pour la mise en œuvre de l'accord concernant entre autres les équivalences constatées, les décisions négatives, les incertitudes et les questions en suspens dans le domaine de l'application. Afin de favoriser la cohérence dans la pratique, il convient de mettre en place et de gérer des instruments de travail communs qui reflètent avant tout l'évolution constante de la pratique en matière de constatation. Pour ce faire, les autorités compétentes tiendront probablement des listes (positives) communes informelles des diplômes professionnels dont l'équivalence a été constatée, listes qu'elles communiqueront aux autorités de reconnaissance chargées de la mise en œuvre. En Suisse, le SEFRI prévoit un échange régulier avec les autres autorités de reconnaissance, afin de clarifier les questions importantes pour la mise en place et le développement des instruments de travail et d'enregistrer les demandes concernant la coordination avec les autorités fédérales allemandes.

Un comité mixte, qui se réunira périodiquement, sera chargé de résoudre les questions qui se poseront dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord, de partager les expériences et de convenir du développement des instruments de travail. Les éventuels points litigieux seront réglés de manière consensuelle dans l'esprit des principes communs qui sous-tendent l'accord.

3.8 Art. 7 – Maintien des droits acquis et réglementations transitoires

Les équivalences constatées antérieurement et les droits correspondants restent valables. Cela concerne en particulier les diplômes professionnels reconnus équivalents sur la base de la convention de 1937.

Les demandes de constatation de l'équivalence sont en principe évaluées en vertu de la base légale en vigueur au moment du dépôt de la demande. Les demandes déposées avant l'entrée en vigueur de l'accord actualisé seront donc évaluées sur la base de la convention de 1937. Les demandes déposées ultérieurement, elles, feront l'objet d'un examen selon l'accord actualisé; la convention de 1937 cessera d'être en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de l'accord (cf. art. 8).

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la reconnaissance des qualifications étrangères

En principe, l'accord actualisé s'inscrit dans la continuation d'une pratique de reconnaissance mutuelle facilitée existante entre la Suisse et l'Allemagne, qui a largement fait ses preuves.

Il n'implique aucun changement de procédure pour les particuliers qui déposent une demande de constatation de l'équivalence d'un diplôme professionnel. Les demandes continuent à être adressées

¹³ Loi du 6 décembre 2011 sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (*Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz*; BQFG)

¹⁴ Le gouvernement fédéral gère un portail d'information appelé «Reconnaissance en Allemagne», où figure notamment une liste des autorités compétentes: <https://www.anerkennung-in-deutschland.de>.

à l'autorité compétente en matière de reconnaissance. Aujourd'hui déjà, les diplômes professionnels font l'objet d'une procédure d'examen simplifiée et ce sera également le cas à l'avenir.

Le cercle des bénéficiaires potentiels de l'accord est en revanche nettement élargi, car l'accord s'étend non plus seulement aux professions artisanales, mais également à toutes les professions régies par des bases légales fédérales en Suisse et en Allemagne, sous réserve de certaines restrictions (cf. explications concernant l'art. 1).

Par contre, il ne pourra pas y avoir de constatation d'équivalence en vertu de l'accord bilatéral pour les professions pour lesquelles l'autre pays ne dispose pas de profession correspondante au même niveau de formation et règlementée par des bases légales en vigueur. Ainsi, la constatation de l'équivalence avec des diplômes professionnels régis par l'ancien droit, certes admise en Suisse sur le plan juridique en vertu de la convention actuelle mais source de dysfonctionnements au niveau de la politique de formation, ne sera plus possible (cf. explications concernant l'art. 3). Le cas échéant, d'autres procédures de reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères interviendront (directive 2005/36/CE et art. 69 ss OFPr).

Les dispositions mises à jour et la publication officielle de l'accord actualisé apporteront en outre davantage de transparence et de sécurité juridique.

4.2 Conséquences pour la Confédération et les autres autorités chargées de la reconnaissance

L'accord n'induit pas de besoin de ressources supplémentaires pour le SEFRI et les autres autorités suisses chargées de la reconnaissance. La pratique actuelle prévoit déjà une procédure simplifiée pour constater l'équivalence des diplômes professionnels allemands entrant dans le champ d'application de la convention de 1937. Les procédures internes des autorités chargées de la reconnaissance ne subiront donc que des adaptations mineures. Les ressources disponibles permettent de garantir l'élaboration et le développement permanent des instruments de travail communs ainsi que la coordination périodique avec les autorités allemandes compétentes.

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

La mise en œuvre de l'accord relève, comme avant, de la Confédération et des autorités de reconnaissance mandatées par celle-ci. Elle n'a donc aucune conséquence pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

4.4 Conséquences pour l'économie et la société

L'accord permet à un groupe de personnes plus important, disposant des diplômes professionnels appropriés, de profiter d'une pratique de reconnaissance simplifiée et donc d'un accès facilité à l'exercice de la profession et à la formation continue dans l'autre pays. L'accord actualisé favorise ainsi la mobilité transfrontalière des professionnels qualifiés entre la Suisse et l'Allemagne.

Au-delà de la constatation formelle de l'équivalence, l'accord continuera sans doute également à déployer un effet parfois direct sur le marché du travail suisse et allemand. Face à un employeur potentiel par exemple, les titulaires de diplômes professionnels pourront, même sans constatation formelle de l'équivalence, toujours se référer au principe de l'accord selon lequel les diplômes professionnels obtenus en Suisse et en Allemagne sont fondamentalement comparables du point de vue de la qualité de la formation et de l'adéquation au marché du travail.

Dans l'ensemble, l'accord soutient les opportunités économiques transfrontalières en faveur des titulaires de diplômes professionnels suisses ou allemands entrant dans son champ d'application. Il améliore en outre la perméabilité des systèmes de formation de la Suisse et de l'Allemagne dans les deux sens et étend les possibilités de formation continue pour les particuliers.

4.5 Conséquences pour l'environnement

L'accord n'a aucune conséquence pour l'environnement.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et base légale

L'accord repose sur l'art. 68 de la loi fédérale sur la formation professionnelle: le Conseil fédéral règle la reconnaissance des diplômes et des certificats étrangers de la formation professionnelle (al. 1) et peut conclure de sa propre autorité des accords internationaux encourageant la coopération et la mobilité internationales dans ce domaine (al. 2). Le Conseil fédéral a conclu l'accord entre la Suisse et la Principauté du Liechtenstein sur la reconnaissance mutuelle des diplômes de la formation professionnelle initiale sur cette même base. La loi fédérale sur la formation professionnelle repose, quant à elle, sur l'art. 63 de la Constitution fédérale¹⁵.

5.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

L'art. 22, al. 1, ALCP dispose que l'ALCP n'affecte pas les accords liant la Suisse et un ou plusieurs États membres de l'UE dans la mesure où ceux-ci sont compatibles avec l'ALCP. En outre, l'ALCP ne préjuge pas des dispositions nationales plus favorables qui puissent exister pour les ressortissants des parties contractantes (art. 12 ALCP). En font notamment partie les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et les différents États membres de l'UE¹⁶.

L'accord est compatible avec les autres obligations internationales de la Suisse dans le domaine de la reconnaissance des qualifications étrangères. Il n'est en particulier pas en contradiction avec l'annexe III ALCP, selon laquelle la Suisse applique la directive 2005/37/UE dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. L'effet de l'accord actualisé va au-delà des dispositions de l'annexe III ALCP et les titulaires des qualifications professionnelles concernées se voient garantir des conditions plus favorables pour la constatation de l'équivalence de leurs diplômes; l'accord est donc compatible avec cette annexe conformément à l'art. 12 ALCP. Si un cas concret devait néanmoins présenter un conflit avec les directives de l'ALCP, celles-ci primeraient, comme le stipule le sixième point du préambule de l'accord.

¹⁵ Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst., RS 101)

¹⁶ TAF B-1277/2007 du 18 septembre 2017, cons. 5.

6 Annexe

6.1 Convention concernant la reconnaissance réciproque des examens des professions artisanales (1937)

(Texte de la convention conformément à l'échange de lettres du 1^{er} décembre 1937 entre le Département fédéral de l'économie et les représentants du gouvernement allemand)

Article I

En ce qui concerne l'exercice d'une profession artisanale en Suisse, un citoyen allemand ayant réussi en Allemagne l'examen de maîtrise dans la profession artisanale qu'il exerce ou une profession apparentée est assimilé aux citoyens suisses ayant réussi en Suisse l'examen professionnel supérieur requis pour exercer leur activité artisanale.

En ce qui concerne l'exercice d'une profession artisanale en Allemagne, un citoyen suisse ayant réussi en Suisse l'examen professionnel supérieur dans la profession artisanale qu'il exerce ou une profession apparentée est assimilé aux citoyens allemands ayant réussi en Allemagne l'examen de maîtrise requis pour exercer leur activité artisanale.

Article II

En ce qui concerne l'exercice d'une profession artisanale en Suisse et le passage d'autres examens professionnels, un citoyen allemand ayant réussi en Allemagne l'examen de compagnonnage dans la profession artisanale qu'il exerce ou une profession apparentée est assimilé aux citoyens suisses ayant réussi en Suisse l'examen de fin d'apprentissage requis pour exercer leur activité artisanale.

En ce qui concerne l'exercice d'une profession artisanale en Allemagne et le passage d'autres examens professionnels, un citoyen suisse ayant réussi en Suisse l'examen de fin d'apprentissage dans la profession artisanale qu'il exerce ou une profession apparentée est assimilé aux citoyens allemands ayant réussi en Allemagne l'examen de compagnonnage requis pour exercer leur activité artisanale.

Article III

En ce qui concerne la formation professionnelle en tant qu'apprenti et le passage de l'examen de compagnonnage ou de l'examen de fin d'apprentissage, les citoyens allemands sont assimilés aux citoyens suisses en Suisse et les citoyens suisses sont assimilés aux citoyens allemands en Allemagne.

Article IV

La présente convention ne fait pas l'objet d'une publication.

Article V

La présente convention entre en vigueur le 1^{er} janvier 1938. Elle peut être dénoncée avec un délai de six mois au 30 juin ou au 31 décembre. Une dénonciation est admissible au 31 décembre 1939 au plus tôt.