



6 décembre 2019

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

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Tables des matières

1.	Contexte	3
1.1.	Cadre.....	3
1.2.	Contenu du projet	3
1.2.1.	Accord	3
1.2.2.	Révision de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)	4
1.2.3.	Révision de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA).....	4
2.	Déroulement de la procédure de consultation et aperçu des résultats	5
2.1.	Remarques liminaires	5
2.2.	Synthèse des résultats de la procédure de consultation	5
2.3.	Résultats concernant l'accord sur les droits acquis des citoyens	6
2.4.	Résultats concernant la mise en œuvre de l'accord.....	8
2.5.	Résultats concernant la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)	9
2.6.	Résultats concernant la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA)	9
3.	Liste des organismes ayant répondu	10

1. Contexte

1.1. Cadre

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE cesseront d'être applicables aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, à la suite de la sortie de celui-ci de l'UE. Dans le domaine migratoire, il s'agit de remplacer, autant que possible, la base juridique actuelle, soit l'accord conclu entre la Suisse, d'une part, et l'UE et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes¹ (ALCP).

Conformément à la stratégie « *mind the gap* »² du Conseil fédéral, la Suisse a conclu avec le Royaume-Uni un accord qui vise à protéger les droits acquis ou en cours d'acquisition, en vertu de l'ALCP, des ressortissants britanniques et suisses. L'accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes (accord sur les droits acquis des citoyens) a été approuvé par le Conseil fédéral le 19 décembre 2018 et a été signé à Berne le 25 février 2019.

La procédure de consultation s'est tenue du 22 mars au 29 mai 2019. Celle-ci a été raccourcie à 2 mois, puisqu'une sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait au printemps 2019 ne pouvait pas encore être écartée.

L'accord sur les droits acquis des citoyens s'applique quelle que soit l'issue des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni: Il s'appliquera de manière provisoire en cas d'absence d'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni et entrera en vigueur, en cas d'accord de retrait, à la fin de la période transitoire convenue entre le Royaume-Uni et l'UE.

1.2. Contenu du projet

1.2.1. Accord

L'accord sur les droits acquis des citoyens couvre les trois annexes de l'ALCP: la libre circulation des personnes (annexe I), la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II), la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III).

L'accord sur les droits acquis des citoyens protège les droits que les ressortissants suisses et britanniques ainsi que les membres de leur famille ont acquis ou sont en train d'acquérir en vertu de l'ALCP en tant que travailleurs salariés (y compris frontaliers), indépendants (frontaliers compris), prestataires de services ou personnes sans activité lucrative.

Il reprend les dispositions de l'ALCP, sans étendre les droits y figurant et sans en créer de nouveaux. Sur certains points de la libre circulation des personnes (annexe I), il est plus restrictif que l'ALCP et renvoie à la législation nationale, notamment en ce qui concerne le droit au regroupement familial du futur conjoint, l'obtention du statut de résidence permanente, le caractère constitutif de l'autorisation de séjour, l'introduction d'une possibilité d'examen systématique du casier judiciaire et la limitation du droit de séjour en vertu du droit national ainsi que les prestations de services.

En ce qui concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II), le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition est assuré même si des aménagements seront

¹ RS 0.142.112.681

² www.eda.admin.ch > DAE - Home > Négociations et thèmes ouverts > Thèmes ouverts > Brexit > Brexit : fiche d'information

nécessaires en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait. Dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III), les droits acquis sont garantis. Une période transitoire de quatre ans est prévue pour la protection des droits en cours d'acquisition. Passé ce délai, le droit national s'appliquera.

En revanche, l'accord sur les droits acquis des citoyens ne s'applique pas aux ressortissants britanniques et suisses qui souhaitent entrer, séjourner ou exercer une activité lucrative sur le territoire de l'autre État après la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre leurs États respectifs³.

L'application de l'accord sur les droits acquis des citoyens engendrera la présence de deux catégories de ressortissants britanniques distincts en Suisse: ceux qui ont immigré en vertu des dispositions de l'ALCP pendant qu'il était encore applicable aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, et ceux qui auront immigré après la fin de son applicabilité. S'ils seront considérés comme des ressortissants d'Etat tiers, les premiers posséderont des droits basés sur l'ALCP (accord sur les droits acquis des citoyens), tandis que les seconds seront soumis à la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration⁴ (LEI).

Afin d'établir cette distinction et la mise en œuvre de cet accord, des modifications d'ordonnances et de lois fédérales s'avèrent nécessaires.

1.2.2. Révision de la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger⁵ (LFAIE)

L'accord sur les droits acquis des citoyens permet aux ressortissants britanniques de maintenir leurs droits acquis dans le domaine de l'acquisition d'immeubles. Les modifications apportées à la LFAIE visent à insérer une référence explicite à l'accord sur les droits acquis des citoyens.

La création de deux catégories de ressortissants britanniques en Suisse doit aussi figurer au sein des dispositions de la LFAIE. Les adaptations rédactionnelles des articles 5 et 7 ont pour but de mieux distinguer les deux catégories de ressortissants qui bénéficient ou non de l'accord sur les droits acquis des citoyens.

1.2.3. Révision de la loi fédérale sur la libre circulation des avocats⁶ (LLCA)

Similairement à la LFAIE, il s'agit ici d'une modification mineure de l'annexe I visant à ce que les ressortissants britanniques conservent leurs droits acquis dans le domaine de la libre circulation des avocats.

³ Cette question est traitée séparément. Le 13 février 2019, le Conseil fédéral a arrêté des règles d'admission applicables aux ressortissants britanniques en cas d'absence d'accord de retrait.

<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-73962.html>

Le 17 avril 2019, le Conseil fédéral a approuvé un accord temporaire avec le Royaume-Uni relatif à l'accès au marché du travail.

https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2019/ref_2019-04-170.html

⁴ RS 142.20. Le cas échéant et en cas d'absence d'accord de retrait, ils seront soumis à l'accord temporaire entre la Suisse et le Royaume-Uni relatif à l'accès au marché du travail.

⁵ RS 211.412.41

⁶ RS 935.61

2. Déroulement de la procédure de consultation et aperçu des résultats

2.1. Remarques liminaires

Le présent rapport sur les résultats de la procédure de consultation indique quelles dispositions de l'accord et des projets de révisions législatives ont été accueillies favorablement, négativement ou avec scepticisme. Il précise en outre si des modifications ont été proposées ou des remarques particulières ont été formulées pour la mise en œuvre de l'accord.

Le participant qui accepte le projet de manière générale est considéré comme acceptant toutes les dispositions sous réserve de celles qu'il rejette de manière explicite. De même, celui qui rejette le projet de manière générale est considéré comme rejetant toutes les dispositions sous réserve de celles qu'il accepte de manière explicite.

Le présent rapport livre une synthèse des résultats de la consultation. La liste des participants se trouve sous ch. 3. Pour le détail, se reporter au texte original des avis⁷.

2.2. Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Une consultation a été menée en vertu de l'art. 3, al. 1, let. c à e, de la loi sur la consultation (LCo⁸).

Au total, 34 prises de position ont été remises. 22 cantons, 3 partis politiques, une association faitière des villes, 4 associations faitières du milieu économique et 4 participants issus d'autres milieux intéressés se sont exprimés par écrit sur le projet.

SG et **SZ** ont expressément renoncé à prendre position.

AG, AI, OW et **SH** approuvent l'accord et le projet d'arrêté fédéral et n'ont pas de remarques particulières à formuler.

AR, BS, GL, NW, SO, TI, PSS, PLR, UVS, GastS et **USAM** saluent l'accord en soulignant diverses raisons économiques et politiques.

BE, BL, GE, JU, VS, ZG, ZH, HKBB, FER, CP, economiesuisse et **UPS** saluent explicitement la stratégie du Conseil fédéral qui permet de soigner des relations stables avec un partenaire économique important et d'assurer une sécurité juridique aux ressortissants suisses et aux entreprises.

UDC se dit, en principe, favorable à la stratégie du Conseil fédéral pour autant que l'ALCP continue d'être appliquée entre la CH et l'UE.

BL, TI, PSS, economiesuisse, UPS et **USS** mentionnent ou commentent le contenu de certaines dispositions de l'accord.

GE et **TI** formulent des commentaires sur les modifications de la LFAIE.

TG et **VS** saluent l'accord, les révisions législatives proposées et font des remarques sur la mise en œuvre de l'accord. **BE, FR, TI, VD** et **ZH** formulent également des remarques sur la mise en œuvre de l'accord et les adaptations des ordonnances y relatives.

BL, HKBB, PSS, PLR, economiesuisse, UPS et **FER** émettent des remarques relatives à la conclusion d'un accord bilatéral temporaire et aux relations futures entre la Suisse et le Royaume-Uni.

⁷ www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFJP

⁸ RS 172.061

PSS et **UDC** évoquent également les relations avec l'UE.

2.3. Résultats concernant l'accord sur les droits acquis des citoyens

Remarques générales

AR juge l'accord indispensable pour soigner des relations stables avec le Royaume-Uni, surtout en cas de sortie sans accord de retrait. **UVS** trouve que l'accord constitue une bonne solution pour contrer les effets négatifs du Brexit dans le domaine migratoire. **FER** salue la réactivité du Conseil fédéral sur ce dossier face à cette situation exceptionnelle. Pour **économiesuisse**, cet accord représente un succès de politique économique extérieure. Il est important que le Conseil fédéral continue d'informer, de manière régulière, les acteurs économiques des derniers développements sur ce dossier.

GastS salue le maintien du statu quo dans le domaine de la libre circulation des personnes réalisé par cet accord. Il salue aussi l'absence de visa pour l'entrée et la sortie des ressortissants britanniques, ce qui est particulièrement important pour le secteur touristique.

PSS note avec intérêt que les ressortissants suisses au Royaume-Uni sont traités comme des ressortissants européens et bénéficient ainsi des dispositions de la Directive 2004/38/CE.⁹ PSS salue l'accord qui permet de protéger ces droits pour les ressortissants suisses au Royaume-Uni et regrette que la réciprocité dans le traitement des ressortissants britanniques en Suisse ne soit pas assurée.

D'un point de vue de politique européenne, PSS juge que la conclusion de cet accord n'envoie pas un signal positif vis-à-vis de ses partenaires de l'UE. Le parti prône la plus grande retenue possible du gouvernement suisse sur cet accord dans sa politique étrangère.

UDC estime que l'accord se dote de moyens appropriés pour atteindre son objectif. Il juge notamment positif le fait que le comité mixte et non une instance supranationale soit en charge du règlement des différends. L'accord permet de protéger les droits acquis des ressortissants suisses et britanniques, ceci de manière temporaire et sans élargir le cercle des bénéficiaires.

Art. 10 - Regroupement familial (para 1, let e, iv)

BL relève qu'aucune explication n'est fournie dans le rapport explicatif sur la présence d'une disposition qui autorise le regroupement familial du futur conjoint, aux conditions prévues par l'ALCP, jusqu'à cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord. Il juge que, pour des raisons liées à l'égalité de traitement, le droit national devrait s'appliquer sans délai de transition.

Art. 16 - Casier judiciaire (para 1, let o) et art. 17 restriction du droit de séjour

TI salue la possibilité de vérifier le casier judiciaire lors de demande d'obtention d'autorisation de séjour ainsi que l'application plus stricte de la réserve de l'ordre public.

⁹ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158 du 30.4.2004, p. 77–123

UPS demande à ce que l'examen du casier judiciaire lors de l'établissement d'autorisation de séjour ne soit pas appliquée de manière systématique par les autorités cantonales responsables. Il ne faut pas augmenter inutilement les délais administratifs pour les entreprises.

Art. 23 et 24 – Prestataires de services

PSS regrette que, pour des questions de sécurité juridique, l'accord ne contienne pas de référence directe au respect de la protection des salaires et des conditions de travail ni ne renvoie directement à la Loi sur les travailleurs détachés (LDét)¹⁰. **PSS** demande que ces renvois soient intégrés de manière plus explicite dans le message du Conseil fédéral au Parlement.

Economiesuisse relève l'importance croissante des prestations de services pour les entreprises suisses. En vue d'assurer une sécurité juridique, il est essentiel que le Comité mixte reconduise la période de validité des prestations de services couvertes par cet accord pour une nouvelle période de cinq ans.

UPS demande à ce que les prestataires de services suisses actifs au Royaume-Uni bénéficient également d'un système efficace et rapide qui soit équivalent à la procédure d'annonce accessible pour les prestations de services en Suisse. **UPS** relève aussi le fait que les prestataires de services non-couverts par cet accord sur les droits acquis des citoyens tomberont sous le régime de l'Organisation mondiale du commerce¹¹. Elle demande à ce que la Suisse utilise la marge de manœuvre à disposition pour ne pas pénaliser davantage les prestataires de services du Royaume-Uni par rapport à ceux qui bénéficient du régime de l'ALCP. Elle formule également des questions liées au transfert de personnel au sein d'entreprises internationales.

Art. 25 – Coordination des systèmes de sécurité sociale

UPS souligne l'importance de la coordination des systèmes de sécurité sociale pour les entreprises qui détachent des travailleurs. Selon elle, il faut chercher à clarifier les questions encore ouvertes avec le Royaume-Uni sur ce point, dans le but d'assurer une protection égale à celle actuelle.

Art. 28 – Adaptation du droit de l'UE

PSS salue la reprise plus dynamique du droit de l'UE envisagée surtout dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale.

Remarques ne portant pas directement sur l'accord sur les droits acquis des citoyens mais sur un accord temporaire avec le Royaume-Uni relatif à l'accès au marché du travail ainsi que les relations bilatérales futures

BL demande à ce qu'une solution proche de l'ALCP soit trouvée pour les relations futures avec le Royaume-Uni afin de garantir les intérêts économiques des deux pays.

PLR prône une augmentation des contingents Etat-tiers ou la conclusion d'un nouvel accord bilatéral pour faciliter l'accès au marché du travail pour les ressortissants des deux pays dans le futur. **UPS** souligne le besoin de conclure un tel accord bilatéral pour pouvoir déroger à certaines conditions d'admission de la LEI. Si **economiesuisse** juge positif un accord tem-

¹⁰ SR 823.20

¹¹ Dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)

poraire à court et moyen termes en cas d'absence d'accord de retrait, elle demande l'élaboration d'une solution qui conserve les avantages de l'ALCP à long terme.

Bien que **PSS** salue la décision du Conseil fédéral du 13 février 2019 sur l'introduction de contingents séparés pour les ressortissants du Royaume-Uni, celle-ci représente également une discrimination positive en faveur des ressortissants britanniques. Il s'agit donc d'une inégalité de traitement vis-à-vis des autres ressortissants d'Etat tiers.

Si cet accord constitue une solution à court et moyen terme, **HKBB** juge qu'une solution sur le long terme est nécessaire pour garantir le maintien de la libre circulation des personnes, si importante pour l'économie régionale. **HKBB** demande à ce que le Conseil fédéral continue d'informer de manière régulière et détaillée les milieux économiques sur les solutions envisagées.

FER souligne que les besoins des entreprises suisses, confrontées à une pénurie de personnel qualifié doivent être pris en compte dans l'élaboration des solutions futures. **FER** réaffirme son soutien à l'ALCP et à la nécessité de maintenir un marché du travail ouvert.

2.4. Résultats concernant la mise en œuvre de l'accord

TG requiert une mise en œuvre claire et simple des dispositions de l'accord, en particulier pour l'établissement et la prolongation des autorisations de séjour. Il juge que les procédures actuelles sont suffisantes. Lors de la délivrance d'autorisation de séjour, les notifications automatiques par le système d'information central sur la migration (SYMIC) sont à privilégier. Il faut éviter le recours aux autorisations spéciales et aux mentions qui doivent être ajoutées manuellement par les autorités cantonales compétentes.

TI relève que les changements de statuts (art. 15 de l'accord) et le renouvellement des titres de séjour (art. 16 de l'accord) pourraient entraîner des charges supplémentaires importantes pour les autorités cantonales qui doivent vérifier que les ressortissants britanniques satisfont toujours aux critères de l'accord sur les droits acquis des citoyens.

TI demande à ce que la Confédération propose des solutions avant le 30 octobre 2019 pour éviter la coexistence de procédures parallèles, l'établissement de titres de séjour en format papier non-biométrique et ceux au format carte de crédit biométrique, ce qui implique des charges administratives élevées.

BE regrette la création de deux catégories de ressortissants britanniques en Suisse qui engendre des coûts financiers et en terme de personnel pour les cantons. **FR** souligne que ces nouvelles normes amènent une complexification et une augmentation du travail pour les services cantonaux, en particulier pour les services de la sécurité sociale, et ce malgré l'effectif limité des ressortissants britanniques sur le sol suisse.

ZH souligne qu'en cas de charge financière additionnelle liée à la mise en œuvre, celle-ci devrait être répartie de manière proportionnelle entre la Confédération, les cantons et les communes. **TI** est favorable à l'augmentation des émoluments des autorisations de séjours pour compenser une éventuelle charge administrative additionnelle.

JU juge que la création de ces nouvelles catégories et la charge supplémentaire qui en découle ne doivent pas constituer un obstacle à l'approbation du présent accord.

UPS regrette qu'une sortie du Royaume-Uni sans accord de retrait engendre la création de catégories différentes de ressortissants britanniques en Suisse mais salue la protection des droits acquis des citoyens. **UPS** juge que les effets bénéfiques de l'accord contrebalancent cette nouvelle complexité. Enfin, même si elle constitue un défi pour les cantons, **UDC** qualifie cette charge supplémentaire d'acceptable.

2.5. Résultats concernant la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE)

GE propose une adaptation, sur la forme, de la modification de l'art. 5 al. 1 let. a^{bis} afin d'améliorer la clarté de cette disposition. Selon **GE**, il faut éviter toute confusion sur le but de la modification qui est de maintenir les droits acquis par les ressortissants du Royaume-Uni en vertu de la loi actuelle. **TI** demande également d'adapter la formulation de cette même disposition ainsi que l'art. 7 let. k pour en augmenter sa lisibilité.

2.6. Résultats concernant la loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA)

Aucune remarque n'a été formulée sur ce point.

3. Liste des organismes ayant répondu

Kantone / Cantons / Cantoni

Kanton Aargau, Regierungsrat	AG
Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat	AI
Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat	AR
Kanton Bern, Regierungsrat	BE
Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat	BL
Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat	BS
Canton de Fribourg, Conseil d'État	FR
Kanton Freiburg, Staatsrat	
République et canton de Genève, Conseil d'État	GE
Kanton Glarus, Regierungsrat	GL
Canton du Jura, Chancellerie d'Etat	JU
Kanton Nidwalden, Regierungsrat	NW
Kanton Obwalden, Regierungsrat	OW
Kanton St. Gallen, Regierungsrat	SG
Kanton Schaffhausen, Regierungsrat	SH
Kanton Solothurn, Regierungsrat	SO
Kanton Schwyz, Regierungsrat	SZ
Kanton Thurgau, Regierungsrat	TG
Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato	TI
Canton de Vaud, Conseil d'État	VD
Canton du Valais, Conseil d'État	VS
Kanton Wallis, Staatsrat	
Kanton Zug, Regierungsrat	ZG
Kanton Zürich, Regierungsrat	ZH

Partis politiques

PLR.Les Libéraux-Radicaux	PLR
Parti socialiste suisse	PSS
Union Démocratique du Centre	UDC

Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Union des villes suisses	UVS
--------------------------	-----

Associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national

Fédération des entreprises suisse	economiesuisse
Union patronale suisse	UPS
Union suisse des arts et métiers	USAM
Union syndicale suisse	USS

Autres milieux concernés

Centre Patronal	CP
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Gastrosuisse	GastS
Handelskammer beider Basel	HKBB

* * *