



Berne, le 22 mars 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 explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**

Rapport explicatif relatif à 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

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Conséquences du Brexit dans le domaine migratoire

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

Selon l'art. 50 du traité sur l'Union européenne (JO C 326 du 26.12.2012, p. 43 ss.), les traités cessent d'être applicables à l'État concerné :

- à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait¹ : sortie avec accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE ;
- en l'absence d'accord de retrait, deux ans après la notification de retrait adressée au Conseil européen : sortie sans accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE (scénario « *cliff edge* »)

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

Dans la mesure où la plupart des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni sont couvertes par les accords bilatéraux Suisse-UE, le Brexit a également des conséquences pour la Suisse. Les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE ne seront plus applicables au Royaume-Uni à la suite du retrait de ce dernier de l'UE. Ces bases juridiques devront être remplacées. Dans le domaine migratoire, il s'agit de l'accord conclu entre la Suisse, d'une part, et l'UE et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS 0.142.112.681)².

En octobre 2016, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de préserver autant que possible les droits et obligations actuels qui lient la Suisse au Royaume-Uni après le retrait de ce dernier de l'UE et, le cas échéant, d'étendre ces relations dans certains domaines (stratégie « *mind the gap* »³). 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 (ci-après : « accord sur les droits acquis des citoyens ») s'inscrit dans ce contexte (stratégie « *mind the gap* »). Il se base sur l'art. 23 ALCP qui prévoit que les droits acquis par les particuliers ne sont pas touchés en cas de non reconduction ou de dénonciation de l'ALCP⁴ et que les parties contractantes règlent d'un commun accord le sort des droits en cours d'acquisition. L'accord sur les

¹ Les autres États membres de l'AELE (Norvège, Islande et Liechtenstein) appliqueront la solution négociée par les États membres de l'UE.

² ALCP y compris ses annexes I (libre circulation des personnes), II (coordination des systèmes de sécurité sociale), et III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles).

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

⁴ Dans le contexte du Brexit, ni le terme de „non reconduction » ni celui de « dénonciation » de l'ALCP ne s'applique. L'expression à utiliser dans ce cadre est la « fin de l'applicabilité » de l'ALCP.

droits acquis des citoyens traite ainsi des droits acquis et règle ceux qui sont en cours d'acquisition afin de faciliter leur application et d'améliorer la sécurité du droit pour les personnes concernées.

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a précisé la stratégie « *mind the gap* » et décidé que les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE resteraient valables pour les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni pendant la période de transition ou, en cas de prolongation, jusqu'à son expiration. Ainsi les accords bilatéraux (inclus l'ALCP) continueront de s'appliquer jusqu'à la fin de cette période dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. À cet effet, il est prévu que l'UE informe par notification les États tiers – dont la Suisse – que le Royaume-Uni doit continuer d'être traité comme un membre de l'UE pendant la période transitoire, c'est-à-dire que, pendant cette période, les accords que l'UE a conclus avec des États tiers continuent de s'appliquer au Royaume-Uni. Une notification de l'UE à la Suisse est donc nécessaire. La Suisse doit ensuite la confirmer par une notification de reprise. Cet échange de notes doit avoir lieu d'ici au 29 mars 2019 et pouvoir entrer en vigueur afin que les accords bilatéraux conclus avec l'UE restent applicables entre la Suisse et le Royaume-Uni sans discontinuer pendant toute la période de transition.

En cas d'accord entre le Royaume-Uni et l'UE, l'entrée en vigueur de l'accord sur les droits acquis des citoyens n'interviendrait qu'une fois la période de transition terminée.

Le 13 novembre 2018, le Royaume-Uni a indiqué que le groupe de négociation s'était entendu sur le texte de l'accord de retrait. Le 25 novembre 2018, lors d'une réunion extraordinaire, le Conseil européen a approuvé à l'unanimité l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE ainsi que la déclaration politique relative aux futures relations entre ces deux parties. Ainsi, l'accord de retrait était prêt pour les débats parlementaires à Londres et pour son approbation par le Parlement européen.

Initialement le vote sur l'accord de retrait par la chambre des Communes du Parlement britannique aurait dû avoir lieu en décembre 2019. L'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE a toutefois été rejeté le 15 janvier 2019. La date prévue du prochain vote sur cet objet est le 12 mars 2019⁵. Au vu des récents développements, deux scénarios continuent d'être crédibles : soit l'application de l'accord de retrait ou un « *cliff edge* », soit la sortie sans accord de retrait au 29 mars 2019. Une éventuelle extension du délai prévu à l'art. 50 du Traité sur l'UE, par décision unanime des 27 chefs de gouvernement de l'UE et à la demande du Royaume-Uni, pourrait permettre d'éviter un « *cliff edge* », une sortie sans accord au 29 mars 2019, sans pour autant que cette décision ne permette d'exclure définitivement l'un ou l'autre des deux scénarios évoqués.

1.1.2 Déroulement des négociations

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

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

En ce qui concerne l'ALCP, les premiers entretiens entre les représentants de la Suisse et du Royaume-Uni ont débuté en mai 2017. Les deux parties se sont d'emblée accordées sur le fait qu'une solution devait être négociée pour les trois annexes à l'ALCP et que ces trois sous-domaines devaient être réglés ensemble. Par le passé, le Royaume-Uni avait accordé le même traitement aux ressortissants suisses qu'aux citoyens des États européens et leur avait donc *de facto* appliqué les dispositions de la Directive 2004/38/CE 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, et ce, quand bien même il n'y fût nullement contraint du point de vue légal. Au vu des négociations avec l'UE, il était essentiel, dans un premier temps, de faire apparaître aux représentants britanniques les différences entre l'ALCP et la directive 2004/38/CE. Comme la Suisse n'a pas repris cet acte de l'UE, il n'était pas possible pour elle de dépasser le cadre des droits inscrits dans l'ALCP. De ce fait, les spécificités de l'ALCP ont notamment dû être inscrites dans l'accord sur les droits acquis des citoyens, qui comporte forcément des différences par rapport à l'accord de retrait. Pour la Suisse, il était cru-

⁵ Le présent rapport explicatif a été finalisé le 11 mars 2019.

cial que le Royaume-Uni continue de traiter ses ressortissants sur le même pied que les citoyens des États membres de l'UE/AELE, et ce, en dépit des différences qui existent au niveau des dispositions légales.

Du côté suisse, les négociations se déroulaient dans le cadre de la stratégie « *mind the gap* » du Conseil fédéral. Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a donc précisé cette stratégie et décidé que, pendant la phase de transition dans les relations entre le Royaume-Uni et l'UE, la possibilité de poursuivre temporairement les accords conclus avec des États tiers devrait être exploitée dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. Dès lors, entre le 29 mars 2019, date de la sortie du Royaume-Uni de l'UE, et fin 2020, les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE continueront de s'appliquer aux relations Suisse – Royaume-Uni.

Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a aussi chargé les départements compétents de prévoir des mesures d'urgence pour le cas où le Royaume-Uni quitterait l'UE sans accord de retrait au 29 mars 2019. Il s'agissait de préparer les accords et de définir les mesures à appliquer en cas de sortie du Royaume-Uni sans accord de retrait afin de préserver au mieux les droits et obligations qui lient la Suisse et le Royaume-Uni. Les commissions compétentes des deux Chambres ainsi que les cantons ont continûment approuvé la démarche soumise à la consultation jusqu'au 20 août 2018 ; le 5 septembre 2018, le Conseil fédéral a alors confirmé sa décision sans la modifier.

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

Le 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a approuvé l'accord sur les droits acquis des citoyens. Comme cet accord prévoit une entrée en vigueur provisoire au 30 mars 2019, les commissions compétentes des deux Chambres ont été consultées. L'accord a été signé à Berne le 25 février 2019.

1.2 Champ d'application

L'accord sur les droits acquis des citoyens est un accord bilatéral conclu entre le Royaume-Uni et la Suisse en vue de la fin de l'applicabilité de l'ALCP entre ces deux États. Juridiquement contraignant, cet accord vise à protéger les droits que les ressortissants suisses 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.

Sa structure est basée sur l'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni. Il est divisé en cinq parties :

1. Dispositions générales
2. Droits liés à l'annexe I ALCP (libre circulation des personnes)
3. Coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II ALCP)
4. Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (annexe III ALCP)
5. Dispositions finales.

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

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

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

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

Cette question est traitée séparément. Le 13 février, le Conseil fédéral a arrêté des règles d'admission applicables aux ressortissants britanniques en cas de retrait du Royaume-Uni sans accord avec l'UE (scénario « cliff edge »). Il a décidé de créer un contingent temporaire de 3500 autorisations de séjour destiné aux ressortissants britanniques qui exercent une activité lucrative pour la période du 30 mars au 31 décembre 2019⁶. Par ailleurs, des discussions sont en cours au sujet de la conclusion d'un éventuel accord bilatéral entre la Suisse et le Royaume-Uni qui permettrait de déroger temporairement à certaines conditions d'admission visées par la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20).

1.3 Appréciation de la solution retenue

1.3.1 Objectif de l'accord

Sur les plans économique, politique et migratoire, le Royaume-Uni est un partenaire important de la Suisse avec lequel il est essentiel de maintenir des relations étroites, stables et prévisibles. Environ 43 000 ressortissants britanniques séjournaient en Suisse à la fin 2018⁷. Pour l'année 2018, 3504 autorisations de séjour (B)⁸ et 3744 autorisations de séjour de courte durée (L)⁹ leur ont été délivrées. S'y ajoutent les 433 autorisations frontalières¹⁰ et les 6236 annonces¹¹ en vue de l'exercice d'une activité lucrative en Suisse pendant une durée maximale de trois mois par année civile (prestations de services transfrontalières et prises d'emploi auprès d'une entreprise en Suisse). À l'inverse, quelque 34 500 ressortissants suisses vivent actuellement au Royaume-Uni¹²; leur statut de séjour et leur protection sociale doivent être préservés.

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

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

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

S'agissant de l'annexe I de l'ALCP (libre circulation des personnes), l'accord sur les droits acquis des citoyens reprend les dispositions de l'ALCP, sans étendre les droits qui y figurent, ni d'en créer de nouveaux. Sur certains points, cependant, il est plus restrictif. Ces différences par rapport à l'ALCP sont dues à des décisions de principe prises lors des négociations entre l'UE et le Royaume-Uni, dont le Royaume-Uni ne voulait pas s'écarter dans ses négociations avec la Suisse pour des raisons politiques (cf. ch. 1.1.2). À certains égards, l'accord sur les droits acquis des citoyens renvoie à la législation nationale et diffère de l'ALCP :

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

S'agissant de l'annexe II de l'ALCP (coordination des systèmes de sécurités sociales), l'objectif principal consistait à s'assurer que les droits acquis ou en cours d'acquisition soient protégés de la même manière

⁶ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-73962.html>

⁷ <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/auslaenderstatistik/2018/12/2-10-Effectif-tot-cat-f-2018-12.xlsx>

⁸ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > 3-25: Entrées de la population résidante étrangère par canton et groupe d'étrangers Cantons; nations; cantons/nations > Année en cours 2018

⁹ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > 3-41: Entrées population résidante non permanente étrangère avec activité lucrative par groupe d'étrangers Cantons; nations; cantons/nations; branches

¹⁰ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > Frontaliers > 5-11: Autorisations frontalières par canton et nationalité

¹¹ Source : SYMIC

¹² Source : statistiques de l'Ambassade de la Suisse au Royaume-Uni

que dans l'accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'UE: Le renvoi au droit de coordination de l'UE ancré dans l'ALCP est maintenu dans l'accord, tout en copiant la rédaction de l'accord UE-Royaume-Uni. Les spécificités découlant de la législation suisse inscrites dans l'ALCP ont toutes été maintenues.

Pour l'annexe III de l'ALCP, en matière de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, les décisions de reconnaissance¹³ prononcées conformément à l'annexe III ALCP par une autorité suisse ou britannique avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE restent valables. Après le retrait, les ressortissants suisses et britanniques pourront déposer une demande de reconnaissance pendant une période transitoire de quatre ans (protection des droits en cours d'acquisition). Cette période tient compte de la durée moyenne des formations et limite dans le temps l'application d'un accord qui a cessé d'être applicable. Après ces quatre années, le droit national s'appliquera à défaut d'un accord sur le régime futur.

1.4 Relation entre l'accord sur les droits acquis des citoyens et l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE

Dans son contenu, l'accord sur les droits acquis des citoyens est proche de l'ALCP (cf. ch. 1.3.2) mais également de l'accord de retrait, ceci afin que les ressortissants suisses présents au Royaume-Uni ne soient pas discriminés vis-à-vis des ressortissants de l'UE (cf. ch. 1.1.2).

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

- Droits acquis (art. 1 de l'accord): la notion de droit acquis telle que comprise à l'art. 23 ALCP n'a pas d'équivalent en droit européen. Par conséquent, ce concept a fait l'objet de négociations visant à en définir la portée et l'interprétation (cf. ch. 1.2.)
- Procédure en cas de règlement des différends au sein du comité mixte (art. 6 de l'accord): à l'instar de ce qui est prévu par l'ALCP, la Suisse et le Royaume-Uni ont dû s'entendre sur la création d'un comité mixte composé de représentants des deux parties. Ce comité est chargé de veiller à la bonne application de l'accord et de trouver des solutions en cas de doutes sur l'interprétation de l'accord ou de différends entre les parties. Il prend ses décisions d'un commun accord. Il n'est pas prévu de saisir un tribunal ayant la compétence de prendre des décisions et de formuler des instructions définitives et contraignantes en ce qui concerne l'application et l'interprétation de l'accord, contrairement à ce qui est fixé dans l'accord de retrait conclu entre Londres et Bruxelles. La Suisse et le Royaume-Uni veillent l'une et l'autre, en toute autonomie, à la bonne application de l'accord. D'éventuels recours ressortissent aux tribunaux nationaux compétents.
- Possibilité de prolongation du délai d'enregistrement (art. 16, al. 1, let. c, de l'accord) : l'UE a reconnu le caractère constitutif de la procédure d'enregistrement. La Suisse et le Royaume-Uni peuvent toutefois prolonger d'un an le délai d'enregistrement pour les ressortissants de l'autre partie contractuelle si le comité mixte l'a décidé d'un commun accord. Cette possibilité n'existe pas dans l'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni.
- Poursuite des prestations de services (art. 23 de l'accord) dans le cadre du présent accord (non couvert dans l'accord de retrait).
- Regroupement familial du conjoint (art. 10, al. 1, let. e, ch. iv, de l'accord) : contrairement à ce qui est défini dans l'accord de retrait, un délai de cinq ans est prévu en faveur des ressortissants suisses présents au Royaume-Uni pour le regroupement familial du conjoint. Ce sont les dispositions sur la libre circulation des personnes – et non les dispositions nationales, plus restrictives – qui s'appliquent jusqu'à l'expiration de ce délai.
- Droit d'établissement (art. 14 de l'accord) : la directive 2004/38/CE, qui sert de base à l'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni, prévoit un droit de séjour permanent. Les modalités d'octroi et de retrait de l'autorisation d'établissement ne sont cependant pas régies par l'ALCP mais par la LEI. En vertu de la LEI, l'autorisations d'établissement peut être maintenue pendant quatre ans si son titulaire quitte la Suisse. Ce délai est fixé à cinq ans dans l'accord de retrait entre l'UE et le Royaume-Uni.
- Applicabilité de l'accord art. 4, al. 1, de l'accord) : en raison des différences entre les systèmes juridiques suisse et britannique, l'accord sera applicable en Suisse avec effet immédiat (approche moniste), tandis que le Royaume-Uni devra transposer les dispositions correspondantes dans sa législation nationale (approche dualiste). L'accord de retrait du Royaume-Uni, par contre, se fonde sur le principe de l'applicabilité directe du droit européen.

¹³ On entend par décisions de reconnaissance « tout droit qui a été conféré en vertu de l'annexe III ALCP ». Il peut s'agir d'une décision de reconnaissance au sens strict mais aussi, par exemple, de l'inscription dans un registre ou d'une autorisation de pratiquer.

Protection plus large des droits en cours d'acquisition: en ce qui concerne la reconnaissance des qualifications professionnelles, l'accord prévoit une protection élargie de ces droits (cf. ch. 1.3.2).

2 Mise en œuvre de l'accord sur les droits acquis des citoyens

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

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

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

Pour la mise en œuvre de l'accord sur les droits acquis des citoyens, le Conseil fédéral propose les modifications de lois suivantes (ch. 2.1.) qui relèvent de la compétence des Chambres fédérales. Celles-ci seront intégrées dans l'arrêté fédéral d'approbation de l'accord (art. 141a, al. 2, Cst.) et n'entreront en vigueur qu'après leur approbation par les Chambres fédérales, alors que l'accord sur les droits acquis des citoyens sera déjà appliqué de manière provisoire à partir du 30 mars 2019. L'accord étant un traité international directement applicable dans la législation suisse, celui-ci prime sur ces lois (cf. ch. 6.3). En cas de conclusion d'un accord de retrait entre le Royaume-Uni et l'UE, ces modifications de lois et d'ordonnances (cf. ch. 2.2) ne seront effectives qu'à la fin de la période de transition.

2.1 Modification d'actes

L'acte de mise en œuvre contient les modifications proposées dans deux lois fédérales.

- **Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger** (LFAIE; RS 211.412.41)¹⁴. L'art. 22 de l'Accord sur les droits acquis des citoyens vise, dans le domaine de l'acquisition d'immeubles, le maintien des droits acquis par les citoyens britanniques sur la base de l'art. 25 annexe I ALCP (RS 0.142.112.681) avant le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Conformément à l'accord sur les droits acquis des citoyens, le maintien de ces droits est repris dans la LFAIE. Aucun effet sur le marché immobilier suisse n'est à attendre de ces changements. Rien ne change s'agissant du régime de l'autorisation et des conditions d'autorisation en vue de l'acquisition de logements de vacances.
 - Article 5, alinéa 1 : La nouvelle let. a^{bis} règle les conditions auxquelles les ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord sont exceptés du régime de l'autorisation. Pour toute acquisition d'immeubles, les ressortissants britanniques continuent de ne pas être assujettis au régime de l'autorisation s'ils ont constitué leur domicile légal (encore valable) conformément à l'art. 2, al. 2, de l'ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (OAIE; RS 211.412.411) avant la date spécifiée par l'art. 2 de l'Accord et s'ils ont leur domicile effectif en Suisse. Ces deux conditions doivent cependant être remplies au moment de l'acquisition. L'acquéreur n'est pas tenu d'aliéner ses immeubles déjà acquis conformément au droit lorsqu'il transfère ultérieurement son domicile à l'étranger. La let. a^{bis} actuelle devient, sans changement, la let. a^{ter}. La let. d constitue une adaptation rédactionnelle aux modifications apportées aux let. a^{bis} et a^{ter}.

Dans le cadre de l'élaboration des dispositions complémentaires à l'article 5, il est apparu qu'un travail accru d'adaptation législative pourrait s'avérer nécessaire, non pas sur le plan matériel, mais sur le plan rédactionnel et de la systématique. Dans l'ensemble, la clarté et la lisibilité de l'article 5 souffre quelque peu de l'adjonction d'une nouvelle lettre a^{bis} ainsi que de la mise en combinaison des conditions cumulatives ou alternatives qui en résulte. En conséquence, on ne peut, pour l'heure, exclure une nouvelle adaptation rédactionnelle et systématique de cet article dans la suite des travaux.

¹⁴ L'ordonnance s'y rattachant (ordonnance sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger, OAIE ; RS 211.412.411) sera également modifiée en conséquence.

- Article 7, lettre k : Les ressortissants du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ont obtenu leur autorisation (encore valable) de travailler en tant que frontalier (autorisation frontalière UE/AELE) avant la date spécifiée à l'art. 2 de l'Accord, continuent d'avoir le droit d'acquérir sans autorisation une résidence secondaire dans la région de leur lieu de travail. En raison du non-assujettissement de ce type d'acquisitions, les limites de parcelle et de surface nette de plancher habitable prescrites à l'art. 10 OAI ne sont pas applicables. Par ailleurs, le frontalier ne peut acquérir qu'une seule unité de logement, à l'instar de la règle valant pour l'acquisition d'une résidence principale conformément à l'art. 2, al. 2, let. b, LFAIE. L'acquéreur n'est pas tenu d'aliéner sa résidence secondaire s'il ne l'utilise plus comme telle.
 - Dispositions finales : Les dispositions finales de la modification de la LFAIE du 30 avril 1997 (traitement selon le droit transitoire des actes juridiques portant sur une acquisition et caducité des charges que le nouveau droit ne prescrit plus; voir FF 1997 II 1163 s.) peuvent être reprises sans changement pour la présente modification légale.
- **Loi fédérale sur la libre circulation des avocats** (LLCA ; RS 935.61). Il s'agit d'une modification mineure visant à supprimer le Royaume-Uni de l'annexe (Liste des titres professionnels dans les Etats membres de l'UE et de l'AELE selon les directives 77/249/CEE et 98/5/CE). La LLCA définit notamment, sur la base de l'ALCP, les modalités fondamentales de la libre circulation des avocats ressortissants d'un Etat membre de l'UE. Les Etats membres de l'UE (et de l'AELE) et les désignations professionnelles en vigueur dans ces pays conformément aux directives 77/249/CEE et 98/5/CE sont énumérés dans l'annexe à la LLCA. Étant donné que l'ALCP ne s'appliquera plus aux relations avec le Royaume-Uni une fois que ce pays aura quitté l'UE, l'annexe devra être adaptée en conséquence.

2.2 Mise en œuvre de l'accord par voie d'ordonnance (compétence du Conseil fédéral)

Pour la mise en œuvre de l'accord, les modifications d'ordonnances suivantes sont proposées. Elles relèvent de la compétence du Conseil fédéral et ne figurent pas dans l'acte de mise en œuvre ;

- Le passage de ressortissants de l'UE à celui d'Etat tiers implique des modifications de l'**ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative** (OASA ; RS 142.201) :
 - Art. 71b al. 4: Les travailleurs frontaliers obtiennent un titre de séjour non biométrique qui contient la mention que le titre de séjour est délivré d'après cet accord.
 - Art. 71d: les ressortissants britanniques recevront un titre de séjour biométrique tout en conservant leurs droits acquis basés sur l'ALCP. À compter de la date à laquelle le Royaume-Uni aura quitté l'UE, ils seront considérés comme des ressortissants d'Etat tiers au sens du droit Schengen et devront donc être titulaires d'un titre de séjour au format Schengen.
 - Le règlement correspondant stipule que ce permis doit comporter des caractéristiques biométriques¹⁵. Les al. 1^{bis}, 5^{bis} et 5^{ter} sont donc ajoutés à l'art. 71d afin de répondre à la nécessité de disposer d'un titre de séjour biométrique conforme aux dispositions Schengen. Par ailleurs, les deux nouveaux alinéas 1^{bis} et 5^{bis} posent la base requise pour pouvoir délivrer des titres de séjour biométriques dotés d'une mention se référant à l'accord sur les droits acquis des citoyens. Ainsi, l'art. 16 de l'accord sur les droits acquis des citoyens est mis en œuvre, selon lequel un titre de séjour nouvellement établi doit contenir la mention que le titre de séjour est délivré d'après cet accord. Ceci permet de distinguer les citoyens britanniques qui peuvent se prévaloir de l'accord de ceux qui immigrent nouvellement. Enfin, l'al. 5^{ter} règle le cas des titres de séjour de membres de la famille de citoyens britannique qui sont ressortissants de pays tiers en cas de décès du citoyen britannique.
 - Art. 82c : obligation de communiquer en lien avec le service public de l'emploi et l'assurance-chômage. L'art. 82c a été modifié par souci de lisibilité. La phrase introductive de l'al. 1 est modifiée. La référence à la nationalité des étrangers à annoncer est supprimée et il est fait référence au nouvel al. 1^{bis}. Les ressortissants de l'UE/AELE sont mentionnés à la let. a du nouvel al. 1^{bis}, les citoyens britanniques couverts par l'accord sur les droits acquis étant, pour leur part, mentionnés à la let. b. Les organes d'exécution de l'assurance-chômage pourront ainsi communiquer les données relatives aux personnes ayant invoqué l'accord susmentionné aux offices cantonaux des migrations.
 - L'art. 91d crée une nouvelle disposition transitoire qui permet aux ressortissants britanniques qui résident en Suisse au moment du Brexit et ne sont donc pas en possession d'un titre de

¹⁵ Règlement (CE) n° 1030/2002, modifié par le règlement (CE) n° 380/2008, RS 0.362.380.043.

séjour biométrique de conserver leur titre de séjour jusqu'à son échéance. Si des modifications déterminantes pour le titre de séjour doivent être apportées, par exemple en cas de changement de canton, il n'est plus possible d'établir un nouveau titre de séjour non biométrique. Il faut donc, dans ce cas, délivrer un titre de séjour biométrique, quand bien même un titre de séjour non biométrique resterait valide. De plus, le délai transitoire vaut sous réserve de l'accord d'association à Schengen.

- **L'ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (OLCP ; RS 142.203)** s'applique par analogie aux ressortissants britanniques et aux membres de leur famille qui, sur la base de l'accord sur les droits acquis des citoyens, font valoir un droit acquis en vertu de l'ALCP ou un droit en cours d'acquisition. Les citoyens britanniques étant désormais des ressortissants d'un Etat tiers, ils ne peuvent être couverts par un règlement qui, d'après son titre, concerne uniquement l'UE et l'AELE. Le titre du règlement sur la libre circulation des personnes doit donc être modifié. Dès lors, son préambule et les art. 1 et 2 relatifs au champ d'application doivent être modifiés en conséquence. Dans le même temps, un catalogue négatif d'articles de l'OLCP qui ne sont pas applicables aux citoyens britanniques sera établi.
- **L'ordonnance du 24 octobre 2007 sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers et l'intégration (Oem-LEI ; RS 142.209)** nécessite également une référence, dans son champ d'application, à l'accord sur les droits acquis des citoyens (art. 1).
- **Ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC ; RS 142.513)** : En raison du nouvel accord conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni, ledit accord doit être ajouté aux définitions figurant dans l'ordonnance SYMIC afin de pouvoir saisir les données traitées sur la base de l'accord dans SYMIC (art. 2).

L'adaptation de l'OASA, de l'OLCP, l'Oem-LEI et de l'ordonnance SYMIC sera effective dès le 30 mars 2019 (scénario «*cliff edge*») ou le jour où l'ALCP¹⁶ ne s'appliquera plus aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'UE.

Enfin, l'accord sur les droits acquis des citoyens laisse la possibilité au Royaume-Uni d'introduire ultérieurement des normes plus strictes pour les cartes d'identités nationales pour entrer et sortir de son territoire (art. 13, al 1). Le cas échéant, la Suisse examinera suffisamment en avance quels types des mesures devraient être envisagées pour se préparer de manière adéquate à l'introduction de ces nouvelles normes.

3 Commentaire des dispositions

3.1 PREMIÈRE PARTIE — DISPOSITIONS COMMUNES

Art. 1 But

L'ALCP cessera de s'appliquer entre la Suisse et le Royaume-Uni à la sortie de ce dernier de l'UE. L'accord sur les droits acquis des citoyens doit permettre de remplacer, autant que possible, cette base juridique. L'accord sur les droits acquis des citoyens se réfère expressément à l'art. 23 ALCP. Il traite des droits acquis en vertu de l'ALCP, y compris ses trois annexes, et régit les droits en cours d'acquisition des ressortissants suisses et britanniques et des membres de leur famille.

L'accord couvre également les droits acquis des ressortissants de l'UE dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale¹⁷.

Art. 2 Définitions

La définition de la date spécifiée (let. b) garantit la flexibilité nécessaire, puisqu'à la fin des négociations, on ignorait encore quand le Royaume-Uni allait quitter l'UE, si une période de transition allait être instaurée et, le cas échéant, combien de temps elle durerait. Il fallait donc que la date spécifiée soit définie de sorte à être applicable dans tous les cas de figure.

Let. c

La période transitoire fait référence à la date d'entrée en vigueur de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE jusqu'au 31.12.2020. Cette période transitoire n'est valable qu'en cas de sortie avec accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE.

¹⁶ RS 0.142.112.681

¹⁷ Pour autant que le Royaume-Uni et l'UE parviennent à un accord.

Let. d

Pas de changements par rapport à la définition de « ressortissants britanniques » telle qu'appliquée par l'ALCP.

Art. 3 Champ d'application territorial

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

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

Al. 1

En Suisse, l'accord fait partie intégrante du droit national (système moniste ; cf. ch. 2). Au Royaume-Uni, en revanche, il doit être introduit dans le droit national avant d'être applicable (système dualiste). La formulation de l'alinéa 1 tient compte de cette différence de système, les droits devant, au final, être garantis.

Al. 2

Les droits acquis en vertu de l'ALCP et garantis par l'accord sur les droits acquis des citoyens ne souffrent d'aucune limitation dans le temps pour autant que les conditions de l'accord soient toujours remplies. Ils peuvent cependant être restreints en vertu des articles 16, al. 5, et 17 de l'accord.

Al. 3

Cet alinéa se réfère à l'art. 12 ALCP selon lequel le droit national peut prévoir des dispositions plus favorables. Les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) et de ses actes d'exécution s'appliquent à titre subsidiaire aux ressortissants britanniques couverts par l'accord sur les droits des citoyens. La LEI s'applique alors dès lors qu'elle prévoit un statut juridique plus favorable et qu'aucune disposition contraire ne figure dans l'ALCP et ses protocoles. En dehors du champ d'application du présent accord, la LEI reste applicable aux ressortissants britanniques, par exemple en ce qui concerne les sanctions définies dans cette loi. Ni l'ALCP ni l'accord sur les droits acquis des citoyens ne prévoient de sanctions.

Al. 4

Cet alinéa concerne uniquement le Royaume-Uni, dans la législation nationale duquel l'accord sur les droits acquis des citoyens doit être d'être transposé, afin que les ressortissants suisses puissent recourir devant les instances judiciaires britanniques compétentes.

Al. 5

En vertu de l'art. 16, al. 2, ALCP, la jurisprudence pertinente de la Cour de justice des Communautés européennes antérieure à la date de sa signature de l'ALCP (21 juin 1999) doit être prise en compte pour l'application de l'ALCP. Dans son interprétation de l'ALCP, le Tribunal fédéral peut aussi se référer à des arrêts rendus ultérieurement par cette cour, sans toutefois y être obligé. Cela signifie que l'évolution du droit doit aussi être uniformisée par rapport à l'ALCP pour les domaines couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Art. 4a Bonne foi

L'accord reprend le principe de la bonne foi tel que prévu à l'article 5 de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE.

Art. 5 Références à l'ALCP

La formulation choisie à l'al. 1 souligne le principe statique de l'accord. Ce dernier se réfère à l'ALCP tel qu'appliquable et interprété immédiatement avant la date spécifiée. Les développements juridiques liés à l'ALCP intervenant après la date spécifiée n'ont aucune incidence sur l'application et la mise en œuvre du présent accord.

En revanche, l'al. 2 concerne les développements juridiques liés aux actes de l'Union auxquels renvoie l'ALCP. De tels renvois figurent notamment dans les parties 3 et 4 du présent accord. L'objectif est d'appliquer des dispositions aussi proches que possible de celles de l'UE en matière de sécurité sociale et de reconnaissance des qualifications professionnelles. Dans ces domaines, il arrive souvent qu'un État membre de l'UE soit impliqué en sus des deux parties à l'accord, la Suisse et le Royaume-Uni (triangulation). C'est aussi dans la perspective de leur exécution que ces dispositions doivent être aussi proches que possibles de celles figurant dans les actes de l'Union. Dans les domaines où il convient de s'écarter de tout principe statique afin de suivre les développements juridiques liés aux actes de l'Union, il appartient au comité mixte de décider s'il convient ou non de reprendre les développements en question (cf. art. 28).

Art. 5a Références aux États membres

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

Art. 6 Comité mixte

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

Le comité mixte occupe une fonction importante pour la Partie 3 (sécurité sociale) du présent accord, puisque ce qu'il soumet à un examen régulier et peut, par décision du comité mixte, les réviser à condition de respecter les procédures d'approbation des deux parties. Pour les autres parties, les compétences de ce comité mixte ne diffèrent pas de celles dévolues au comité mixte de l'ALCP (art. 14 ALCP).

Art. 7 Non-discrimination

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

Art. 8 Droit de recours

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

3.2 DEUXIÈME PARTIE – DROITS RELATIFS À L'ANNEXE I

TITRE 1 – DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. 9 Définitions

Let. b

Au sens de l'accord sur les droits acquis des citoyens, seuls les ressortissants suisses et britanniques entrent dans la définition des travailleurs frontaliers. Les ressortissants de l'UE qui séjournent au Royaume-Uni ou en Suisse et travaillant dans l'autre État ne peuvent se prévaloir ni de l'ALCP ni du présent accord après la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

Art. 10 Champ d'application personnel

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

Let. e

- i) Il est ici question des membres de la famille qui ont bénéficié du regroupement familial avant la date spécifiée conformément aux dispositions de l'ALCP (art. 3 annexe I ALCP). Ces personnes continuent de jouir de leurs droits pour autant qu'elles poursuivent leur séjour dans l'état d'accueil après la date spécifiée et qu'elles continuent de remplir les conditions prévues par l'ALCP. Le regroupement familial de ces personnes au titre de l'ALCP est garanti par l'accord sur les droits acquis des citoyens.
- ii) Il est ici question des membres de la famille au sens de l'art. 3 al. 2 annexe I ALCP, soit le conjoint et les descendants de moins de 21 ans ou à charge, les ascendants et ceux du conjoint à charge et, dans le cas de l'étudiant, son conjoint et leurs enfants à charge. Le regroupement familial de ces personnes est régi par l'accord sur les droits acquis puisqu'elles sont des membres de la famille au sens de l'ALCP avant la date spécifiée mais la demande de regroupement familial intervient après la date spécifique.
- iii) Le regroupement familial de ces personnes est régi par l'accord sur les droits acquis des citoyens puisqu'il survient après la date spécifiée.
- iv) L'accord sur les droits acquis des citoyens prévoit une période transitoire de cinq ans après la date spécifiée pour le regroupement familial du futur conjoint. Passé ce délai, le regroupement se fera selon les règles du droit national suisse et britannique (cf. ch. 1.4).

Les alinéas (2) et (3) réglementent le regroupement familial des autres membres de la famille, tels les tantes et oncles ou les nièces et neveux dans le cadre de l'admission facilitée (art. 3, al. 2, annexe I ALCP). L'admission facilitée est accordée conformément aux dispositions du droit national et selon la pratique actuelle.

Art 11 Continuité de séjour

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

Dans le cadre du droit de demeurer tel qu'il est prévu par le règlement (CEE) n° 1251/70, du 29 juin 1970, une personne peut quitter son État de domicile au maximum trois mois par an, faute de quoi le droit de séjour lui est retiré.

TITRE 2 – DROITS ET OBLIGATIONS

Chapitre 1 – Droits liés au séjour, titres de séjour

Art. 12 Droits de séjour

Les droits de séjour prévus sont analogues aux dispositions en vigueur de l'annexe 1 ALCP.

Al. 1

Cet alinéa concerne toutes les catégories de personnes qui ont obtenu un droit de séjour originaire en vertu de l'ALCP : séjour et activité économique (art. 2, annexe I, ALCP), travailleurs salariés (art. 6, annexe I, ALCP), indépendants (art. 12, annexe I, ALCP), personnes au bénéfice d'un droit de demeurer (art. 4, annexe I, ALCP) et personnes n'exerçant pas d'activité économique (art. 24, annexe I, ALCP). Les art. 10 et 16, annexe I, ALCP permettent de restreindre le nombre de personnes exerçant une activité économique dans les domaines de l'administration publique (p. ex., admission au service diplomatique) pour autant que cette activité inclue l'exercice de la puissance publique.

Al. 2

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

Al. 3

Cet alinéa définit pour principe que les autorités n'ont aucun pouvoir d'appréciation dès lors que l'ALCP prévoit un droit de séjour. Un pouvoir d'appréciation ne peut, en effet, être exercé qu'en faveur d'une personne. Il est en outre impossible d'imposer des conditions ou des limitations non prévues par l'ALCP.

Art. 13 Droit de sortie et d'entrée

Al. 1

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

Cinq ans après la date spécifiée, le Royaume-Uni peut décider de ne plus accepter les cartes d'identité suisses non conformes aux standards d'identification biométrique de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) pour entrer et sortir de son territoire.

Al. 2

Cet alinéa a trait, en particulier, aux prestataires de services et aux travailleurs frontaliers.

Al. 3

L'alinéa 3 rappelle les obligations de la Suisse dans le cadre de son association à Schengen. Le statut de membre associé pourrait créer une certaine asymétrie dans les relations avec le Royaume-Uni, puisque la Suisse devra reprendre et appliquer les futurs développements de l'acquis Schengen. Le Royaume-Uni se réserve le droit d'exiger pour l'entrée et la sortie des ressortissants suisses sur son territoire les mêmes documents que ceux requis pour entrer ou quitter la Suisse.

Al. 4

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

les prestataires de services

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

Art. 14 Statut de résident permanent (cf. aussi ch. 1.4)

Al. 1

L'ALCP ne réglemente ni l'octroi d'une autorisation d'établissement ni sa révocation. Ainsi, l'art. 14 n'est pas fondé sur l'art. 23 ALCP (cf. ch. 1.3.2) mais sur une longue pratique établie entre le Royaume-Uni et la Suisse. En vertu de cette pratique, les ressortissants britanniques se voient octroyer une autorisation d'établissement après cinq ans de séjour ininterrompu en Suisse s'ils remplissent les conditions de la LEI. Les ressortissants suisses établis au Royaume-Uni reçoivent aussi une autorisation d'établissement après cinq ans ; ils sont traités sur un pied d'égalité avec les ressortissants des États membres de l'UE, auxquels un droit de séjour permanent est octroyé en vertu de la directive 2004/38/CE.

En Suisse, les conditions auxquelles un étranger peut prétendre à l'octroi d'une autorisation d'établissement sont fixées à l'art. 34, al. 2, LEI : celui-ci doit avoir séjourné en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les cinq dernières années de manière ininterrompue au titre d'une autorisation de séjour. Par ailleurs, il ne doit être exposé à aucun motif de révocation, au sens de l'art. 62 ou 63, al. 2, LEI, et doit être intégré.

Les ressortissants britanniques qui peuvent se prévaloir de l'accord pourront prétendre à l'octroi d'une autorisation d'établissement après un séjour régulier et ininterrompu de 5 ans (cf. ch. 3.4.3.3 des Directives LEI¹⁸) s'ils remplissent les autres conditions prévues à l'art. 34, al. 2, LEI. En revanche, les ressortissants britanniques qui ne le peuvent pas devront avoir séjourné en Suisse au moins dix ans.

Al. 2

Cet alinéa se base sur la réglementation prévue à l'art. 61, al. 2, LEI pour fixer le maintien du statut de résident permanent en cas de séjour à l'étranger pendant une durée maximale de 4 ans.

Al. 3

Par souci de compatibilité avec la législation suisse, l'alinéa 3 prévoit que les parties ne peuvent prévoir le maintien d'un statut de résident permanent qu'à la condition qu'une demande soit soumise à cet effet.

Art. 15 Statut et changement

Le changement de statut est reconnu aux ressortissants suisses et britanniques qui peuvent se prévaloir d'un droit originaire en vertu de l'ALCP, garanti par l'accord sur les droits acquis des citoyens.

Ces personnes doivent cependant satisfaire aux dispositions applicables à leur catégorie de séjour. Cette disposition concerne donc les personnes qui ont déjà obtenu un droit de séjour.

En revanche, les membres de la famille d'un ressortissant suisse ou britannique qui ont acquis un droit de séjour de manière dérivée (regroupement familial) ne peuvent se prévaloir de l'art. 10 (a) et (b), c'est à dire qu'aucun droit de séjour originaire ne leur est acquis. Le droit au regroupement pour sa famille est donc limité aux personnes bénéficiant d'un droit acquis originaire.

Art. 16 Délivrance de titres de séjour

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

À la suite de son retrait de l'UE, le Royaume-Uni prévoit de créer un registre central des migrations. Cet article vise à détailler la procédure à laquelle sont soumis les ressortissants suisses souhaitant obtenir un statut de séjour au Royaume-Uni dans le cadre du nouveau système d'enregistrement des étrangers. Cette procédure est obligatoire pour tous les ressortissants de l'UE, de l'EEE et de la Suisse, qu'ils soient ou non en possession d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation d'établissement permanente. Elle a pour objectif de vérifier si le demandeur bénéficie du droit de séjourner au Royaume-Uni après le retrait du Royaume-Uni de l'UE et la fin de l'applicabilité de l'ALCP.

¹⁸ www.sem.admin.ch > Accueil SEM > Publications & services > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers

Le pays d'accueil peut décider que, pour que les ressortissants suisses et britanniques ainsi que les membres de leur famille puissent faire valoir leurs droits en vertu du présent accord, ils doivent soumettre une nouvelle demande soumise aux conditions décrites à l'art. 16. La nouvelle procédure d'enregistrement appliquée au Royaume-Uni implique que les autorisations n'auront plus un caractère déclaratoire, mais un caractère constitutif. Les ressortissants suisses résidant au Royaume-Uni qui n'auront pas demandé de nouveau statut de séjour dans le délai imparti se trouveront ensuite au Royaume-Uni sans droit de séjour

Al. 1

Les al. 1 à 3 ne concernent que le Royaume-Uni. Au terme de la procédure, le demandeur obtient un document prouvant son statut de résident (a). La let. c prévoit deux situations qui offrent la possibilité de prolonger d'une année les délais mentionnés à la let. b : (i) en cas de problèmes techniques empêchant d'accéder à la procédure d'enregistrement ou (ii) s'il existe, selon décision du Comité mixte, des motifs raisonnables de prolonger ce délai. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un problème touchant un groupe de personnes spécifiques et qui les empêche de déposer une demande dans les délais impartis.

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

La let. o permet l'introduction d'un contrôle systématique du casier judiciaire du demandeur lors de la procédure d'enregistrement, dans le seul but de vérifier s'il n'est pas soumis à la réserve d'ordre public au droit de séjour prévue à l'art. 17 de l'accord (cf. commentaire de l'art. 17). Ces conditions sont plus restrictives que les dispositions actuelles de l'ALCP, qui ne prévoient un examen du casier judiciaire que dans des cas isolés qui le justifient (art. 5, annexe I, ALCP).

Al. 2

L'al. 2 protège les droits des ressortissants suisses et des membres de leur famille pendant toute la durée de la procédure d'enregistrement pour autant qu'aucune restriction du droit de séjour au sens de l'article 17 de l'accord ne soit applicable (cf. commentaire de la lettre o).

Al. 3

L'al. 3 prévoit la possibilité de demander une décision susceptible de recours en cas de refus d'un nouveau titre de séjour. Cette décision peut être attaquée devant un tribunal (cf. art. 8 de l'accord). Les dispositions de l'accord continuent de s'appliquer jusqu'à ce que le jugement définitif soit rendu en dernière instance.

Al. 4 et 5

Les alinéas 4 et 5 concernent en revanche la Suisse. Cette dernière, qui possède déjà un système d'information central sur la migration (SYMIC) et qui exige de tous les ressortissants étrangers qu'ils demandent une autorisation de séjour, n'entend pas délivrer de nouvelles autorisations de séjour. Tant que leur autorisation est valide en Suisse, les ressortissants britanniques qui résident en Suisse n'auront pas besoin, après la fin de l'applicabilité de l'ALCP, de demander une nouvelle autorisation pour se prévaloir des dispositions du présent accord. Dès que leur autorisation UE/AELE arrivera à échéance, les autorités cantonales compétentes leur délivreront une nouvelle autorisation fondée sur l'accord sur les droits acquis des citoyens. Il reste à vérifier dans quelle mesure de nouveaux codes d'admission devront être créés pour ces autorisations afin que les personnes couvertes par l'accord sur les droits acquis des citoyens soient clairement identifiables.

L'objectif est en principe de prévoir uniquement les modifications indispensables et de réduire au maximum le nombre de démarches administratives afin de limiter la charge de travail des autorités cantonales d'exécution. L'al. 5 permet aussi à la Suisse d'exiger systématiquement, en cas de renouvellement d'une autorisation de séjour de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de frontalier, un extrait de casier judiciaire de la part des ressortissants britanniques.

Art. 17 Restrictions du droit de séjour

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

Al. 1

Les délits perpétrés avant la fin de l'applicabilité de l'ALCP seront toujours jugés selon les principes énoncés à l'art. 5, annexe I, ALCP. Selon ces principes, des mesures d'éloignement ou de renvoi ne sont prononcées que si la menace que l'étranger incriminé fait peser sur l'ordre public, la sécurité publique ou la santé publique est suffisamment grave et encore actuelle. Est ainsi seul déterminant, en ce qui concerne les mesures

liées à l'ordre ou à la sécurité publique, le comportement personnel de l'étranger incriminé. En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes qui doit être prise en compte selon l'art. 16, al. 2, ALCP, ainsi que selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une condamnation pénale ne peut entrer en ligne de compte que si le comportement personnel de l'intéressé représente une menace pour l'ordre public. Dès lors, une mesure n'est justifiée que s'il existe une menace actuelle et suffisamment grave pour la sécurité et l'ordre publics. Une telle mesure ne saurait être ordonnée pour de simples motifs généraux de prévention. Bien que les pronostics au sujet du comportement futur de l'étranger doivent être pris en compte dans la pesée des intérêts effectuée au sens de la LEI, ils ne sont pas déterminants. En effet, l'élément déterminant qui ressort de l'art. 5, annexe I, ALCP est le risque de récidive. Il faut qu'il soit démontré de manière probante que l'étranger a de fortes chances de menacer à nouveau l'ordre public à l'avenir.

Al. 2

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

Art. 18 Droits connexes

L'accord reprend les droits octroyés aux membres de la famille tels que prévus à l'art. 3, al. 5 et 6, annexe I ALCP.

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

Al. 1

L'accord reprend le principe de la mobilité professionnelle et géographique et celui de l'égalité de traitement visés aux art. 8 et 9 annexe I ALCP pour les travailleurs salariés et aux art. 14 et 15 annexe I ALCP pour les indépendants.

Étant donné que les deux parties à l'accord ont rejeté certaines modifications ou restrictions par rapport à l'ALCP, aucune énumération des droits prévus par l'ALCP en vertu du principe de l'égalité de traitement conformément aux art. 9 et 15, annexe I, ALCP n'a été établie. Les droits se réfèrent à des conditions relatives à l'activité économique, comme la rémunération et la réinsertion professionnelle en cas de chômage. Dans ce domaine, les ressortissants britanniques et suisses couverts par l'accord ne peuvent pas être traités différemment que les autres travailleurs de chacun des deux pays. En outre, il ne doit être pratiqué aucune discrimination en matière de déductions fiscales ou d'avantages sociaux entre les personnes couvertes par l'accord et les autres travailleurs de chacun des deux pays.

Al. 2

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

CHAPITRE 2 – Travailleurs frontaliers

Art 20 Droits et restrictions des droits des travailleurs frontaliers

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

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

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

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

Selon sa pratique ordinaire, la Suisse continuera d'exiger que les travailleurs frontaliers britanniques demandent une autorisation de frontalier, qui sera valable sur la totalité de son territoire.

CHAPITRE 3 – Immeubles

Art. 22 Acquisition et conservation d'un immeuble

Al. 1

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

Al. 2

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

Al. 3

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

L'acquisition d'immeubles par des ressortissants britanniques est régie par la loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE ; RS 211.412.41).

CHAPITRE 4 – Prestataires de services

Art. 23 Droits des prestataires de services

Al. 1

L'article 23 régit les droits acquis, entre autres, concernant la prestation de services par des personnes physiques (« règle des 90 jours ») indépendantes ou salariées. La sécurité juridique doit être garantie, c'est-à-dire que les relations contractuelles établies entre prestataires de services de la Suisse et du Royaume-Uni et leurs clients, et vice versa, doivent continuer d'être soumises pendant une période de cinq ans (al. 1, let. ii). L'existence d'un contrat écrit conclu avant la fin de la date spécifiée est une condition sine qua non pour que la prestation de services puisse avoir lieu après la date spécifiée (i).

Al. 2

Vers la fin de cette période de cinq ans évoquée ci-dessus, le comité mixte décidera s'il convient de reconduire les droits acquis considérés pour une autre période de cinq ans. La décision de reconduire cette période sera prise sous réserve de raisons impératives qui s'opposeraient à une nouvelle prolongation de cinq ans.

Al. 3

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

Al. 4

En matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, l'alinéa 4 a pour but de délimiter, dans le contexte des prestations de services dans des professions réglementées, le champ d'application de l'accord sur les droits acquis des citoyens par rapport au champ de l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE. Il vise à s'assurer que seuls les prestataires de services établis au Royaume-Uni ou en Suisse sont concernés. En effet, un ressortissant britannique pourrait être établi dans un pays de l'UE lorsqu'il fournit ses services en Suisse. Dans ce cas, c'est l'accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE qui s'appliquerait et non l'accord sur les droits acquis des citoyens. Par ailleurs, cet alinéa prévoit que seules les autorités suisses et britanniques sont responsables de la surveillance des prestataires de services.

En ce qui concerne la coordination de la sécurité sociale, l'alinéa 4 stipule que les prestataires de services qui répondent aux conditions de l'alinéa 1 pourront bénéficier des règles de coordination de la sécurité sociale prévues par l'ALCP.

Al. 5 et 6

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

À l'instar de l'ALCP, cet article ne préjuge pas, entre autres de l'applicabilité de la loi sur les travailleurs détachés (RS 823.20) ni de celles des dispositions de la loi sur le service de l'emploi et l'allocation de services (RS 832.11).

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

L'art. 24 de l'accord prévoit la possibilité d'exiger aussi que les prestataires de services demandent un document attestant qu'ils ont les droits prévus par l'accord sur les droits acquis des citoyens. En Suisse, les prestataires de services britanniques continueront d'utiliser la procédure d'annonce en ligne afin de pouvoir fournir des prestations en Suisse. Les prescriptions en matière d'annonce déjà en vigueur en Suisse (p. ex., règle des 8 jours prévue dans la loi sur les travailleurs détachés) devront toujours être respectées. Contrairement à ce qui est prévu pour les prestataires de services de l'UE ou de l'AELE, la Suisse peut rendre la procédure d'annonce obligatoire pour les entreprises ayant leur siège au Royaume-Uni et les travailleurs indépendants britanniques qui entendent faire valoir leurs droits (caractère constitutif).

3.3 TROISIÈME PARTIE – COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

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

Elle détermine les règles de coordination des règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009 qui continuent à être applicable dans le but de protéger les droits acquis.

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

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

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

Art. 25 Personnes concernées

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

Al. 1

Il s'agit de personnes qui, au regard de la sécurité sociale, se trouvent en situation transfrontalière à la date spécifique où l'ALCP cesse de s'appliquer aux relations entre le Royaume-Uni et la Suisse. Les différentes situations transfrontalières sont listées dans l'alinéa 1.

Les lettres a) et b) visent les ressortissants suisses et du Royaume-Uni qui, à la date spécifique, sont assurés dans la législation de l'autre Etat, par exemple le citoyen suisse qui vit et travaille au Royaume-Uni de manière permanente ou le frontalier britannique qui réside au Royaume-Uni et travaille en Suisse.

Les lettres c) et d) visent les travailleurs détachés, i. e. les ressortissants suisses ou du Royaume-Uni qui sont envoyés pour travailler temporairement dans l'autre Etat et qui restent soumis à la législation de leur Etat d'origine.

La lettre e) concerne toutes les autres situations d'assujettissement transfrontalier, dans lesquelles un ressortissant suisse ou du Royaume-Uni travaille dans l'autre Etat mais reste assuré dans son Etat d'origine en application du règlement de coordination (CE) n°883/2004, par exemple un indépendant suisse qui exerce sa profession dans les deux Etats et qui réside en Suisse.

La lettre f) protège les apatrides et réfugiés se trouvant dans l'une des situations précitées.

Al. 2

L'alinéa 2 précise la durée pendant laquelle les personnes bénéficieront du maintien des dispositions des règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009 : elles seront protégées tant que durera leur situation transfrontalière. Les droits d'un travailleur détaché seront ainsi maintenus jusqu'à la fin de la période de détachement.

Al. 3 et 4

Les alinéas 3 et 4 garantissent également un maintien des règles de coordination selon l'ALCP pour les personnes qui ne sont pas ou plus en situation d'assujettissement transfrontalier en matière de sécurité

sociale, mais qui bénéficient d'un droit à résider ou travailler dans l'autre Etat. Il s'agit par exemple un travailleur suisse détaché au Royaume-Uni qui reste travailler au Royaume-Uni après la fin de sa période de détachement. Ces alinéas garantissent que toute personne qui a un droit à résider ou travailler dans l'autre Etat selon le présent accord bénéficie de la coordination en matière de sécurité sociale.

Les membres de la famille sont dans toutes ces situations également couverts, mais l'alinéa 5 précise que seuls les droits dérivés sont protégés, i.e. les droits qui découlent pour eux de leur lien de famille avec le travailleur.

Art. 26 Règles de coordination en matière de sécurité sociale

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

Art. 26a Situations spéciales couvertes

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

Al. 1

L'alinéa 1 lettre a) protège les ressortissants suisses ou du Royaume-Uni qui ont acquis des droits parce qu'ils ont accompli avant la date spécifique des périodes d'assurance dans l'autre Etat. Il s'agit en particulier de reconnaître les périodes d'assurance accomplies avant et après la date spécifique pour l'octroi d'une future rente.

Les lettres b) et c) de l'alinéa 1 maintiennent la coordination en matière d'assurance maladie pour les personnes qui, avant la date spécifique, ont obtenu une autorisation pour un traitement dans l'autre Etat, ou qui se trouvent en séjour temporaire dans l'autre Etat au moment de la date spécifique, par exemple les touristes.

La lettre d) maintient le droit aux allocations familiales pour des personnes qui ne sont pas elles-mêmes en situation transfrontalière mais qui, au moment de la date spécifique, sont soumises à la législation d'un Etat et ont des enfants qui résident dans l'autre Etat.

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

Al. 2

Selon l'alinéa 2, les règles de coordination pour l'assurance-maladie s'appliquent aux personnes qui reçoivent une prestation en application de l'alinéa 1, lettre a) - essentiellement les personnes qui obtiennent une rente basée sur des périodes d'assurances accomplies dans l'autre Etat. De même, ces personnes peuvent bénéficier de l'exportation des allocations familiales.

Art. 26b Protection des ressortissants d'Etats membres de l'UE

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

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

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

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

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

Art. 26c Application de la partie III en l'absence d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume Uni

En l'absence d'accord entre le Royaume-Uni et l'UE, la partie III du présent accord ne s'applique entre le Royaume-Uni et la Suisse que dans la mesure du possible et nécessaire aux fins du présent accord. Cette disposition permet de protéger les droits acquis dans les relations entre le Royaume Uni et la Suisse dans le scénario no deal.

Art. 27 Remboursement, recouvrement et compensation

Les règles concernant le remboursement, le recouvrement ou la compensation de créances sont maintenues pour des faits survenus avant la date spécifique, même pour des personnes qui ne sont pas dans le champ d'application personnel de l'article 25. Pour des créances survenues après la date spécifique toutefois, seules celles concernant des personnes relevant de l'article 25 sont protégées.

Art. 28 Adaptation du droit de l'UE

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

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

Le Comité mixte établi selon le présent accord est chargé de ces actualisations. Une annexe à l'accord liste les actes de l'UE applicables.

Pour les modifications substantielles du droit de l'UE, l'alinéa 2 prévoit un examen spécifique des conséquences des nouvelles règles pour les deux Parties.

Les adaptations des règlements de l'UE spécifiques à la Suisse et au Royaume-Uni (inscriptions dans les annexes aux règlements (CE) n°883/2004 et 987/2009) sont également listées dans une annexe au présent accord (l'alinéa 3).

Art. 28a Adaptation du droit de l'UE en l'absence d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume Uni

Même en l'absence d'accord entre le Royaume-Uni et l'UE, les modifications des règlements de coordination pourront être intégrées, selon le même mécanisme adapté aux circonstances : incorporation préalable dans l'ALCP, décision du Comité mixte.

Art. 28b Clause de révision en l'absence d'un accord entre l'Union européenne et le Royaume Uni

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

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

3.4 QUATRIÈME PARTIE – RECONNAISSANCE MUTUELLE DES QUALIFICATIONS PROFESSIONNELLES

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

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

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

Art. 29 Champ d'application personnel

Cet article règle le champ d'application personnel de la partie reconnaissance des qualifications. Ce dernier est élargi par rapport au champ d'application personnel énoncé à l'art. 10 de l'accord du fait que la résidence des citoyens suisses ou britanniques n'est pas un critère. Le champ d'application ne s'élargit pas aux citoyens de l'UE ayant obtenu une qualification, respectivement une reconnaissance, en Suisse ou au Royaume-Uni, ces derniers étant couverts en majeure partie par l'accord négocié entre l'UE et le Royaume-Uni.

Art. 30 Qualifications professionnelles reconnues

La validité de toutes les reconnaissances délivrées par le Royaume-Uni ou par la Suisse avant la date de sortie du Royaume-Uni de l'UE est garantie. Sont incluses les reconnaissances, ou documents équivalents, délivrées en application aux directives européennes reprises par l'annexe III de l'ALCP¹⁹, y compris toutes les directives spéciales. Les professionnels suisses ou britanniques exerçant une profession réglementée sur la base d'une reconnaissance de leurs qualifications avant la date spécifique auront toujours accès à l'exercice de cette profession après le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Les avocats exerçant sous leur titre d'origine et étant inscrits auprès de l'autorité compétente en Suisse ou au Royaume-Uni pourront continuer d'exercer cette activité pour autant que leur inscription soit maintenue au registre.

Art. 30a Personnes fournissant des prestations de services dans des professions réglementées

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

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

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

Art. 32 Procédures de reconnaissance pas encore entamées

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

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

Cet article règle la coopération administrative et est une copie miroir du texte de l'accord entre l'UE et le Royaume-Uni.

3.5 CINQUIÈME PARTIE – DISPOSITIONS FINALES

Art. 34 Annexe

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

Art. 35 Textes authentiques

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

¹⁹ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22) ; Directive 98/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise (JO L 77 du 14.3.1998, p. 36) ; Directive 74/556/CEE du Conseil du 4 juin 1974 relative aux modalités des mesures transitoires dans le domaine des activités relevant du commerce et de la distribution des produits toxiques et des activités comportant l'utilisation professionnelle de ces produits, y compris les activités d'intermédiaires (JO L 307 du 18.11.1974, p. 1) ; Directive 86/653/CEE du Conseil du 18 décembre 1986 relative à la coordination des droits des États membres concernant les agents commerciaux indépendants (JO L 382 du 31.12.1986, p. 17).

Art. 36 Entrée en vigueur et application

Les dispositions finales (art. 36) réglementent notamment l'entrée en vigueur de l'accord et son application provisoire à compter de la date spécifiée, laquelle est définie à l'art. 2, let. b, de l'accord. Si le Royaume-Uni venait à quitter l'UE sans conclure d'accord avec elle, c'est-à-dire sans convenir de période de transition, la date spécifiée serait vraisemblablement le 30 mars 2019. En revanche, si une période de transition est instaurée, la date spécifiée correspondra à la date à partir de laquelle cette période est échue. Il s'agirait alors du 1er janvier 2021, à moins l'UE et le Royaume-Uni ne prolongent la période de transition.

Au contraire du Royaume-Uni, la Suisse n'a pas assez de temps pour faire approuver l'accord sur les droits acquis des citoyens de manière ordinaire par son Parlement d'ici au 30 mars 2019. C'est pourquoi la possibilité d'opter pour une application urgente a été intégrée à l'accord. Si la procédure d'approbation ordinaire n'est pas close à la fin de la période de transition, par exemple en cas de référendum facultatif, il sera également possible, à la fin de cette période, d'appliquer l'accord à titre provisoire.

4 Conséquences

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

La mise en œuvre de cet accord a des répercussions sur l'établissement et la prolongation des titres de séjour des citoyens britanniques et des membres de leur famille, les émoluments perçus par les cantons sur ces titres de séjour ainsi que les adaptations dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) qui en découlent.

En fonction du scénario, la sortie avec ou sans accord de retrait du Royaume-Uni de l'UE, ces modifications entreront en vigueur à une période différente:

En cas d'absence d'accord de retrait au 29 mars 2019, les ressortissants britanniques ainsi que les membres de leur famille obtiendront un titre de séjour biométrique lors du renouvellement ou de changements de leur statut. Les émoluments perçus par les cantons seront adaptés en conséquence pour couvrir les coûts. Le passage de titres de séjour papier au biométrique ainsi que le changement de statut des ressortissants britanniques, qui deviennent des ressortissants d'Etat tiers aux bénéficiaires de droits basés sur l'ALCP, entraînent des adaptations dans le système SYMIC et la procédure d'annonce. Les modifications effectuées dans le cadre de ce scénario sont introduites en urgence et se restreignent au minimum. Il n'est pas à exclure que de nouvelles modifications doivent être effectuées ultérieurement dans le système SYMIC pour améliorer la mise en œuvre du présent accord.

En cas d'accord de retrait, aucun changement n'est à prévoir avant la fin de la période de transition. Les adaptations nécessaires ne seront effectives qu'à partir de l'entrée en vigueur de cet accord.

La mise en œuvre de l'accord n'a pas de répercussions dans le domaine des assurances sociales. En la matière, elle n'engendre ni surcoûts ni charges supplémentaires de personnel.

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

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

S'agissant de régler les droits acquis ou en cours d'acquisition des personnes qui bénéficient déjà de l'ALCP, les cantons continueront d'appliquer la procédure de traitement des demandes déjà en place. Pour les cantons, le principal défi consistera à différencier les catégories de ressortissants britanniques présents sur le territoire suisse et de distinguer leurs droits respectifs.

Le groupe de personnes qui peuvent se prévaloir des dispositions de l'accord est défini et restreint. Seuls les ressortissants suisses ou britanniques qui se sont prévalus de l'ALCP avant qu'il ne cesse de leur être applicable sont couverts par l'accord sur les droits acquis des citoyens. Dès lors, deux groupes de ressortissants britanniques vivront à l'avenir en Suisse : ceux qui ont immigré en vertu des dispositions de l'ALCP pendant qu'il était encore applicables aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, et ceux qui auront immigré après la fin de son applicabilité.

Pour les autorités d'exécution, la difficulté consistera à distinguer clairement ces deux groupes de personnes. Les autorités cantonales compétentes en matière de migration ne sont pas seules concernées ; il en va de même des instances d'exécution dans le domaine de la sécurité sociale, qui ne disposent pas des mêmes outils que les services des migrations pour vérifier les droits des étrangers concernés. Les autorités cantonales et fédérales sont en principe au fait de cette situation. En effet, elles ont acquis de l'expérience des distinctions à faire entre les différentes bases légales et prétentions se rapportant à un même groupe de personnes à l'occasion de l'introduction progressive de la libre circulation des personnes et de son extension

à de nouveaux pays membres de l'UE. Les tâches inhérentes à ces nouvelles distinctions n'iront pas sans entraîner des charges supplémentaires. Cependant, la situation sera quelque peu différente dans le cas du Brexit, puisque c'est la première fois qu'un État quitte l'UE.

La mise en œuvre de cet accord prévoit ainsi certaines modifications de lois et d'ordonnances (cf. ch. 2.1 et 2.2). Celles-ci portent principalement sur l'établissement et la prolongation de titres de séjour des quelques 40'000 citoyens britanniques et des membres de leur famille qui bénéficient de l'accord. Le passage aux titres de séjour biométriques entraîne des coûts financiers et en personnel directs pour les cantons, avec notamment le besoin d'effectuer des adaptations manuelles dans SYMIC. En revanche, les coûts liés aux titres de séjour biométriques sont couverts par les émoluments perçus.

4.3 Conséquences économiques

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

5 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

L'accord sur les droits acquis des citoyens n'a été annoncé, ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019 (FF 2016 981), ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019 (FF 2016 4999). Il est apparu en cours de législature, suite au résultat du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE organisé le 23 juin 2016.

Néanmoins, il est lié aux objectifs 5 (la Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE) et 14 (la Suisse gère la migration et exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci) du Conseil fédéral pour l'année 2019²⁰ :

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

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La compétence de la Confédération de conclure un accord bilatéral avec le Royaume-Uni se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101), qui accorde à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux. L'approbation de tels traités incombe en principe à l'Assemblée fédérale (art. 166, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral peut toutefois conclure lui-même des traités internationaux lorsqu'il y est habilité par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale, ou lorsque le traité en question n'a qu'une portée mineure (art. 166, al. 2, Cst. ; art. 24, al. 2, de la loi sur le Parlement [LParl ; RS 171.10] ; art. 7a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA ; RS 172.010]).

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

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

²⁰ www.bk.admin.ch > Page d'accueil > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral 2019 - Volume I

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

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

6.3 Forme de l'acte à adopter

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

En l'espèce, l'accord contient un certain nombre de dispositions générales et abstraites qui devraient, s'il s'agissait de droit interne, être édictées sous la forme d'une loi au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. L'accord a en effet pour objet de fixer les droits et obligations 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 (frontaliers compris), indépendants (frontaliers compris), prestataires de services ou personnes n'exerçant pas une activité lucrative.

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

6.4 Application provisoire

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

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

Quant à l'urgence particulière, elle s'explique du point de vue du Conseil fédéral par le fait qu'une application provisoire de l'accord est jugée nécessaire pour protéger les droits acquis des ressortissants suisses et britanniques dans les deux pays en cas d'absence d'accord entre le Royaume-Uni et l'UE à la date du retrait. En raison des incertitudes persistantes, la Suisse ne dispose pas du temps et de la sécurité de planification nécessaires pour clore la procédure d'approbation ordinaire d'ici au 29 mars 2019. Afin d'éviter tout vide juridique, il faut donc veiller à être en mesure d'appliquer l'accord à titre provisoire à compter du 30 mars 2019.

Ainsi, afin de préserver des intérêts prépondérants (économiques, politiques et migratoires) et de tenir compte de l'urgence qu'entraînerait une sortie sans accord du Royaume-Uni de l'UE, les commissions parlementaires compétentes ont suivi l'argumentation du Conseil fédéral et ne se sont pas opposées à

l'application à titre provisoire de l'accord à compter du 30 mars 2019. En effet, une sortie sans accord constitue un scénario crédible (cf. ch. 1.1.1). Il faut donc prévoir une application provisoire du présent accord entre la Suisse et le Royaume-Uni au 30 mars 2019.

Par ailleurs, aux termes de l'art. 7b, al. 2, LOGA, l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de son application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné. Afin de maintenir l'application provisoire de l'accord en cas de sortie sans accord de retrait, le Conseil fédéral soumettra le message au Parlement en septembre 2019.

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