



11. juillet 2019

Accord entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à l'accès au marché du travail pour une période transitoire 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 ; ouverture de la procédure de consultation

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs

À l'occasion du vote référendaire du 23 juin 2016, 51,9 % des citoyens du Royaume-Uni 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). Selon l'art. 50 du traité sur l'Union européenne¹, un traité cesse d'être applicable au Royaume-Uni :

- En présence d'un accord de retrait : le jour de son entrée en vigueur ; on parle alors d'une sortie « avec accord » ;
- En l'absence d'accord de retrait : deux ans après la notification de retrait adressée au Conseil européen ; on parle alors de sortie « sans accord » du Royaume-Uni de l'UE ou de « scénario sans accord ».

Le 19 mars 2018, le Royaume-Uni et l'UE ont convenu, au niveau politique, d'une phase transitoire qui s'étend du 29 mars 2019 au 31 décembre 2020 au moins dans le cas d'une sortie avec accord du Royaume-Uni de l'UE². Pendant cette phase, le Royaume-Uni continuerait de faire partie du marché intérieur européen et de l'Union douanière et continuerait d'appliquer le droit de l'UE, mais serait privé des droits de codécision dans le processus de décision interne de l'UE. L'existence de cette phase transitoire et son application dépendent donc de la ratification de l'accord de retrait dans le délai fixé. Tant que l'accord de retrait n'est ratifié ni par le Royaume-Uni ni par l'UE, l'accord lui-même, la phase de transition et, en fin de compte, la sortie du Royaume-Uni de l'UE avec accord ne sont pas garantis.

Par courrier du 5 avril 2019, le président du conseil Tusk a proposé à la ministre May un report du délai de sortie (fixé initialement au 29 mars 2019) au 30 juin 2019, et ce, pour la seconde fois. En réponse à la première demande, le Conseil européen avait décidé le 21 mars 2019 d'accorder un report du délai jusqu'au 12 avril 2019 (ou jusqu'au 22 mai 2019 si l'accord de retrait avait pu être approuvé jusqu'au 29 mars 2019, ce qui n'a pas été le cas). Compte tenu du blocage de la situation au Royaume-Uni et, par conséquent, de l'absence probable d'un accord de retrait le 12 avril 2019, le président du conseil Tusk a convoqué le Conseil européen en réunion extraordinaire (art. 15, al. 3, en relation avec l'art. 50, al. 3, du Traité sur l'Union européenne) le 10 avril 2019 afin de ratifier la réponse à la nouvelle demande de prorogation.

Lors de cette séance, le Conseil européen a pris les décisions suivantes :

- Le délai de retrait est prolongé jusqu'au 31 octobre 2019 au plus tard.
- Si l'accord de retrait est ratifié par les deux parties avant cette date, le retrait interviendra le premier jour du mois suivant.
- Si l'accord de retrait n'est pas ratifié avant le 22 mai 2019, le Royaume-Uni est tenu de procéder aux élections au Parlement européen conformément au droit de l'Union ; à défaut, le retrait interviendra le 1^{er} juin 2019.

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

² Cf. art. 132 Withdrawal Agreement.

- Le Conseil européen fera le point sur la situation lors de sa réunion le 21/22 juin 2019.

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. Dans le domaine migratoire, il s'agit de l'accord du 21 juin 1999³ conclu entre la Suisse, d'une part, et l'UE et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP). Dans la mesure où le retrait du Royaume-Uni de l'UE sans accord signifierait la fin de l'applicabilité de l'ALCP, l'admission des travailleurs britanniques serait alors nouvellement soumise aux dispositions en matière de droit des étrangers prévues dans la loi fédérale du 16 décembre 2005⁴ sur les étrangers et l'intégration (LEI).

L'accord négocié entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif à l'accès au marché du travail pour une période transitoire 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 transitoire sur l'accès au marché du travail) doit être considéré dans ce contexte. Il s'appliquerait en cas de retrait sans accord, dans le but d'offrir une phase de transition de durée limitée pour le passage du régime de la libre circulation à la réglementation applicable à l'admission des ressortissants d'États tiers.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

En octobre 2016, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif de sauvegarder autant que possible les droits et obligations entre la Suisse et le Royaume-Uni après la sortie de ce dernier de l'UE et d'approfondir la collaboration en cas d'intérêts réciproques (stratégie *Mind the gap*⁵). Dans cette perspective, la Suisse a déjà conclu avec le gouvernement britannique une série de nouveaux accords dans les domaines du commerce, de la migration, du transport terrestre et aérien ainsi que des assurances. Le 25 avril 2018, le Conseil fédéral a précisé sa stratégie *Mind the gap* et décidé qu'il convenait de recourir à la possibilité de poursuivre temporairement les accords conclus avec des États tiers, prévue dans le cadre de la phase transitoire des relations entre l'UE et le Royaume-Uni, également aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. Aussi les accords bilatéraux (ALCP inclus) seraient-ils applicables aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni jusqu'à la fin de la phase transitoire.

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 parlementaires ainsi que les cantons ont pleinement 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.

Par décision du 5 septembre 2018, le Conseil fédéral a adopté les mandats de négociation en lien avec le scénario sans accord de retrait en vue de la mise en œuvre de la stratégie *Mind the gap*. Il a ainsi stipulé que la négociation d'un accord transitoire sur l'accès au

³ RS **0.142.112.681**, y compris ses annexes I (libre circulation des personnes), II (coordination des systèmes de sécurité sociale) et III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles).

⁴ RS **142.20**

⁵ www.eda.admin.ch > DFAE - Home > Négociations et thèmes ouverts > Thèmes ouverts > Brexit > Brexit : fiche d'information

marché du travail devait respecter les intérêts de la Suisse en politique intérieure et politique extérieure ainsi que les prescriptions de son droit constitutionnel, notamment l'art. 121a de la Constitution fédérale⁶. Dans ce cadre entrent aussi les intérêts de l'économie suisse eu égard au recrutement de travailleurs britanniques ainsi que l'accès des ressortissants suisses au marché du travail britannique.

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a négocié l'accord transitoire sur l'accès au marché du travail dans le cadre de ce mandat avec des représentants du gouvernement britannique. Les structures mises en place pour les négociations sur l'accord entre la Suisse et le Royaume-Uni relatif aux droits des citoyens à la suite du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne et de la fin de l'applicabilité de l'accord sur la libre circulation des personnes (accord sur les droits des citoyens) ont permis de mener les pourparlers concernant l'accord transitoire sur l'accès au marché du travail principalement par écrit et par téléphone. Le seul et unique jour de négociation a eu lieu le 13 février 2019. Les deux délégations ont rapidement réussi à s'entendre sur la teneur de l'accord. Le mardi 19 mars 2019, elles sont convenues de mettre un terme aux négociations et d'en soumettre le résultat à l'approbation de chacun des deux gouvernements.

Le Conseil fédéral a approuvé l'accord transitoire sur l'accès au marché du travail le 17 avril 2019. L'accord a été signé le 10 juillet 2019, à Londres.

1.3 Consultation des Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États

Dans la mesure où l'accord prévoit une application provisoire, la Commission de politique extérieure du Conseil national et la Commission de politique extérieure du Conseil des États ont été consultées, respectivement, le 13 mai 2019 et le 24 mai 2019. Les deux commissions ont approuvé l'application provisoire de l'accord.

1.4 Relation avec le programme de législature et la planification financière ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

L'accord transitoire sur l'accès au marché du travail n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016⁷ sur le programme de la législature 2015 à 2019 ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016⁸ sur le programme de la législature 2015 à 2019. La nécessité de conclure cet accord s'est révélée en cours de législature, à la suite du résultat du vote référendaire du 23 juin 2016 sur le maintien de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE.

L'accord transitoire sur l'accès au marché du travail met toutefois en œuvre les 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) des objectifs annuels du Conseil fédéral pour l'année 2019⁹ :

- 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*.

⁶ RS 101

⁷ FF 2016 981

⁸ FF 2016 4999

⁹ www.bk.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs > Objectifs du Conseil fédéral 2019 – Volume I

- L'objectif 14 prévoit que, en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait, le Conseil fédéral adoptera en 2019 un message sur les droits acquis (art. 23 ALCP) et, le cas échéant, sur une solution transitoire, en fonction de l'avancement des négociations entre le Royaume-Uni et l'UE.

2 Principes de l'accord

2.1 Teneur

L'accord régleme, dans l'hypothèse du scénario sans accord de retrait, un accès facilité au marché du travail des citoyens britanniques en Suisse et des citoyens suisses au Royaume-Uni pour une durée limitée au 31 décembre 2020 (avec option de prolongation). A défaut d'un tel accord, la sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait signifierait la suppression de la libre circulation des personnes entre la Suisse et le Royaume-Uni, en lien avec l'accès au marché du travail ; les citoyens britanniques seraient assimilés aux ressortissants d'États tiers et, partant, soumis aux dispositions applicables de la LEI. Les ressortissants d'État tiers ne peuvent être admis dans le cadre des contingents disponibles que si l'admission sert les intérêts économiques de la Suisse, si l'ordre de priorité est observé et pour autant que les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche économique concernée (qualification) soient respectées et que les candidats à l'immigration disposent d'un logement approprié en Suisse (art. 18 à 24 LEI).

Ne tombent pas dans le champ d'application de l'accord transitoire les personnes sans activité lucrative, les personnes admises en vertu du regroupement familial, les prestataires de services transfrontaliers et les étudiants. Ces catégories de personnes sont soumises aux conditions d'admission prévues pour les ressortissants d'États tiers au sens de la LEI.

De même, l'accord transitoire ne contient aucune disposition sur la reconnaissance des diplômes et des qualifications ou sur les autorisations de pratiquer une profession.

2.2 Appréciation de la solution proposée

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 fin 2018¹⁰. Pour l'année 2018, 3504 autorisations de séjour (B)¹¹ et 3744 autorisations de séjour de courte durée (L)¹² leur ont été délivrées. S'y ajoutent 433 autorisations frontalières¹³ et 6236 annonces¹⁴ 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-Uni¹⁵.

¹⁰ www.sem.admin.ch > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > Effectif > 2-10 : Total effectifs population résidente étrangère par groupe d'étrangers.

¹¹ www.sem.admin.ch > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > Mouvements > 3-25 : Entrées de la population résidente étrangère par canton et groupe d'étrangers. Cantons ; nations ; cantons/nations > Année en cours 2018

¹² www.sem.admin.ch > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > Mouvements > 3-41 : Entrées population résidente non permanente étrangère avec activité lucrative par groupe d'étrangers. Cantons ; nations ; cantons/nations ; branches.

¹³ www.sem.admin.ch > Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2018 > Frontaliers > 5-11 : Autorisations frontalières par canton et nationalité

¹⁴ Source : SYMIC

¹⁵ Source : Statistiques de l'Ambassade de Suisse au Royaume-Uni

La stratégie *Mind the gap* du Conseil fédéral vise, sur la base des droits et obligations réciproques en vigueur, à préserver autant que possible et même à étendre les relations étroites entre la Suisse et le Royaume-Uni après le retrait de ce dernier de l'UE. Il s'agit de 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 transitoire sur l'accès au marché du travail permet d'atteindre cet objectif en facilitant à l'égard des États tiers, pendant une période de durée limitée, le recrutement de main-d'œuvre en provenance du Royaume-Uni. Ainsi, la Suisse garantit dans une large mesure aux entreprises suisses la sécurité du droit et la sécurité de planification requises même en cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait.

2.3 Mise en œuvre législative en Suisse

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 inscrire dans le droit national par un acte spécial de transformation.

L'accord transitoire sur l'accès au marché du travail contient des normes directement applicables, suffisamment concrètes et précises pour permettre aux personnes physiques et morales de se prévaloir des droits et obligations qui en découlent et d'être en mesure d'intenter, sur cette base, toute action devant les autorités judiciaires ou administratives.

L'accord ne requiert aucune adaptation de la législation suisse. L'art. 2, al. 1, LEI prévoit que la législation sur les étrangers s'applique uniquement aux cas qui ne sont pas couverts par des traités internationaux conclus par la Suisse. Dans la mesure où les dispositions de l'accord diffèrent de la LEI, elles sont directement applicables à l'admission de main-d'œuvre britannique.

3 Commentaires des dispositions de l'accord

Art. 1 Buts

Prévu pour le cas d'une sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait et, par conséquent, de l'extinction de l'applicabilité de la libre circulation des personnes entre la Suisse et le Royaume-Uni, l'accord vise à permettre une admission facilitée des travailleurs britanniques pour une période transitoire et à garantir ainsi la sécurité de planification requise par notre économie.

Art. 2 Définitions

Cet article définit les principaux termes utilisés dans le texte de l'accord. La let. d ne s'adresse qu'au Royaume-Uni, car la notion d'« accès au marché du travail » n'y est pas usuelle.

Art 3 Champ d'application

L'al. 1 précise le champ d'application géographique de l'accord, à savoir le territoire de la Suisse et celui du Royaume-Uni, y compris Gibraltar. Par conséquent, l'accord ne s'applique ni aux territoires britanniques d'outre-mer ni aux dépendances de la Couronne.

L'al. 2 réserve les dispositions plus favorables du droit national. Les dispositions de la LEI et de ses ordonnances d'exécution s'appliquent à titre subsidiaire aux ressortissants britanniques soumis à l'accord. La LEI est valable lorsqu'elle prévoit un statut juridique plus favorable et qu'aucune disposition contraire ne figure dans l'accord. Les ressortissants suisses sont soumis aux conditions stipulées dans le document de principe (*policy paper*)

publié le 28 janvier 2019 par le Royaume-Uni pour les citoyens UE/AELE¹⁶. En vertu de ce document, des séjours d'une durée jusqu'à trois mois sont possibles sans titre de séjour. Toute personne qui souhaite séjourner plus de trois mois au Royaume-Uni doit y être enregistrée et obtient ainsi un titre de séjour d'une durée de trois ans. Le document est délivré sur simple vérification de l'identité et la présentation d'un extrait du casier judiciaire (cf. aussi art. 5).

Art 4 Principes d'admission en Suisse des travailleurs salariés et indépendants ressortissants du Royaume-Uni

En conformité avec les prescriptions de l'art. 121a Cst., l'al. 1 dispose que l'admission de ressortissants britanniques pour une durée supérieure à quatre mois est limitée par un contingent fixé annuellement par le Conseil fédéral. Il précise aussi que le Conseil fédéral doit tenir compte des intérêts économiques de la Suisse et du principe de la priorité accordée aux travailleurs déjà présents en Suisse lors de la fixation des contingents. Le Conseil fédéral conserve sa marge de manœuvre pour fixer de manière autonome la hauteur et le type des contingents. Dans la perspective d'un scénario sans accord de retrait, le Conseil fédéral a inscrit, le 22 mars 2019, 3500 contingents pour des citoyens du Royaume-Uni dans l'ordonnance du 24 octobre 2007¹⁷ relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). L'admission est ainsi limitée par un nombre maximum d'autorisations conformément aux dispositions de la LEI (art. 20) applicables aux ressortissants d'État tiers.

En lien avec les contingents, l'al. 2 dispose par ailleurs que le Conseil fédéral tient compte de la demande spécifique de main-d'œuvre du Royaume-Uni sur le marché du travail suisse. La demande sur le marché suisse est déjà l'un des critères considérés par le Conseil fédéral lors de la fixation des contingents pour les États tiers.

L'al. 3 régleme les dérogations aux conditions d'admission pour les travailleurs salariés en provenance du Royaume-Uni par rapport à celles auxquelles sont soumis les travailleurs salariés ressortissants d'États tiers en vertu des dispositions applicables de la LEI. Pour les demandes individuelles d'octroi d'une autorisation de travail, on renonce à examiner dans chaque cas, selon la let. a, l'ordre de priorité (art. 21 LEI), selon la let. b, les exigences en matière de qualifications professionnelles (art. 23, al. 1, LEI) et, selon la let. c, les intérêts économiques de la Suisse (art. 18, let. a, LEI). La let. b porte exclusivement sur les conditions en matière de qualifications professionnelles relevant du droit des étrangers. Pour les professions réglementées, une reconnaissance des qualifications professionnelles au sens des prescriptions internes doit être requise auprès des autorités suisses.

Les dérogations prévues à l'al. 3 autorisent, contrairement à la réglementation applicable aux États tiers, l'admission en provenance du Royaume-Uni non seulement de spécialistes hautement qualifiés qu'il n'est pas possible de trouver en Suisse ou dans l'espace UE/AELE, mais aussi d'employés dans des métiers moins qualifiés comme le tourisme. Ces facilités valent aussi bien pour des séjours inférieurs à quatre mois non contingentés que pour des séjours de plus longue durée.

L'al. 4 correspond à l'art. 22 LEI. Ainsi, comme pour l'admission de personnes en provenance d'État tiers, les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche doivent être respectées et cette condition doit être vérifiée par les autorités cantonales.

¹⁶

¹⁷ RS 142.201

L'al. 5 régleme les dérogations aux conditions d'admission auxquelles sont soumis les travailleurs indépendants en provenance du Royaume-Uni par rapport à celles qui s'appliquent aux indépendants ressortissants d'un État tiers en vertu des dispositions applicables de la LEI. Pour les demandes individuelles d'octroi d'une autorisation de travail, on renonce à examiner dans chaque cas, selon la let. a, les exigences en matière de qualifications professionnelles (art. 23, al. 1, LEI) et, selon la let. b, les intérêts économiques de la Suisse (art. 19, let. a, LEI). La let. a porte exclusivement sur les conditions se rapportant aux qualifications professionnelles relevant du droit des étrangers. Pour les professions réglementées, une autorisation de pratiquer au sens des prescriptions internes est requise.

Art 5 Principes d'admission au Royaume-Uni des travailleurs ressortissants de la Suisse salariés et indépendants

Cet article régleme les conditions d'admission des citoyens suisses au Royaume-Uni. La réglementation correspond en substance à celle que le Royaume-Uni a proposée de manière unilatérale pour les citoyens des pays UE/AELE et de la Suisse, dans son document de principe (Policy Paper) du 28 janvier 2019, dans l'éventualité d'une sortie sans accord. En vertu de ce document, des séjours d'une durée jusqu'à trois mois sont possibles sans titre de séjour. Toute personne qui souhaite séjourner plus de trois mois au Royaume-Uni doit être enregistrée et y obtenir un titre de séjour d'une durée de trois ans. Ce document est délivré sur simple vérification de l'identité et présentation d'un extrait du casier judiciaire. L'accord garantit l'admission des Suisses comme travailleurs salariés ou indépendants au Royaume-Uni sans système de contingent (art. 5, al. 1) et sans examen de l'intérêt économique (art. 5, al. 2, let. b) ni des conditions personnelles (art. 5, al. 2, let. c). Les conditions de salaire et d'emploi doivent, en revanche, être conformes aux normes internes britanniques (art. 5, al. 2, let. a).

Art 6 Mobilité professionnelle

Aussi bien les ressortissants britanniques en Suisse que les ressortissants suisses au Royaume-Uni jouissent de la mobilité géographique et professionnelle. Pour les séjours de courte durée, la Suisse déroge ici aux dispositions en vigueur de la LEI, lesquelles limitent la mobilité professionnelle des ressortissants d'État tiers qui sont au bénéfice d'une autorisation de courte durée.

Art 7 Travailleurs frontaliers

Cet article régle les conditions d'admission des travailleurs frontaliers britanniques en Suisse (al. 1) et des travailleurs frontaliers suisses au Royaume-Uni (al. 2). L'al. 1 déroge aux conditions d'admission de la LEI, valables pour les ressortissants d'États tiers (art. 25 LEI). Ainsi, les citoyens ressortissants du Royaume-Uni échappent à la restriction prévue pour les ressortissants d'États, à savoir posséder un droit de séjour durable dans un État voisin et résider dans la zone frontalière suisse depuis six mois au moins, et à la limitation de leurs activités à ladite zone.

Art 8 Dispositions générales du droit national

Cet article rappelle que les dispositions de l'accord concernent uniquement les facilités accordées par rapport aux conditions d'admission relevant du droit des étrangers pour un séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative. Ainsi, aux termes de l'art. 4 de cet accord, on renonce explicitement à examiner dans chaque cas l'ordre de priorité (art. 21 LEI), les exigences en matière de qualifications professionnelles (art. 23, al. 1, LEI) et les intérêts économiques de la Suisse (art. 18, let. a, et art. 19, ch. 1, LEI). Pour les travailleurs britanniques salariés, en revanche, l'employeur doit déposer une demande (art. 18, let. b, LEI), les règles relatives à l'intégration restent applicables (art. 3 et art. 23, al. 2, LEI) et la

preuve du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche (art. 22 LEI) doit être apportée. Pour les travailleurs britanniques indépendants, les conditions financières et les exigences relatives à l'exploitation de l'entreprise doivent être remplies (art. 19, let. b, LEI) et l'intéressé doit disposer d'une source de revenus suffisante et autonome (art. 19, let. c, LEI). Les questions de procédure et d'émolument ainsi que les séjours sans activités lucratives sont soumis aux prescriptions légales internes. Restent également valables les règles de la LEI qui concernent l'octroi et le retrait d'autorisations.

Art 9 Entités infranationales

Par cette disposition, les deux parties s'engagent à garantir le respect des termes de l'accord par toutes les autorités compétentes (en Suisse, les cantons) responsables de son exécution.

Art 10 Transparence

Selon cet article, les deux parties s'engagent à publier ou à rendre publics par d'autres moyens leurs lois, réglementations, procédures et décisions juridiques de portée générale, ainsi que les accords et traités internationaux susceptibles d'avoir une incidence sur l'exécution de l'accord.

Art 11 Comité mixte

Un comité mixte, composé de représentants de la Suisse et du Royaume-Uni, est institué. Il est chargé de la gestion, de la bonne application et du suivi de l'accord, mais aussi de trouver des solutions en cas de différends entre les parties. Il prend ses décisions d'un commun accord entre ses membres. Il formule des recommandations et prend des décisions dans les circonstances prévues par l'accord (art. 11, al. 1 et 6). Aux fins de la bonne exécution de l'accord, des échanges d'informations réguliers sont prévus entre la Suisse et le Royaume-Uni, ainsi que la possibilité, à la demande de l'une des parties, de procéder à des consultations au sein du comité mixte (art. 11, al. 2). Le comité mixte peut en outre décider de constituer des groupes de travail ou d'experts pour l'assister dans son travail (art. 11, al. 5). L'accord prévoit expressément que les décisions du comité mixte, notamment toute modification de l'accord, n'entrent en vigueur qu'à l'issue des procédures d'approbation internes à l'État. En particulier, la décision de définir un nombre maximum d'autorisations pour les travailleurs britanniques ne dépend pas d'une décision du comité mixte (à ce propos, cf. aussi art. 4).

Art 12 Entrée en vigueur et application

Le présent article régit l'entrée en vigueur de l'accord et son application provisoire. Ainsi, l'accord entre en vigueur au plus tard à l'un des moments indiqués : à la date de retrait ou le premier jour du premier mois après la date de réception de la dernière notification des parties attestant l'issue de la procédure d'approbation interne. La *date de retrait* est définie à l'art. 2, let. c, de l'accord. En cas de sortie du Royaume-Uni de l'UE sans accord de retrait, il s'agirait probablement du 1^{er} novembre 2019¹⁸.

En Suisse, cette échéance ne laisse pas suffisamment de temps pour suivre la procédure d'approbation ordinaire devant le Parlement. C'est pourquoi la possibilité d'opter pour une application urgente a été intégrée à l'accord. Chacune des parties peut en tout temps mettre fin à l'application provisoire de l'accord. La dénonciation prend effet le premier jour du deuxième mois qui suit la réception de la notification.

¹⁸ On ne peut exclure que le délai au sens de l'art. 50 du Traité UE soit une fois de plus prorogé et que le Royaume-Uni sorte néanmoins de l'UE sans accord de retrait. Le cas échéant, le retrait sans accord aurait lieu au plus tard le 1^{er} novembre 2019.

Art 13 Fin, prolongation et dénonciation

Conformément à l'al. 1, l'accord prend fin le 31 décembre 2020. Il est alors caduc, à moins que les parties conviennent d'une prolongation. Conformément à l'al. 2, une telle décision est prise par le comité mixte. Son approbation relève de la compétence du Conseil fédéral respectivement du gouvernement du Royaume-Uni. Selon l'al. 3, la dénonciation de l'accord prendrait effet le premier jour du sixième mois après réception de la notification par l'autre partie.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération et des cantons

L'accord n'a aucune conséquence pour les finances et le personnel de la Confédération. L'application de l'accord relève de la compétence des cantons. La Confédération surveille son exécution dans le cadre des ressources en matière de finances et de personnel et des compétences actuelles.

En comparaison avec la réglementation concernant les États tiers, l'accord garantit aux cantons des facilités en matière du traitement des demandes d'autorisation pour des ressortissants britanniques. Aucune procédure d'approbation cantons-Confédération n'est prévue pour l'instant. La suppression de l'obligation de vérifier dans chaque cas l'ordre de priorité, les conditions personnelles et les intérêts économiques réduit grandement le travail de contrôle par comparaison avec la réglementation applicable aux États tiers.

4.2 Conséquences pour l'économie

L'accord transitoire sur l'accès au marché du travail offre à l'économie suisse, dans l'éventualité de la suppression de la libre circulation des personnes entre la Suisse et le Royaume-Uni, une période transitoire pendant laquelle il est possible de recruter facilement des travailleurs ressortissants du Royaume-Uni. Par comparaison avec la réglementation valable pour les États tiers sans accord, il est ainsi nettement moins difficile d'obtenir une autorisation de travail, grâce à l'abandon de la procédure d'approbation et de l'obligation de prouver le respect des dispositions concernant la priorité des travailleurs en Suisse et les qualifications professionnelles. Les simplifications apportées par l'accord transitoire sur l'accès au marché du travail réduisent aussi le travail administratif et la durée de la procédure.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se base sur l'art. 54, al. 1, Cst., selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer les traités et à les ratifier. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., il revient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale¹⁹, LParl ; art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁰, LOGA). En l'occurrence, aucune base légale (particulière) n'accorde au Conseil fédéral la compétence exclusive de signer l'accord en question : les termes de l'art. 100 LEI ne suffisent pas, car le projet d'accord va au-delà des champs d'application dans lesquels, selon cette disposition, le

¹⁹ RS 171.10

²⁰ RS 172.010

Conseil fédéral peut conclure des accords dans le domaine migratoire. En conséquence, l'accord transitoire avec le Royaume-Uni sur l'accès au marché du travail doit être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.

L'accord est par ailleurs compatible avec l'art. 121a Cst. Cet article stipule que la Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers et qu'elle la limite au moyen de contingents et de plafonds annuels. En outre, cette disposition constitutionnelle exige que la fixation des plafonds et des contingents annuels pour les étrangers exerçant une activité lucrative tienne compte des intérêts économiques globaux de la Suisse et respecte le principe de la préférence à accorder à la main-d'œuvre déjà présente en Suisse. Les critères déterminants pour l'octroi d'une autorisation de séjour sont, en particulier, la demande d'un employeur, la capacité d'intégration, des revenus suffisants et autonomes.

La Suisse garde la possibilité de gérer son immigration de manière autonome et unilatérale. Elle garde en effet la liberté de fixer le nombre maximum d'autorisations qui peuvent être délivrées ainsi que les conditions auxquelles elles peuvent être délivrées ou révoquées. Par ailleurs, le traité peut être dénoncé (art. 13, al. 3). Enfin, la décision de mettre en œuvre les mesures de limitation ne dépend pas de la décision de l'autre partie à l'accord dans la mesure où les décisions du comité mixte n'entrent en vigueur qu'après avoir été approuvées selon les procédures internes aux parties (art. 11).

L'art. 4, al. 1, de l'accord prescrit la limitation nécessaire par des contingents ainsi que la prise en compte des intérêts économiques et du respect de la priorité accordée aux travailleurs en Suisse. Les critères imposés par la Constitution pour l'octroi des autorisations de séjour (demande d'un employeur, capacité d'intégration et source de revenus suffisante et autonome) sont ainsi considérés dans le cadre de l'admission de travailleurs britanniques qui entendent exercer une lucrative en Suisse. L'art. 8 de l'accord prévoit que toutes les dispositions de la LEI relatives à l'accès au marché du travail (à l'exception des dérogations prévues aux art. 4, 6 et 7) s'appliquent aux ressortissants du Royaume-Uni. Ces trois conditions définies dans la Constitution font aujourd'hui partie intégrante des dispositions applicables à l'admission de ressortissants d'États tiers. La demande de l'employeur est prescrite par les art. 11, al. 3, et 18, al. b, LEI. La capacité d'intégration est prévue à l'art. 3, al. 1, LEI. Pour l'exercice d'une activité lucrative indépendante, l'art. 18, al. c, LEI exige une source de revenus suffisant et autonome. Pour les travailleurs salariés, c'est l'art. 22 LEI qui s'applique. La LEI prévoit en outre une vérification *a posteriori* de ces conditions (c'est-à-dire après l'octroi des autorisations), ce qui offre aussi la possibilité de contrôler le respect des prescriptions de l'art. 121a Cst. La disposition constitutionnelle permet un système de contrôle pour vérifier les trois critères déterminants précisés à l'art. 121a, al. 3, 2^e phrase, Cst. après l'octroi de l'autorisation. Une autorisation de courte durée ou de séjour peut être révoquée si l'étranger lui-même ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale (art. 62, al. 1, let. e, LEI). L'autorisation d'établissement peut être révoquée si l'étranger lui-même ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63, al. 1, let. c, LEI). Une autorisation de courte durée ou de séjour peut aussi être révoquée si l'étranger, sans motif valable, ne respecte pas la convention d'intégration (art. 62, al. 1, let. g, LEI) ; une autorisation d'établissement peut être révoquée et remplacée par une autorisation de séjour lorsque les critères d'intégration définis à l'art. 58a LEI ne sont pas remplis (art. 63, al. 2, LEI).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC, la Suisse a souscrit des engagements en matière de circulation des personnes uniquement

pour le personnel dirigeant et pour des spécialistes hautement qualifiés en lien avec le transfert d'entreprises. Ces engagements sont soumis au principe de la nation la plus favorisée. La Suisse a toutefois prévu une exception spécifique à cette clause pour des mesures concernant la circulation des personnes en lien avec les accords bilatéraux conclus avec les pays de l'UE/AELE. L'accord est donc en principe compatible avec les obligations de la Suisse dans le cadre de l'AGCS.

En plus, le présent accord ne couvre pas les prestations de services fournies par des personnes physiques. Ainsi, pour cette catégorie de personnes, il n'existe pas d'incompatibilité avec des engagements de la Suisse dans le cadre de l'AGCS.

5.3 Forme de l'acte à adopter

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. impose de soumettre au vote du peuple les traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. 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. Les dispositions considérées comme importantes sont celles qui ont dû, au sens de l'art. 164, al. 1, Cst., être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Le traité international en question contient des dispositions législatives importantes. Par conséquent, l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de l'accord est sujet au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.