

Message

relatif à l'approbation de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse sur la libre circulation des personnes (modification de l'annexe III à l'accord, reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) et à la transposition de la décision (loi fédérale sur l'obligation de déclaration et sur la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services dans le cadre de professions réglementées)

du ...

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre par le présent message, en vous proposant de l'adopter, l'arrêté fédéral relatif:

- à l'approbation de la décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse sur la libre circulation des personnes (modification de l'annexe III à l'accord, reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles), et
- à la transposition de la décision (loi fédérale sur l'obligation de déclaration et sur la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services dans le cadre de professions réglementées).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles entre la Suisse et l'UE (annexe III à l'accord sur la libre circulation des personnes), il faut d'une part transposer les adaptations du droit européen dans le droit suisse et, d'autre part, mettre en place, moyennant une nouvelle loi fédérale, une procédure d'annonce et de vérification pour les personnes qui ont acquis leurs qualifications professionnelles à l'étranger et entendent fournir en Suisse une prestation dans une profession réglementée. Les réglementations visent à assurer la protection de la santé et la sécurité publiques et, dans l'intérêt des professionnels et des entreprises suisses, l'égalité de traitement en matière d'accès au marché dans les professions réglementées.

L'accord Suisse-UE du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP) règle à son annexe III la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. En raison de l'évolution du droit européen, l'annexe III ALCP doit être modifiée. La directive 2005/36/CE sur la reconnaissance des qualifications professionnelles doit être intégrée dans l'annexe III ALCP; elle y remplace les directives qui ont été abrogées en 2007 déjà au sein de l'UE. Simultanément, la liste des titres automatiquement reconnus pour les professions sectorielles doit être actualisée. Enfin, l'annexe modifiée règle la reconnaissance des qualifications professionnelles bulgares et roumaines.

Par décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011, le Comité mixte UE-Suisse sur l'ALCP a approuvé la modification de l'annexe III à l'accord et son application provisoire à l'exception du titre II (libre prestation de services) de la directive 2005/36/CE. Vu l'application provisoire de l'annexe III ALCP, l'arrêté fédéral portant approbation de la décision n° 2/2011 doit être soumis à l'Assemblée fédérale pour adoption dans un délai de six mois à compter de la date marquant le début de l'application provisoire (1^{er} novembre 2011). La Suisse disposera ensuite de deux ans pour notifier l'achèvement de ses procédures internes visant à adopter et à transposer la décision n° 2/2011 du Comité mixte susmentionnée, à défaut de quoi celle-ci deviendra caduque.

Tant les ressortissants que les entreprises suisses profiteront des modifications de l'annexe III ALCP, de la liberté accrue de prester des services et de la nouvelle procédure de déclaration et de vérification des qualifications, introduite dans les Etats membres de l'UE/AELE. En outre, la modification de l'annexe III ALCP permettra à nouveau d'appliquer entre la Suisse et les Etats membres de l'UE/AELE les mêmes règles que celles qui valent au sein de l'UE/AELE, ce qui n'est pas sans intérêt pour la Suisse.

La nouvelle loi fédérale sur l'obligation de déclaration et sur la vérification des qualifications professionnelles des citoyens de l'UE/AELE qui exercent une profession réglementée vise à mettre en œuvre en Suisse, au cours des deux prochaines années, la procédure de déclaration prévue au titre II de la directive 2005/36/CE (libre prestation de services). Cette procédure s'applique aux prestataires de

services ressortissants de l'UE ou de l'AELE qui entendent exercer en Suisse une activité professionnelle réglementée pendant une période maximale de 90 jours de travail effectifs par année civile. Cette partie de la directive 2005/36/CE, respectivement de la décision n° 2/2011 du Comité mixte, n'est pas sujette à application provisoire. A l'avenir, pour les professions réglementées, les prestataires de services seront soumis, préalablement à la prestation, à une procédure de déclaration et de vérification des qualifications, en lieu et place de l'actuelle procédure de reconnaissance. En outre, pour les professions réglementées ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques, la vérification des qualifications professionnelles devra se faire dans des délais plus brefs.

Table des matières

Condensé	2
Glossaire	6
1 Présentation des grandes lignes du projet	8
1.1 Contexte	8
1.1.1 Reconnaissance des qualifications professionnelles dans le cadre de l'annexe III ALCP	8
1.1.2 Mécanismes de l'annexe III ALCP	9
1.1.3 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans l'exécution de l'annexe III ALCP	10
1.1.3.1 Professions réglementées	10
1.1.3.2 Vérification et reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères	11
1.1.4 Mise à jour de l'annexe III ALCP	11
1.1.5 Données statistiques en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles	11
1.2 Déroulement des négociations, résultat	12
1.3 Procédure de consultation	12
2 Explications relatives à la décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse concernant l'ALCP et à la directive 2005/36/CE	13
2.1 Décision du Comité mixte UE-Suisse	13
2.1.1 Contexte	13
2.1.2 Objet	14
2.1.3 Liste des titres de formation	14
2.1.4 Elargissement à la Bulgarie et à la Roumanie	15
2.2 Directive 2005/36/CE	16
2.2.1 Consolidation	16
2.2.2 Procédure pour les prestataires de services dans le cadre de la mise en œuvre de la libre prestation de services	16
3 Explications relatives à la loi fédérale sur l'obligation de déclaration et sur la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services dans le cadre de professions réglementées	17
3.1 Peu de professions réglementées	17
3.2 L'obligation de déclaration et la vérification des qualifications professionnelles en détails	17
3.3 Délimitation par rapport à l'annonce au sens de l'art. 6 de la loi fédérale sur les travailleurs détachés en Suisse	18
3.4 Explications des dispositions législatives	18
3.4.1 Conception générale	18
3.4.2 Détails des dispositions	19
4 Conséquences de la nouvelle version de l'annexe III ALCP et de la nouvelle loi fédérale	25
4.1 Conséquences pour la Confédération	25

4.1.1 Incidences sur le personnel	25
4.1.2 Autres conséquences	26
4.2 Conséquences pour les cantons	26
4.3 Conséquences sur l'économie	26
5 Liens avec le programme de législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral	27
6 Aspects juridiques	27
6.1 Constitutionnalité	27
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	28
6.3 Forme de l'acte à adopter	28
6.4 Frein aux dépenses	28
6.5 Conformité à la loi sur les subventions	28
6.6 Délégation de compétences normatives	29
Arrêté fédéral portant approbation de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse sur la libre circulation des personnes (modification de l'annexe III à l'accord, reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) et de la transposition de la décision (projet de loi fédérale sur l'obligation de déclaration et sur la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services dans le cadre de professions réglementées) (Projet)	31
Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes Décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse institué par l'art. 14 de l'accord en ce qui concerne le remplacement de l'annexe III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles)	37

Glossaire

AELE	Association européenne de libre-échange
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
Convention AELE	Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) (RS 0.632.31)
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPE	Commissions de politique extérieure
CRS	Croix-Rouge suisse
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
Directive 2005/36/CE	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)
EPF	Ecole polytechnique fédérale
ESTI	Inspection fédérale des installations à courant fort
FF	Feuille fédérale
HES	Haute école spécialisée
IMI	Système d'information du marché intérieur de l'UE
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LCo	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (loi sur la consultation; RS 172.061)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
LPMed	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (RS 811.11)
LPsy	Loi fédérale du 18 mars 2011 sur les professions relevant du domaine de la psychologie (FF 2011 2529)
MEBEKO	Commission fédérale des professions médicales
ODM	Office fédéral des migrations

OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFPr	Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (RS 412.101)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
RO	Recueil officiel du droit fédéral
UE	Union européenne

Message

1 Présentation des grandes lignes du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Reconnaissance des qualifications professionnelles dans le cadre de l'annexe III ALCP

La Suisse a signé le 21 juin 1999 l'accord entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ci-après: ALCP)¹. Cet accord est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 et permet à la Suisse de participer au système européen de reconnaissance des diplômes (annexe III ALCP). Les annexes à l'ALCP sont structurées comme suit:

Annexe I ALCP: règle les questions liées au droit de séjour et de l'établissement.

Annexe II ALCP: règle les questions relatives aux assurances sociales.

Annexe III ALCP: règle la reconnaissance des qualifications professionnelles lorsque l'Etat d'accueil réglemente l'exercice de l'activité en question.

L'annexe III ALCP forme ainsi, avec les annexes I et II de l'accord, un ensemble de normes permettant le libre choix du lieu de travail et de domicile. Plus précisément, ces normes visent à faciliter la libre circulation de citoyens suisses dans l'UE et, inversement, de citoyens de l'UE en Suisse, au titre de l'exercice d'une profession réglementée.

L'ALCP s'applique tant à l'établissement qu'à la prestation de services. Les ressortissants de l'UE/AELE prenant un emploi en Suisse, les prestataires de services exerçant une activité lucrative indépendante provenant d'un Etat membre de l'UE/AELE, ainsi que les travailleurs détachés peuvent séjourner en Suisse pendant trois mois (prestataires de services pendant 90 jours ouvrables) par année civile sans autorisation de séjour (art. 5, al. 1, ALCP et art. 6, al. 2, annexe I, ALCP). Jusqu'à présent, l'annexe III ALCP n'opérait pas de distinction entre ces deux cas de figure: la reconnaissance des qualifications professionnelles est aujourd'hui encore régie par les mêmes règles, que la personne concernée s'établisse durablement ou se limite à fournir temporairement des services. Ce régime sera modifié à la faveur de la révision de l'annexe III ALCP, plus précisément par la reprise de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles², qui prévoit notamment que les prestations de services d'une durée maximale de 90 jours de travail effectifs par année civile peuvent être effectuées sans reconnaissance des qualifications professionnelles.

¹ RS 0.142.112.681

² JO L 255 du 30.9.2005, p. 22, dans la version en vigueur selon l'accord sur la libre circulation des personnes et la Convention AELE révisée.

1.1.2 Mécanismes de l'annexe III ALCP

En vertu des directives européennes reprises à l'annexe III depuis l'entrée en vigueur de l'ALCP, les citoyens suisses peuvent faire reconnaître leurs qualifications professionnelles au sein de l'UE en vue d'y exercer leur profession. Cette faculté vaut aussi, inversement, pour les ressortissants de l'UE qui entendent exercer une activité professionnelle en Suisse.

La Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (convention AELE)³ prévoit les mêmes droits pour les citoyens suisses au sein de l'AELE et pour les ressortissants de l'AELE en Suisse.

Le système européen de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles permet aux personnes d'exercer une profession réglementée dans un Etat autre que celui où elles ont acquis leurs qualifications. Au sens de l'art. 3, par. 1, point a), de la directive 2005/36/CE, on entend par profession réglementée une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès ou l'exercice est subordonné, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées. Il s'agit de professions pour l'exercice desquelles un diplôme ou un certificat déterminé est exigé. Ainsi, il n'est pas possible de travailler en Suisse comme médecin sans posséder de diplôme fédéral de médecin ou de diplôme étranger reconnu conformément à la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (LPMed)⁴. Dans la quasi-totalité des cantons, il n'est pas non plus possible de pratiquer la profession d'opticien sans être titulaire du diplôme fédéral d'opticien ou du Bachelor en optométrie de la HES de la Suisse du Nord-Ouest.

Le système européen de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles tel que repris à l'annexe III ALCP prévoit trois types de reconnaissance:

- Pour sept professions sectorielles (médecin, pharmacien, dentiste, vétérinaire, sage-femme, infirmier en soins généraux, architecte), la reconnaissance est automatique. Pour chacune de ces professions, il existe une liste des titres de formation reconnus pour chaque Etat membre. L'Etat d'accueil n'a pas le droit de contrôler le contenu du cursus étranger, puisque les exigences en matière de formation ont été harmonisées dans l'ensemble de l'UE. Il doit se borner à confirmer que le diplôme pertinent figure dans la liste des titres de formation automatiquement reconnus.
- Pour certaines professions artisanales, commerciales et industrielles, la reconnaissance des qualifications professionnelles est basée sur l'expérience professionnelle⁵.

³ RS **0.632.31**; l'annexe K de cette convention prévoit la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles.

⁴ RS **811.11**

⁵ Sont notamment soumis à ce système, en Suisse, les professions du domaine de l'électricité ou les ramoneurs. A noter que le respect des normes légales d'installation ou de contrôle peut être exigé; en outre, pour certaines professions du domaine de l'électricité, une autorisation formelle de l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) est nécessaire.

- Pour toutes les autres professions réglementées, la reconnaissance est régie par le système général. Il permet à l'Etat d'accueil d'imposer des mesures de compensation lorsque le contenu de la formation dispensée sur son territoire diffère notablement de celui qui a cours dans l'Etat d'origine.

1.1.3 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans l'exécution de l'annexe III ALCP

Lors de l'entrée en vigueur de l'annexe III ALCP en 2002, la Suisse n'a pas arrêté de mesures spécifiques de transposition puisqu'en la matière les compétences et les tâches de la Confédération et celles des cantons étaient déjà réglées au niveau constitutionnel et législatif. Or cette situation de fait n'a pas fondamentalement changé, pas plus que la situation juridique.

L'exécution de l'annexe III ALCP révisée imposera à la Confédération et aux cantons des procédures différenciées selon les professions et les compétences en matière de réglementation de la formation et des professions. Eu égard à l'introduction de la procédure de déclaration et de vérification des qualifications pour les prestataires de services, cette situation exige une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons.

1.1.3.1 Professions réglementées

L'annexe III ALCP s'applique à la reconnaissance de qualifications professionnelles acquises à l'étranger lorsque l'exercice de la profession en question est réglementé en Suisse.

Par principe, la réglementation d'une profession est du ressort des cantons. Forte de la compétence que lui confère l'art. 95 de la Constitution fédérale (Cst.)⁶ et d'autres dispositions constitutionnelles, la Confédération a toutefois réglementé au niveau fédéral l'exercice de certaines professions, telles les professions médicales universitaires⁷, la profession de moniteur de conduite⁸ et celle de guide de montagne⁹.

Même lorsque la Confédération règle la formation et l'exercice d'une profession, les cantons restent dans la plupart des cas compétents pour délivrer les autorisations d'exercer¹⁰. Ce faisant, ils veillent au respect du droit fédéral et vérifient notamment, avant d'octroyer l'autorisation d'exercer, que les personnes en question soient titulaires des diplômes et certificats requis par le droit fédéral.

⁶ RS 101

⁷ Cf. LPMed; RS 811.11

⁸ Voir l'art. 15, al. 3, de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01).

⁹ Voir la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque (FF 2010 8215). Cette loi entrera probablement en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

¹⁰ Parmi les quelques exceptions à ce régime figurent les professions du domaine de l'électricité. Ces activités sont réglées par le droit fédéral (voir l'ordonnance du 7 novembre 2001 sur les installations électriques à basse tension, OIBT; RS 734.27), les autorisations de procéder à des installations étant délivrées par une autorité fédérale, l'ESTI.

1.1.3.2 Vérification et reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères

La vérification et la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères au titre de l'annexe III ALCP des professions dont la formation est régie par la Confédération incombe à cette dernière. Ceci vaut par exemple pour les professions médicales et les professions non universitaires du domaine de la santé (physiothérapie et ergothérapie, soins infirmiers, sage-femme, diététique).

La vérification et la reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères est de la compétence des cantons lorsque – comme en ce qui concerne les professions d'enseignant scolaire, de logopédiste, de psychomotricien ou d'ostéopathe – la réglementation de la formation ressortit de la compétence cantonale.

1.1.4 Mise à jour de l'annexe III ALCP

L'ALCP, y compris son annexe III, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Depuis lors, l'annexe III a été modifiée une seule fois, en 2004¹¹. Il s'agissait d'ajouter à la liste des titres de formation le diplôme d'architecture de l'Université de la Suisse italienne (USI), de manière à en garantir la reconnaissance automatique au sein de l'UE/AELE. Depuis lors, plusieurs modifications rendent une mise à jour de cette annexe nécessaire. Il s'agit aujourd'hui de reprendre la directive 2005/36/CE, qui est entrée en vigueur dans l'UE en 2005. Il convient également d'actualiser la liste des titres de formation donnant lieu à une reconnaissance automatique pour les professions sectorielles susmentionnées, et d'assurer la reconnaissance des diplômes bulgares et roumains.

1.1.5 Données statistiques en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles

Il n'existe pas de statistique nationale concernant la reconnaissance des qualifications professionnelles acquises à l'étranger. On estime, cependant, à quelque 6000 par année le nombre de diplômes et certificats étrangers reconnus par la Suisse.

De même, les ressortissants suisses qui demandent la reconnaissance de leurs qualifications professionnelles dans un Etat membre de l'UE ne font pas l'objet d'un relevé statistique.

Les chiffres sur la reconnaissance des qualifications professionnelles ne permettent pas de savoir si les personnes qui en bénéficient viennent s'établir durablement en Suisse ou si elles ne font qu'y prester un service.

¹¹ Décision n° 1/2004 du Comité mixte UE-Suisse portant modification de l'annexe III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part (RO 2004 4203).

Différentes recherches ont fait ressortir que la reconnaissance de qualifications étrangères et de titres suisses dans l'UE/AELE était un processus bien rôdé, quand bien même on sait qu'il demande du temps et que des retards ne peuvent être exclus¹².

1.2 Déroutement des négociations, résultat

La Suisse et l'UE ont commencé en 2007 déjà à discuter de la révision de l'annexe III ALCP. Le but consistait à actualiser l'annexe et à préparer la reprise de la directive 2005/36/CE.

Les négociations se sont avérées difficiles; un accord n'a pu être trouvé qu'en octobre 2010. Les parties ont alors décidé d'une application provisoire des parties techniques de l'annexe III ALCP. Les autres parties de la décision doivent entrer en vigueur le jour de la notification de l'achèvement des procédures internes de transposition de la décision n° 2/2011 par la Suisse.

La Suisse dispose d'un délai de deux ans pour procéder à la transposition interne de la décision n° 2/2011. Il s'agit d'un délai usuel pour la transposition d'accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE. Si la procédure de ratification devait ne pas être finie dans les deux ans après la signature de la décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011, cette décision deviendrait caduque.

1.3 Procédure de consultation

Une procédure d'audition relative à la reprise de la directive 2005/36/CE¹³ a eu lieu en 2006. Outre les cantons, les milieux et organisations politiques et économiques intéressés ont été auditionnés¹⁴. Il a été largement tenu compte des positions exprimées; les remarques de la Conférence des gouvernements cantonaux (CDC) ont en particulier été prises en compte.

L'audition a montré que les participants soutiennent une actualisation du système existant de reconnaissance par la reprise de la directive 2005/36/CE. Ils ont toutefois exigé que la nouvelle procédure de déclaration prévue par la directive 2005/36/CE soit transposée en Suisse. Ceci requiert la création d'une base légale formelle.

La nouvelle procédure doit notamment permettre la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de l'UE/AELE qui souhaitent exercer en Suisse une profession ayant un impact sur la santé et la sécurité publiques. Ceci contribue à la protection de l'intérêt légitime des consommateurs dans ces deux domaines ainsi que des professionnels et entreprises suisses qui obtiendront l'égalité de traitement dans l'accès au marché. Les cantons et quelques organisations ont instamment appelé de

¹² Voir le rapport du Bureau de l'intégration du DFAE/DFE intitulé «Enquête sur l'application des accords bilatéraux Suisse-UE, rapport d'évaluation et analyse des problèmes», janvier 2010.

¹³ www.admin.ch > Documentation > La procédure de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2007 > Département fédéral de l'économie

¹⁴ Le rapport sur les résultats de l'audition est téléchargeable à l'adresse: www.admin.ch > Documentation > La procédure de consultation > Procédures de consultation et d'audition terminées > 2007 > Département fédéral de l'économie

leurs vœux l'instauration d'une procédure de déclaration et de vérification des qualifications professionnelles à la fois suffisamment développée et efficace. De nombreux participants à l'audition ont, en outre, relevé l'importance que revêtent les connaissances linguistiques et la connaissance du droit suisse. Le projet de loi tient compte de ces exigences et crée les conditions propres à en assurer l'exécution.

Aux termes de l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁵, la consultation est censée permettre de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. L'audition de 2007 ayant permis d'atteindre cet objectif et le contexte matériel et juridique n'ayant pas subi de modifications depuis lors, une procédure de consultation n'était pas nécessaire pour le présent arrêté fédéral (nouvelle loi fédérale incluse).

2 Explications relatives à la décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse concernant l'ALCP et à la directive 2005/36/CE

2.1 Décision du Comité mixte UE-Suisse

2.1.1 Contexte

Depuis 2007, la Suisse et l'UE ont négocié une nouvelle version de l'annexe III ALCP. Le 17 août 2011, le Conseil fédéral a autorisé le chef de la délégation suisse au sein du Comité mixte UE-Suisse à parapher la décision portant modification de l'annexe III ALCP. Comme cette décision doit être appliquée provisoirement à l'exception du titre II de la directive 2005/36/CE (libre prestation de services), les Commissions de politique extérieure des deux conseils ont été préalablement consultées conformément à l'art. 152, al. 3^{bis}, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹⁶. Les deux commissions ayant donné un préavis positif, la décision a été signée le 30 septembre 2011¹⁷.

La décision du Comité mixte UE-Suisse est appliquée provisoirement depuis le 1^{er} novembre 2011, en vertu de son art. 4, al. 2. Fait toutefois exception le titre II¹⁸ de la directive 2005/36/CE. Celui-ci entrera en vigueur à compter de la notification de l'achèvement des procédures internes de transposition et de mise en œuvre de la décision par la Suisse (art. 4, al. 1).

Le Conseil fédéral dispose de six mois dès le début de l'application provisoire (1^{er} novembre 2011) pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse.

¹⁵ RS 172.061

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ Décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse institué par l'art. 14 de l'accord entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes en ce qui concerne le remplacement de l'annexe III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles); RO 2011 4859.

¹⁸ Le titre II de la directive 2005/36/CE contient de nouvelles dispositions facilitant la libre prestation de services. L'entrée en vigueur du titre II de la directive 2005/36/CE doit être liée à la notification de l'achèvement de la mise en œuvre de la décision n° 2/2011 et à l'instauration d'une procédure de déclaration et de vérification dans le cadre du présent projet de loi.

La fin des procédures internes de ratification et de transposition de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse du 30 septembre 2011 doit être notifiée dans un délai de deux ans. Si la ratification et la transposition de la décision ne sont pas notifiées dans les deux ans, ladite décision deviendrait caduque¹⁹. Il en résulterait que les ressortissants et entreprises suisses ne pourraient pas bénéficier de la réglementation consacrée par l'art. 7 de la directive 2005/36/CE et, partant, seraient désavantagés par rapport aux autres prestataires de services présents dans l'UE. Cela signifierait aussi que les relations entre la Suisse et l'UE seraient à nouveau régies par l'annexe III ALCP dans sa teneur de 2004²⁰, et donc par des textes qui ont été entre-temps abrogés au sein de l'UE. De même, la directive 2005/36/CE ne pourrait plus être appliquée en Suisse.

2.1.2 Objet

La décision du Comité mixte consolide sept années d'évolution dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles:

1. En Suisse, de nouveaux titres de formation ont vu le jour. Ils doivent être intégrés à l'annexe III ALCP afin d'être reconnus dans l'UE/AELE (voir ch. 2.1.3).
2. Le protocole II, qui prévoit l'élargissement de la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie²¹, a été accepté lors de la votation populaire du 8 février 2009. Il est donc nécessaire d'adapter l'annexe III ALCP en conséquence (voir ch. 2.1.4).
3. Au sein de l'UE, le droit communautaire a poursuivi son développement. Ainsi, en 2007, la directive 2005/36/CE a remplacé les quinze directives qui figuraient dans l'annexe III ALCP depuis 2002 (voir ch. 2.2).

2.1.3 Liste des titres de formation

La nouvelle annexe III ALCP actualise la liste des titres de formation mutuellement reconnus pour les professions sectorielles. Pour sa part, la Suisse voit ajoutés à cette liste les titres suivants:

¹⁹ Art. 4, al. 3, de la décision n° 2/2011

²⁰ Décision n° 1/2004 du Comité mixte UE-Suisse du 30 avril 2004 portant modification de l'annexe III (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles) de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part (RO **2004** 4203).

²¹ Protocole du 27 mai 2008 à l'accord entre la Confédération Suisse, d'une part, et la Communauté Européenne et ses états membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République de Bulgarie et de la Roumanie, à la suite de leur adhésion à l'Union Européenne; RS **0.142.112.681.1**.

- Bachelor of Science [nom de la HES] en soins infirmiers²²;
- Master of Arts [nom de la HES] en architecture et Master of science [nom de l'EPF] en architecture²³;
- Titre postgrade fédéral de médecin spécialiste en infectiologie²⁴.

Ces diplômes sont ainsi automatiquement reconnus au sein de l'UE/AELE. Leurs titulaires peuvent y exercer leur profession sans que l'Etat d'accueil puisse leur imposer des mesures de compensation.

La nouvelle annexe III ALCP incorpore dorénavant sept diplômes et brevets fondés sur la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)²⁵ et sur les règlements d'examen approuvés par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)²⁶. Par l'adjonction de ces titres de la formation professionnelle supérieure, les qualifications sont reconnues dans l'UE pour exercer la profession réglementée en question, même si l'Etat d'accueil exige un diplôme universitaire. Ceci n'empêche pas celui-ci d'exiger des détenteurs de ces diplômes de subir des mesures de compensation s'il existe une différence substantielle entre ces qualifications professionnelles et la formation exigée dans l'Etat d'accueil.

2.1.4 Elargissement à la Bulgarie et à la Roumanie

Dans le protocole II relatif à l'élargissement de la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie²⁷, la Suisse et l'UE sont convenues que l'annexe III ALCP serait adaptée par une décision du Comité mixte permettant de régler la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles avec ces deux Etats membres de l'UE. La version actualisée de l'annexe III, à laquelle la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse fait référence, concrétise le mandat imparti par l'art. 4 du protocole.

²² RO **2011** 4873

²³ RO **2011** 4876 s. avec mention des titres de formation reconnus délivrés par les HES ou les EPF.

²⁴ RO **2011** 4871

²⁵ RS **412.10**

²⁶ Il s'agit des titres de formation professionnelle supérieure suivants: audioprothésiste avec brevet fédéral, guide de montagne avec brevet fédéral, professeur de sports de neige avec brevet fédéral, bottier-orthopédiste diplômé, opticien diplômé, orthopédiste diplômé et technicien dentiste diplômé.

²⁷ Art. 4 du protocole, RS **0.142.112.681.1**; FF **2008** 1927, notamment p. 1981 ss.

2.2 Directive 2005/36/CE

2.2.1 Consolidation

La directive 2005/36/CE²⁸ consolide le système actuel de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles. Elle abroge la plupart des directives²⁹ dont elle reprend le contenu sans y apporter de modifications matérielles.

2.2.2 Procédure pour les prestataires de services dans le cadre de la mise en œuvre de la libre prestation de services

La directive 2005/36/CE instaure – et c’est-là sa principale innovation – la libre prestation des services pour des personnes qui fournissent un service temporairement et occasionnellement (pendant 90 jours de travail effectifs au maximum) dans un autre Etat membre dans le cadre d’une profession réglementée, sans s’y établir durablement.

Aux termes de l’art. 7 de la directive 2005/36/CE, les Etats de l’UE peuvent instaurer une procédure de déclaration et de vérification des qualifications pour les professions réglementées. Si un Etat choisit de ne pas instaurer la procédure prévue par ledit article, les prestataires de services peuvent exercer leur activité sans déclaration. La déclaration peut être exigée pour toutes les professions réglementées. Après réception de celle-ci, seules peuvent être vérifiées les qualifications des professions qui ont des implications pour la santé ou la sécurité publiques. En cas de différence substantielle entre les qualifications professionnelles du prestataire et la formation exigée dans l’Etat membre d’accueil, l’accès à l’activité professionnelle dépend de la réussite d’une épreuve d’aptitude selon l’art. 7, par. 4, de la directive 2005/36/CE. Cette épreuve, qui ne peut être imposée que pour l’exercice de professions auxquelles s’applique le système général de reconnaissance, offre la possibilité aux prestataires de services de démontrer qu’ils ont acquis les connaissances et compétences manquantes. Pour les professions sectorielles, la reconnaissance est automatique, de sorte qu’elle ne peut donner lieu à aucune épreuve d’aptitude. Il en va de même des personnes qui remplissent les conditions de la reconnaissance de l’expérience professionnelle.

²⁸ 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

²⁹ Les directives abrogées par la directive 2005/36/CE avec effet au 20 octobre 2007 sont les suivantes: directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE, 89/48/CEE, 92/51/CEE, 93/16/CEE et 1999/42/CE. Les directives concernant les avocats (directives 77/249/CEE et 98/5/CE), également reprises dans l’annexe III, restent en vigueur.

3 Explications relatives à la loi fédérale sur l'obligation de déclaration et sur la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services dans le cadre de professions réglementées

3.1 Peu de professions réglementées

En Suisse prévaut la liberté économique (art. 27 Cst.). L'un des critères principaux permettant de mesurer le respect de ce droit fondamental est la liberté d'accès aux professions. Cela explique que le droit suisse ne réglemente que les professions dans lesquelles la formation et l'exercice de la profession doivent satisfaire à des exigences dictées par l'intérêt public. Tel est souvent le cas des professions du secteur de la santé ou de la sécurité publique. A ces professions s'ajoutent celles qui ont un impact notable sur le développement de l'économie et de la société, mais sans avoir d'incidence directe en matière de santé ou de sécurité publiques. Il convient de mentionner ici les professions d'enseignant et d'expert-comptable.

3.2 L'obligation de déclaration et la vérification des qualifications professionnelles en détails

L'objectif est de définir, de concert avec les cantons, quelles professions réglementées par le droit fédéral et cantonal doivent être soumises à déclaration. Il sera ainsi possible de dresser une liste des professions réglementées soumises à l'obligation de déclaration. Ce mode de procéder, d'une part, tient compte de la répartition actuelle des compétences et responsabilités entre la Confédération et les cantons en matière de réglementation de la formation et de l'exercice des professions réglementées. Il permet d'autre part d'empêcher que, pour les professions ayant un impact sur la santé ou la sécurité publiques, des prestataires de services de l'UE/AELE puissent fournir des prestations alors qu'ils ne disposent pas des qualifications professionnelles requises en Suisse.

Comparativement au régime actuel applicable à la reconnaissance des qualifications professionnelles, les délais impartis pour la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services seront plus courts. Si aujourd'hui la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles peut durer jusqu'à quatre mois, à l'avenir les autorités seront tenues de clore les procédures en l'espace d'un mois, deux au maximum dans les cas dûment justifiés. Si les procédures ne peuvent être clôturées dans les délais, les prestataires de services sont fondés à débiter leur activité sans autre communication.

L'objectif est de parvenir à ce que l'autorité compétente communique aux prestataires de services, dans les brefs délais impartis, le résultat de la procédure de déclaration et de vérification des qualifications. La communication adressée aux prestataires de services les informe de l'objet de l'examen et fixe le cadre de leur activité. Elle mentionne les voies de droit.

Le respect des brefs délais impartis par la directive 2005/36/CE pour communiquer aux prestataires de services le résultat de la vérification de la déclaration et du contrôle des qualifications exige l'instauration d'une procédure à la fois simple et bien coordonnée. Il est à noter que les délais commencent à courir à la date de réception du dossier complet par l'OFFT. Si la déclaration et les documents annexes sont

lacunaires et si l'autorité doit fixer aux prestataires de services un délai supplémentaire pour communiquer les documents ou les informations manquantes, les délais au sens de la directive 2005/36/CE ne commencent à courir qu'à compter de la date de réception par l'OFFT des compléments de dossier exigés.

Cette procédure appelle un besoin de simplification de la collaboration administrative entre les autorités. Une solution consisterait à ce que la Suisse participe au système d'information de l'UE du marché intérieur (IMI). L'IMI est une application en ligne qui vise à accélérer et à simplifier la communication entre les autorités nationales, régionales et locales des Etats membres. Ce système est d'ores et déjà utilisé au sein de l'UE ainsi qu'en Islande, au Liechtenstein et en Norvège.

On trouvera dans l'annexe au présent message un schéma qui illustre le déroulement de la procédure de déclaration et de la vérification des qualifications professionnelles compte tenu de la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons.

3.3 Délimitation par rapport à l'annonce au sens de l'art. 6 de la loi fédérale sur les travailleurs détachés en Suisse

La déclaration au sens de l'art. 7 de la directive 2005/36/CE doit être distinguée de l'annonce pour les travailleurs de courte durée prévue à l'art. 6 de la loi du 8 octobre 1999 sur les travailleurs détachés³⁰. Cette annonce est une mesure d'accompagnement instaurée unilatéralement par la Suisse. Elle correspond aux prescriptions de l'ordonnance du 21 mai 2003 sur les travailleurs détachés en Suisse³¹ et est également compatible avec les dispositions de l'ALCP (annexe I, art. 2, al. 4, ALCP).

Le but est de créer des synergies entre la procédure d'annonce déjà existante et la nouvelle procédure de déclaration et de vérification des qualifications basée sur l'art. 7 de la directive 2005/36/CE. Il est en particulier prévu que les prestataires de services qui procèdent à l'annonce selon la procédure actuelle soient renvoyés vers l'OFFT si la prestation qu'ils entendent fournir est également soumise à l'obligation de déclaration aux termes de la présente loi.

3.4 Explications des dispositions législatives

3.4.1 Conception générale

Le projet de loi vise à créer en Suisse les bases juridiques nécessaires à l'instauration en Suisse de la procédure de déclaration et de vérification des qualifications telle que définie à l'art. 7 de la directive 2005/36/CE.

- Le projet de loi a pour objectif d'obliger les prestataires de services de l'UE/AELE qui entendent fournir en Suisse des prestations dans une profession réglementée, à en faire préalablement la déclaration. Il s'agit également de permettre de continuer à dûment vérifier les qualifications profes-

³⁰ RS 823.20

³¹ RS 823.201

sionnelles des prestataires de services dans les domaines de la santé ou de la sécurité publiques, dans les brefs délais impartis par la directive 2005/36/CE.

- Le projet de loi vise à garantir la collaboration entre la Confédération et les cantons dans le cadre de la procédure de déclaration et de vérification des qualifications, en coordonnant leurs actions.
- La procédure de vérification des qualifications professionnelles et la communication aux prestataires de services doivent être conformes à la répartition actuelle des attributions et des responsabilités entre la Confédération et les cantons. Il en va de même pour l'examen matériel des différences essentielles entre la qualification professionnelle étrangère et la formation exigée en Suisse ainsi que pour l'organisation d'une épreuve d'aptitude.

L'instauration de la procédure de déclaration et de vérification des qualifications telle que prévue dans la directive 2005/36/CE exige une base légale en droit suisse. Cette procédure ne peut en effet se fonder directement sur ladite directive. A défaut de base légale, les prestataires de services de l'UE/AELE pourraient, une fois notifié l'achèvement du processus législatif suisse, exercer occasionnellement ou temporairement (pendant une période maximale de 90 jours de travail effectifs par année civile) en Suisse, sans préavis ni vérification de leurs qualifications professionnelles, une activité professionnelle réglementée ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques.

3.4.2 Détails des dispositions

Titre

Le titre du projet de loi se réfère à l'obligation de déclaration et à la vérification des qualifications professionnelles des prestataires de services préalablement à l'exercice d'une profession réglementée; il délimite ainsi le contenu normatif du projet.

Préambule

Le préambule fait référence à l'art. 95, al. 1, Cst. et à l'annexe III ALCP. Cette annexe et, en particulier, la directive 2005/36/CE qui en fait partie, constituent à la fois la base légale et le fil conducteur du projet de loi.

Art. 1 Objet et champ d'application

L'*al. 1* définit l'objet du projet de loi, à savoir l'obligation de déclaration et la vérification des qualifications professionnelles au titre de l'art. 7 de la directive 2005/36/CE.

L'*al. 2* définit le champ d'application du projet de loi. Il s'applique aux ressortissants de l'UE qui exercent en Suisse, pendant une période maximale de 90 jours par année civile, une profession réglementée soumise à l'obligation de déclaration, au

titre de l'art. 5 ALCP. Les ressortissants de l'AELE sont soumis quant à eux à l'art. 20, ch. 2b, et à l'art. 3 de l'appendice 1 de l'annexe K à la Convention AELE³².

L'al. 3 confère au Conseil fédéral la tâche, après avoir entendu les cantons, de fixer la liste des professions réglementées soumises à l'obligation de déclaration. Cette délégation de compétence facilitera l'adaptation de la liste à l'évolution des législations, tant fédérale que cantonales. Le but est de créer une liste en étroite collaboration et concertation avec les cantons. Une liste des professions réglementées soumises à l'obligation de déclaration s'impose pour des raisons touchant la sécurité du droit, eu égard aux sanctions pénales auxquelles s'exposent les prestataires de services qui violent les dispositions régissant la déclaration.

Art. 2 Obligation de déclaration

L'al. 1 impose aux prestataires de services l'obligation d'adresser à l'OFFT la déclaration exigée, avant la première prestation de services. L'OFFT assure actuellement déjà la fonction de coordonnateur désigné par la Suisse pour les relations avec l'UE. A ce titre, il veille à l'application uniforme de la directive 2005/36/CE³³ et joue le rôle de point de contact pour la reconnaissance mutuelle des diplômes³⁴ et pour l'exécution de l'annexe III ALCP³⁵.

L'al. 2 confère au Conseil fédéral la compétence de fixer la forme, le contenu et la périodicité de la déclaration selon l'art. 7 de la directive 2005/36/CE. Il est prévu que la déclaration contienne obligatoirement tous les documents annexes cités exhaustivement à l'art. 7, par. 2, de la directive 2005/36/CE, à savoir:

- a. *une preuve de la nationalité du prestataire;*
- b. *une attestation certifiant que le détenteur est légalement établi dans un Etat membre pour y exercer les activités en question, et qu'il n'encourt, lorsque l'attestation est délivrée, aucune interdiction même temporaire d'exercer;*
- c. *une preuve des qualifications professionnelles;*
- d. *pour les cas visés à l'art. 5, par. 1, point b), la preuve par tout moyen que le prestataire a exercé les activités en question pendant au moins deux années au cours des dix années précédentes;*
- e. *en ce qui concerne les professions dans le domaine de la sécurité, si l'Etat membre l'exige de ses ressortissants, la preuve de l'absence de condamnations pénales.»*

Il est en outre prévu – ainsi qu'en dispose l'art. 7, par. 1, de la directive 2005/36/CE – d'exiger des informations relatives aux couvertures d'assurance ou autres moyens de protection personnelle ou collective concernant la responsabilité professionnelle. Les prestataires de services doivent, en outre, indiquer le canton dans lequel ils entendent commencer à exercer l'activité réglementée en question.

³² Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE), RS 0.632.31

³³ Voir l'art. 56 de la directive 2005/36/CE.

³⁴ Voir l'art. 71 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr; RS 412.101).

³⁵ Voir l'art. 57 de la directive 2005/36/CE.

L'OFFT réceptionne la déclaration et les documents annexes y relatifs et examine s'ils sont complets. Il s'agit d'un contrôle formel des différents documents présentés par les prestataires de services. Selon les art. 4 et 5, en relation avec l'art. 13, al. 2, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)³⁶, l'autorité peut déclarer irrecevable la demande si les prestataires de services refusent de prêter le concours nécessaire qu'on peut attendre d'eux. Tel est notamment le cas lorsque des documents manquent ou lorsque sont produites des attestations lacunaires concernant les qualifications professionnelles ou l'autorisation d'exercer dans l'Etat de provenance, et lorsque le délai pour compléter le dossier n'est pas respecté.

Si le projet prévoit que la déclaration doit être faite auprès d'une seule et unique autorité, à savoir l'OFFT, c'est parce qu'il s'impose de garantir aux prestataires de services et à l'autorité cantonale ou fédérale compétente un déroulement efficace de la procédure. Le fait de n'avoir qu'un seul et unique interlocuteur permet de mettre en place des procédures bien rôdées et d'instaurer une pratique uniforme pour l'examen visant à déterminer formellement si la déclaration et les documents annexes sont complets. En fin de compte, cette procédure vise à garantir que les autorités compétentes de la Confédération et des cantons disposent de dossiers complets leur permettant de vérifier dans les plus brefs délais les qualifications dans les professions ayant un impact sur la santé ou la sécurité publiques.

Art. 3 Procédure et vérification des qualifications professionnelles pour les professions réglementées qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publiques

Cette disposition règle la procédure pour les professions réglementées ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques. En pareils cas, la directive 2005/36/CE prévoit à son art. 7, par. 4, la possibilité de vérifier les qualifications professionnelles.

Selon l'*al. 1*, l'OFFT transmet la déclaration et les documents annexes – lorsqu'ils sont complets – à l'autorité fédérale³⁷ ou cantonale (il peut aussi s'agir d'un organe intercantonal) compétente pour la reconnaissance des qualifications professionnelles. Cette manière de procéder tient compte de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles. La vérification des qualifications professionnelles s'opère selon la procédure de déclaration et de contrôle des qualifications en lieu et place de la procédure ordinaire de reconnaissance. Ceci s'applique aux personnes qui entendent fournir en Suisse, sans s'y établir, une prestation pendant une période maximale de 90 jours de travail effectifs par année civile, dans une profession réglementée ayant des implications en matière de santé ou de sécurité publiques.

L'*al. 2* règle la vérification des qualifications professionnelles par l'autorité fédérale compétente. Celle-ci contrôle si le prestataire de services dispose des qualifications professionnelles requises pour l'exercice de la profession en Suisse. Si la vérification des qualifications professionnelles ressortit à une autorité cantonale, la procé-

³⁶ RS 172.021

³⁷ Exemple d'autorités compétentes au plan fédéral: Commission fédérale des professions médicales (MEBEKO) pour les médecins, Inspection fédérale des installations à courant fort pour les électriciens; au plan intercantonal: Conférence des directeurs cantonaux de la santé publique (CDS) pour les ostéopathes; au plan cantonal: département de la santé pour les acupuncteurs.

de régie par le droit cantonal ou intercantonal (voir l'al. 4). Pour le surplus, l'al. 2 dispose que l'autorité fédérale compétente transmet la déclaration et les documents annexes, accompagnés du certificat prouvant les qualifications professionnelles requises, à l'autorité compétente pour autoriser l'exercice de la profession. Cette manière de procéder respecte la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons. Ainsi, la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger dans les professions non universitaires de la santé (par exemple infirmiers, sages-femmes ou physiothérapeutes) incombe à la Croix-Rouge suisse (CRS) sur mandat de l'OFFT, alors que la réglementation de ces professions et la délivrance de l'autorisation d'exercer relèvent des cantons. Ce partage des compétences s'applique également par analogie à la procédure de déclaration et de vérification des qualifications: la CRS contrôle les qualifications professionnelles tandis que le canton concerné adresse par la suite la communication correspondante au prestataire. Lorsque, comme dans le domaine des installations électriques³⁸, la vérification des qualifications professionnelles et l'octroi de l'autorisation d'exercer la profession en question sont du ressort de la même autorité fédérale, celle-ci prend les mesures nécessaires pour garantir un déroulement rationnel et rapide de la procédure.

L'al. 3 prévoit la possibilité d'exiger notamment une épreuve d'aptitude s'il existe une différence substantielle entre les qualifications professionnelles étrangères et la formation requise en Suisse. Cette épreuve permet aux prestataires de services de démontrer qu'ils ont acquis les connaissances et compétences manquantes (art. 7, par. 4, de la directive 2005/36/CE). Si l'autorité compétente pour la vérification des qualifications professionnelles estime nécessaire de soumettre le prestataire à une épreuve d'aptitude, elle doit l'en aviser dans le délai d'un mois. Si le prestataire réussit l'épreuve d'aptitude, l'autorité compétente pour la vérification des qualifications professionnelles transmet la déclaration et le certificat prouvant les qualifications professionnelles requises à l'autorité compétente pour l'exercice de la profession, conformément à l'al. 2. En cas d'échec à ladite épreuve, l'autorité doit donner au prestataire la possibilité de la répéter, la directive ne prévoyant toutefois pas de délai à cette fin.

L'al. 4 se calque sur le régime actuel de répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Lorsque l'autorité cantonale est compétente pour régler la formation pour les professions qu'elle réglemente, il lui incombe de définir la procédure de vérification des qualifications professionnelles et d'informer le prestataire du résultat.

Art. 4 Procédure pour les professions réglementées sans implications en matière de santé ou de sécurité publiques

Cette disposition règle le traitement de la déclaration et des documents annexes s'agissant des professions sans implications en matière de santé ou de sécurité publiques. En Suisse, les professions réglementées qui n'ont pas d'implications sur la santé ou de la sécurité publiques sont peu nombreuses.

³⁸ Voir note 10.

L'*al. 1, let. a*, dispose que, dans la mesure où la reconnaissance des qualifications professionnelles incombe à la Confédération, l'OFFT, après avoir vérifié que les documents sont complets, les transmet directement à l'autorité compétente pour autoriser l'exercice de la profession. Il peut s'agir d'un service cantonal ou fédéral.

L'*al. 1, let. b*, règle la procédure applicable dans les cas où la reconnaissance des qualifications professionnelles et l'octroi de l'autorisation d'exercer une profession réglementée relèvent des cantons. En pareille occurrence, il incombe aux organes intercantonaux, respectivement aux cantons, d'examiner la déclaration et les documents annexes, conformément à l'art. 7, par. 2, de la directive 2005/36/CE, puis d'adresser aux prestataires la communication qui convient. Ainsi, en vertu du droit intercantonal, il incombe à la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) de vérifier le certificat attestant qu'une personne est habilitée à enseigner dans son Etat d'origine.

L'*al. 2* prévoit que la procédure qui fait suite à la transmission, par l'OFFT, de la déclaration et des documents annexes ressortit au canton concerné. Celui-ci doit respecter les délais imposés par la directive 2005/36/CE. A défaut, le prestataire est fondé à commencer son activité même s'il n'a pas reçu de communication de l'autorité.

Art. 5 Début de l'exercice de la profession

Cette disposition vise à assurer que l'autorité compétente fédérale ou cantonale, selon le cas, adresse au prestataire de service la communication relative à l'exercice de la profession dans le cadre de la directive 2005/36/CE.

Il est impératif de respecter les brefs délais prévus par la directive 2005/36/CE. En effet, faute de communication – préalablement à l'expiration du délai – au prestataire, celui-ci a le droit de commencer son activité. L'OFFT informe la personne tenue à la déclaration des différents délais en même temps qu'il accuse réception de la déclaration. Les informations se trouveront sur le site Internet de l'OFFT et dans des notices explicatives.

L'*al. 2* confère au Conseil fédéral la tâche de fixer les délais. Il renvoie directement à la directive 2005/36/CE. Il y a lieu de respecter le délai d'un mois après réception de la déclaration et des documents annexes prévu par la directive 2005/36/CE. Dans ce délai, l'autorité compétente doit communiquer au prestataire de services sa décision. Pour les professions réglementées qui ont un impact en matière de santé ou de sécurité publiques, l'autorité communique dans ce délai au prestataire de services sa décision de ne pas contrôler les qualifications, respectivement le résultat de la vérification. Si des difficultés susceptibles de provoquer un retard surviennent, l'autorité compétente communique au prestataire de services, dans le délai d'un mois, les raisons du retard et le moment à partir duquel il peut compter recevoir une réponse. La décision doit dans tous les cas intervenir avant la fin du deuxième mois à compter de la réception des documents complets. Dans ce cas, si l'autorité constate une différence substantielle dans la qualification professionnelle, le prestataire de services doit se voir offrir dans le délai d'un mois après la décision, la possibilité d'apporter la preuve de ses qualifications, notamment au moyen d'une épreuve d'aptitude. Si l'autorité ne respecte pas ces délais, la prestation peut être effectuée.

Art. 6 Port des titres de formation et des titres professionnels

L'*al. 1* charge le Conseil fédéral d'édicter des prescriptions sur le port des titres de formation et des titres professionnels, conformément aux dispositions pertinentes de la directive 2005/36/CE.

La directive 2005/36/CE contient des dispositions concernant le port des titres de formation et des titres professionnels (voir notamment les art. 7, par. 3, 52 et 54). Entrent en Suisse dans la catégorie des «titres de formation» au sens de cette directive, les titres protégés octroyés au terme d'une formation professionnelle reconnue. L'art. 54 de la directive 2005/36/CE règle le port des titres de formation et des titres professionnels obtenus dans l'Etat membre d'origine. En outre, le port du titre professionnel qui a cours dans l'Etat d'origine peut être autorisé dans l'Etat d'accueil lorsque les qualifications professionnelles ont été validées au sens de l'art. 7, par. 3 (titre III, chap. III) et 4, de ladite directive. Dans le cas contraire, seul peut être porté le titre professionnel qui a cours dans l'Etat membre d'établissement ou d'origine.

La deuxième phrase de l'*al. 1* prévoit une réserve en faveur du droit cantonal et intercantonal. Cette réserve tient compte du fait que, selon le domaine de compétence considéré, les dispositions pertinentes régissant le port des titres de formation et des titres professionnels peuvent relever, outre du droit fédéral pertinent en matière de port de titres de formation et de titres professionnels, du droit intercantonal (voir l'art. 8, al. 3, de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études) ou du droit cantonal. Ainsi que le veut l'*al. 2*, les prescriptions de droit cantonal ou intercantonal (ou fédéral) doivent cependant être compatibles avec les exigences de la directive 2005/36/CE.

Il n'y a pas lieu d'intégrer dans la loi des dispositions pénales réprimant l'usage abusif de titres de formation et de titres professionnels, car cette infraction est déjà suffisamment sanctionnée par le droit cantonal et intercantonal en vigueur, sans parler des prescriptions pertinentes du droit fédéral³⁹.

Art. 7 Dispositions pénales

Selon le projet, la violation intentionnelle ou par négligence des obligations de déclaration sera passible de l'amende. Cette infraction est définie comme contravention au sens de l'art. 103 du Code pénal (CP)⁴⁰.

En vertu de l'*al. 1, let. a*, les prestataires de services seront sanctionnés s'ils exercent une activité réglementée soumise à obligation de déclaration soit sans avoir obtenu la communication correspondante de l'autorité compétente, soit avant l'écoulement des délais fixés dans la directive 2005/36/CE.

En vertu de l'*al. 1, let. b*, sera sanctionné celui qui viole une obligation de déclaration fixée par le Conseil fédéral. Il y a lieu de prévoir dans les dispositions d'exécution visées à l'*art. 2, al. 2*, que seront sanctionnées l'omission de la déclaration préalable et l'absence de renouvellement annuel de la déclaration ou la non-

³⁹ Voir les art. 63 LFPr, 38 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (RS 414.110), 22 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (RS 414.71), 58 LPMed, 3, let. b, et 23 de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241), et 146 et 151 CP (RS 311.0).

⁴⁰ RS 311.0

communication d'une modification importante de la situation établie par les documents annexes.

L'art. 7 renonce à fixer le montant maximum de l'amende. La quotité de la peine est donc régie par l'art. 106, al. 1, CP qui prévoit que l'amende ne doit pas excéder 10 000 francs. Cette fourchette confère à l'autorité pénale compétente la latitude lui permettant de fixer un montant proportionné à la gravité de la contravention.

L'art. 7, al. 2, charge les cantons de la poursuite pénale.

Art. 8 Modification du droit en vigueur

LPMed

La LPMed prévoit déjà, notamment à son art. 35, une obligation de s'annoncer pour les médecins, les dentistes, les vétérinaires, les pharmaciens et les chiropraticiens souhaitant prester un service à titre indépendant en Suisse. L'art. 35 doit donc être modifié pour uniformiser le système et garantir, par souci de simplification, un point d'entrée unique pour les déclarations des prestataires de services dans lesdites professions. Toutefois, les compétences de la Commission fédérale des professions médicales (MEBEKO) restent inchangées, puisque cette autorité demeure responsable de l'examen matériel des qualifications professionnelles étrangères concernées.

LPsy

La situation est identique s'agissant de la loi fédérale du 18 mars 2011 sur les professions relevant du domaine de la psychologie (ci-après: LPsy⁴¹). Cette loi prévoit également, à son art. 23, une obligation de s'annoncer pour les psychothérapeutes. L'art. 23 doit donc être légèrement modifié aux mêmes fins que l'art. 35 LPMed. Quant aux compétences de la Commission des professions de la psychologie, elles restent inchangées puisque cette autorité demeure responsable de l'examen matériel des qualifications professionnelles étrangères concernées.

4 **Conséquences de la nouvelle version de l'annexe III ALCP et de la nouvelle loi fédérale**

4.1 **Conséquences pour la Confédération**

4.1.1 **Incidences sur le personnel**

Quatre nouveaux postes doivent être créés afin d'assurer l'exécution de la procédure de déclaration et de vérification des qualifications, et en particulier le traitement des déclarations (examen, transmission, correspondance, rédaction de décisions). Ces postes engendreront un coût à hauteur de 600 000 francs (cotisations d'employeur incluses) dès le 1^{er} janvier 2013. Il est prévu que l'OFFT prélève des émoluments qui couvriront les coûts pour traiter les déclarations, en application de l'ordonnance du 16 juin 2006 sur les émoluments de l'OFFT⁴². Les coûts supplémentaires engendrés pour le personnel seront ainsi couverts par les émoluments.

⁴¹ FF 2011 2529; la LPsy entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2013, soit avant la présente loi.

⁴² RS 412.109.3

Le Conseil fédéral statuera, en juin 2012, dans le cadre de la vue d'ensemble des ressources dans le domaine du personnel, sur l'inscription de moyens financiers nécessaires dans le budget 2013.

4.1.2 Autres conséquences

La procédure de déclaration et de vérification des qualifications requiert la création d'une base de données afin de garantir le traitement efficace de la déclaration et des documents annexes. Les coûts de cette base de données sont estimés à 50 000 francs. Il s'agit d'un montant unique qui sera couvert par le budget ordinaire de l'OFFT. Les autres coûts périodiques pour l'entretien seront aussi couverts par le budget ordinaire de l'OFFT. La nouvelle loi n'a pour le surplus aucune autre conséquence pour la Confédération.

4.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons ont été dès le début étroitement impliqués dans les négociations entre la Suisse et l'UE⁴³ lors de l'élaboration de la décision n° 2/2011 du Comité mixte et du présent projet de loi. Puisque les compétences fédérales et cantonales dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles ne sont pas modifiées, il ne faut pas attendre de conséquences significatives. D'éventuelles adaptations des législations cantonales dans le cadre de l'exécution de la présente loi sont réservées.

Il n'y a aucune conséquence pour les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

4.3 Conséquences sur l'économie

Les prestataires de services suisses profiteront de la liberté accrue de prester des services dans l'UE/AELE et de la nouvelle procédure selon l'art. 7 de la directive 2005/36/CE. Les avantages concernent des délais plus courts et des procédures plus légères lors de prestations de services. Les procédures actuelles⁴⁴ seront raccourcies notamment grâce à des délais clairs et connus à l'avance dans le cadre de la procédure de déclaration. La nouvelle loi fédérale garantit que les prestataires de services de l'UE actifs en Suisse pendant au plus 90 jours de travail effectifs par année civile dans des professions réglementées disposent des qualifications professionnelles requises en Suisse pour l'exercice de la profession. Ceci contribue significativement à garantir les standards de qualité et de sécurité fixés par la loi pour les professions qui ont des implications en matière de santé et de sécurité publiques. De plus, le projet de loi veille à garantir un accès équitable au marché pour les prestataires nationaux et étrangers.

⁴³ Voir chapitre 1.2.

⁴⁴ Voir le document du Bureau de l'intégration DFAE/DFE intitulé «Enquête sur l'application des accords bilatéraux Suisse UE; rapport d'évaluation et analyse des problèmes», janvier 2010.

5 Liens avec le programme de législation et les stratégies nationales du Conseil fédéral

L'objectif 13 «Consolider les relations avec l'UE» du programme de législation 2007 à 2011⁴⁵ et l'objectif 9 «les relations entre la Suisse avec l'UE sont renforcées» du programme de législation 2011 à 2015⁴⁶ sont des buts stratégiques du Conseil fédéral visant à consolider, assurer et développer la voie bilatérale avec l'UE. Grâce à la modification de l'annexe III ALCP (reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles), et en particulier grâce à la reprise de la directive 2005/36/CE et au présent projet de loi, la libre prestation de services sera élargie dans un cadre clair et fiable pour la Suisse. En outre, dans le domaine de la reconnaissance des qualifications professionnelles, les mêmes règles s'appliqueront à nouveau entre la Suisse et l'UE qu'au sein même de l'UE.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse sur l'ALCP se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., en vertu duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux. Font exception les traités pour la conclusion desquels le Conseil fédéral est compétent sur la base de la loi ou d'un traité de droit public⁴⁷.

D'après l'art. 7a, al. 2, LOGA, le Conseil fédéral peut conclure seul notamment des traités internationaux de portée mineure. La présente modification de l'annexe III ALCP a une portée plus large. La décision n° 2/2011 du Comité mixte ne constitue pas un traité international de portée mineure qui peut être conclu par le Conseil fédéral. En outre, la mise en œuvre de la décision requiert l'adoption d'une loi fédérale. L'Assemblée fédérale doit dès lors approuver tant la décision du Comité mixte UE-Suisse concernant l'ALCP en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst. que le projet de loi en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

L'art. 141, al. 1, let. d, Cst. dispose que sont sujets au référendum les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Par voie de conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse

⁴⁵ Message du Conseil fédéral du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011, FF **2008** 639, ici 690 ss; arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011, FF **2008** 7745, ici 7750

⁴⁶ Message du Conseil fédéral du 25 janvier 2012 sur le programme de la législation 2011 à 2015, FF **2012** 349 ss, spéc. 417 ss

⁴⁷ Art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), RS **172.010**; art. 24, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (LParl), RS **171.10**

6.6 Délégation de compétences normatives

Le projet de loi contient les délégations de compétences suivantes qui chargent le Conseil fédéral d'édicter les prescriptions réglementaires nécessaires:

- art. 1, al. 3: fixation des professions soumises à l'obligation de déclaration;
- art. 2, al. 2: réglementation de la forme, du contenu et de la périodicité de la déclaration;
- art. 5, al. 2: fixation des délais pour la communication par les autorités;
- art. 6: prescriptions sur le port des titres de formation et des titres professionnels.

Les délégations de compétence, hormis celle citée en premier lieu, obligent le Conseil fédéral à se déterminer selon les règles de la directive 2005/36/CE. Cette délégation des compétences normatives au Conseil fédéral permet une exécution rationnelle de loi et de la directive 2005/36/CE.

