

# **Rapport du Conseil fédéral sur l'opportunité d'une loi sur les architectes**

Rapport établi en réponse au postulat 01.3208 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 26.3.2001 : Régler la libre circulation des architectes

du 24 novembre 2004

---

## **1. Situation initiale**

### **1.1. Motif du présent rapport**

Selon une motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national soumise à ce Conseil, le Conseil fédéral était chargé de présenter, avant la fin du premier semestre 2002, un projet visant les objectifs suivants :

1. garantir la libre circulation des architectes entre cantons suisses ;
2. obtenir la libre circulation des architectes et la reconnaissance de leur profession au sein de l'Union européenne.

À la demande du Conseil fédéral, le Conseil national a transmis l'intervention sous forme de postulat le 22 juin 2001. Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat.

### **1.2. Formation et exercice de la profession dans le domaine de l'architecture en Suisse**

Sur le plan fédéral, l'essentiel de la formation d'architecte est offerte dans les écoles polytechniques fédérales de Lausanne et de Zurich et, à l'échelle cantonale, dans les hautes écoles spécialisées (anciennement les écoles techniques supérieures), les écoles techniques (ET), ainsi qu'aux universités de Genève et du Tessin (Mendrisio). Les personnes qui achèvent cette formation avec succès obtiennent un diplôme mentionnant l'institut de formation qui l'a décerné. Cette mention est protégée par la loi. La désignation professionnelle « architecte », quant à elle, ne bénéficie d'aucune protection juridique. Tout abus ou usurpation tombent le cas échéant sous le coup de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD).

Comme aucune législation fédérale en la matière n'existe à ce jour, la réglementation de l'exercice de la profession d'architecte relève de la compétence des cantons. Pourtant, dans la majorité des cantons, cette profession ne fait l'objet d'aucune législation. Seuls cinq cantons en ont légiféré certains aspects (inscription dans un registre cantonal soumise dans certains cantons au paiement d'un émolument, obligation de justifier d'une expérience professionnelle de plusieurs années après la fin des études ou d'avoir un domicile professionnel dans le canton où l'architecte souhaite exercer sa profession). Les cantons peuvent également soumettre l'autorisation d'exercer la profession d'architecte à l'exigence de détenir un certificat de capacité cantonal. L'établissement de telles exigences doit toujours être justifié par un but de police. L'autorisation d'exercer la profession peut être liée à d'autres conditions personnelles qui s'ajoutent à l'exigence d'un titre certifiant des qualifications techniques. Il s'agit par exemple d'un certificat de bonne réputation, de la conclusion d'une assurance en responsabilité civile professionnelle ou de garanties de solvabilité. Ces exigences, qui ne sont pas seulement valables au moment de l'accès à la profession, peuvent également avoir pour effet de limiter le libre passage d'un canton à l'autre.

La reconnaissance des professionnels par la fondation (de droit privé) du Registre suisse des ingénieurs, des architectes et des techniciens (REG) est en fait régie depuis 1983 par un

contrat liant le DFE et le REG<sup>1</sup>. Est autorisée à figurer dans ledit registre la personne qui a réussi les examens définis par les règlements ad hoc du DFE. Le REG s'articule en trois niveaux : REG A (niveau universitaire), REG B (niveau haute école spécialisée) et REG C (niveau technicum). Il existe une certaine perméabilité entre ces différents niveaux : Sous certaines conditions (attestation d'une expérience professionnelle, présentation de travaux [d'examen]), les personnes figurant dans le registre peuvent demander leur admission à un niveau supérieur à celui où elles sont inscrites.

Dans l'UE, et notamment dans les pays limitrophes de la Suisse, l'exercice de la profession d'architecte est réglementé. La reconnaissance des diplômes dans le domaine de l'architecture fait l'objet d'une directive spéciale (85/384/CEE)<sup>2</sup>. La Suisse a repris cette directive dans l'annexe III de l'accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et la CE (ALCP)<sup>3</sup> et dans l'accord de l'AELE<sup>4</sup>. Selon la directive spéciale, le titulaire d'un diplôme d'architecture décerné par une école polytechnique fédérale (diplôme de l'EPFL ou de l'EPFZ) ou par les universités de Genève (diplôme EAUG) ou du Tessin (Académie de Mendrisio : diplôme USI) bénéficie automatiquement de la reconnaissance de son titre par l'UE et l'AELE. Seront également reconnues les personnes inscrites dans le registre A de la fondation du REG. Toutefois, la reconnaissance automatique des titres décernés par les hautes écoles suisses dans le domaine de l'architecture n'est pas garantie, car selon l'UE ces diplômes ne satisfont pas aux exigences de la directive européenne. D'une manière analogue aux réglementations du REG, le droit européen admet, lorsqu'un diplôme n'est pas jugé équivalent, que l'accès au marché peut être rendu possible sur la base d'une attestation de la pratique professionnelle ou après la réussite d'examens. Les diplômes d'architecture européens cités dans la directive spéciale européenne et repris à plusieurs reprises dans l'annexe III de l'ALCP sont automatiquement reconnus dans les cinq cantons où la profession d'architecte est légiférée. Dans les autres cantons, par contre, il n'est pas nécessaire de détenir un diplôme. La question peut se poser toutefois dans le domaine des marchés publics, notamment pour ce qui est des critères d'aptitude.

En 2001, la Commission de la concurrence (Comco) a procédé à une analyse de la libre circulation dans le domaine de la profession d'architecte en Suisse et à l'examen des législations cantonales en regard de la Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI). Elle est arrivée à la conclusion que certaines dispositions cantonales, en contradiction avec la LMI car trop restrictives, constituaient une entrave à l'exercice de la profession. Il s'agit surtout de l'obligation de s'acquitter d'une taxe, de figurer dans le registre, de justifier de plusieurs années d'expérience professionnelle ou d'élire domicile ou d'établir un siège dans le canton où la profession est exercée. La Comco a par la suite émis des recommandations, à l'intention des cantons concernés, visant à supprimer les dispositions qu'elle estimait contraires au droit.

Parallèlement, une intervention était déposée au Parlement chargeant le législateur de la création de bases juridiques pour la réglementation de la profession d'architecte.

---

<sup>1</sup> La base légale est constituée par l'art. 32, al. 3, de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10).

<sup>2</sup> Directive du Conseil du 10 juin 1985 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du domaine de l'architecture et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services, JOCE n° L 223 du 21.8.1985, p. 15. Cette directive, modifiée par un protocole additionnel à l'ALCP, s'étendra aux relations entre la Suisse et les 10 nouveaux Etats membres de l'UE. Le projet sera traité au cours de la session d'hiver 2004/2005 en vue des délibérations parlementaires. L'entrée en vigueur du protocole additionnel dépend de la durée de la procédure de consultation. Concrètement, la reconnaissance réciproque des diplômes d'architectes entre les nouveaux Etats membres et la Suisse pourra avoir lieu à partir de l'entrée en vigueur du protocole additionnel, compte tenu des délais transitoires concernant l'accès au marché.

<sup>3</sup> RS 0.142.112.681

<sup>4</sup> RS 0.632.31

### 1.3. Interventions parlementaires

#### 1.3.1. Initiative parlementaire Galli du 4.10.2000 (00-445)

L'auteur de l'initiative parlementaire demandait

la création de bases juridiques pour la formation d'architecte et l'exercice de cette profession en Suisse. Le besoin de réglementation touche notamment les points suivants :

1. éliminer l'insécurité du droit en relation avec l'exercice du métier d'architecte ;
2. établir une désignation reconnue pour la profession d'architecte ;
3. garantir la libre circulation des architectes entre cantons suisses ;
4. obtenir la libre circulation des architectes et la reconnaissance de leur profession au sein de l'Union européenne.

Une loi fédérale concernant la reconnaissance des architectes par la Confédération devra, tout en visant les objectifs précités, satisfaire aux exigences européennes relatives aux hautes écoles spécialisées et aux universités.

La vigueur de l'intervention s'expliquait par l'importante ouverture des marchés voulue par les accords bilatéraux et par le GATT. Le besoin de législation s'avérait urgent. Parallèlement, l'intervention mentionnait des travaux préparatoires ainsi qu'une contribution sur une loi suisse sur les architectes, élaborée par la Conférence suisse des architectes (CSA).

#### 1.3.2. Postulat CER-CN du 26.03.2001 (01.3208)

Le 22 juin 2001, le Conseil national a transmis sous forme de postulat la motion de la Commission de l'économie et des redevances du CN<sup>5</sup>. Le Conseil fédéral a approuvé l'idée de la motion qui visait à améliorer la libre circulation des architectes en Suisse et à promouvoir la reconnaissance des diplômes suisses dans l'UE.

Compte tenu de la motion de la commission, le CN Galli a retiré son initiative parlementaire.

#### 1.3.3. Question ordinaire Galli du 19.06.2003 (03.1087)

La question ordinaire demande au Conseil fédéral de préciser :

- la date à laquelle le Conseil fédéral présentera au Parlement un rapport sur la motion 01.3208 déposée par la CER-CN (Régler la libre circulation des architectes)
- son point de vue sur le fait que la garantie de la libre circulation est une question existentielle pour de nombreux membres de cette profession ;
- la prise en compte du projet de loi présenté par les associations d'architectes dans le projet de loi du Conseil fédéral.

Le Conseil fédéral a précisé dans sa réponse que le DFE a chargé l'OFFT d'établir un rapport jusqu'à fin juin 2004. Ce rapport vise à :

- dresser un état des lieux des principales difficultés rencontrées par les architectes dans l'exercice de leur profession en Suisse et dans les pays de l'Union européenne ; - examiner les aspects constitutionnel et concurrentiel ;
- élaborer des propositions sur la manière d'améliorer la libre circulation de ces professionnels à l'échelle nationale et internationale.

La protection du titre et l'élaboration par la Confédération d'un cadre en vue de la réglementation de la libre circulation à l'échelle nationale sont les objectifs prioritaires de ce rapport.

Quant à la reconnaissance européenne des diplômes suisses d'architecte, il convient de préciser que les diplômes délivrés par l'EPFL, l'ETHZ et l'Ecole d'architecture de l'Université de Genève ainsi que les diplômes d'architecte inscrits au registre A sont reconnus depuis le 1<sup>er</sup> juin 2002 par tous les Etats membres de l'UE et de l'AELE. Les diplômes d'architecte

---

<sup>5</sup> Texte de la motion : cf. ch. 1.1 du présent rapport

délivrés par la Faculté d'architecture de l'Université du Tessin à Mendrisio seront reconnus prochainement<sup>6</sup>.

Quant à la possibilité de reconnaître les diplômes délivrés par les hautes écoles spécialisées d'architecture suisses au sens des directives européennes en la matière, la Suisse a pris connaissance, dans le cadre du comité mixte ALCP, de la position de L'UE selon laquelle les diplômes suisses pourraient être reconnus à condition que la durée des études soit augmentée de trois à quatre ans – quatre ans étant la durée de formation des architectes au sein des Etats membres de l'UE.

## **2. Travaux préparatoires de l'OFFT**

### **2.1. Audition avec les milieux intéressés**

S'appuyant sur le projet de loi et l'« Argumentaire de la CSA » pour une loi fédérale sur les architectes<sup>7</sup>, une audition portant sur l'amélioration de la libre circulation des architectes s'est déroulée le 14 novembre 2003 avec le concours de toutes les associations intéressées, sous la conduite de l'OFFT et de Monsieur Paul Richli, professeur de droit public, de droit rural et de législation. Cette audition visait à répertorier les demandes des milieux concernés. Il s'agissait également de clarifier les deux points suivants : la nécessité de réglementer la dénomination professionnelle d'architecte et l'opportunité d'établir un cadre approprié à l'amélioration de la libre circulation des architectes, soit une réglementation valable pour toute la Suisse. Toutes les associations visées ont tout d'abord été entendues séparément avant d'être informées des contenus de chaque compte-rendu réalisé dans le cadre de cette enquête.

Les avis exprimés sont les suivants : Tandis que les associations professionnelles (CSA, SIA), le REG et les représentants des milieux universitaires approuvaient clairement l'idée d'une réglementation, les représentants des hautes écoles spécialisées (Swiss Engineering), des écoles techniques (ASET) et de l'administration faisaient part de leur désapprobation face au projet.

#### Arguments en faveur d'une réglementation fédérale

- Conformité de la législation suisse avec le droit international (accord de l'OMC, accords bilatéraux) ;
- Transparence accrue en termes de prestations de service et de concurrence ;
- Garantie de la qualité des ouvrages de construction et de leur intégration dans leur environnement dans le respect de l'héritage culturel ;
- Protection des consommateurs et des consommatrices et protection contre l'abus de titre ;
- Garantie de la libre circulation à l'échelle intercantonale et internationale ;
- Protection contre les discriminations entre ressortissants nationaux ;
- Promotion de la compétitivité et reconnaissance des architectes suisses à l'étranger.

#### Arguments contre une réglementation fédérale

- Les titulaires d'un diplôme universitaire bénéficient déjà entièrement du libre accès au marché en Suisse comme à l'étranger.
- Les diplômés HES bénéficieront entièrement du libre accès au marché lorsque que la durée de formation HES aura été prolongée d'une année.
- Les barrières cantonales indésirables peuvent être éliminées par d'autres mesures, par exemple par le durcissement de la LMI.

<sup>6</sup> En vigueur depuis le 30.04.2004

<sup>7</sup> L'Argumentaire de la CSA et le projet de loi figurent en tant qu'annexes dans le « Bericht über Abklärungen im Hinblick auf ein Architekturberufegesetz » du 25 juin 2004 (« rapport Richli »).

- Une protection particulière des consommateurs et des consommatrices n'est pas nécessaire (le droit de la construction, le droit de l'aménagement du territoire et le droit de la responsabilité civile, actuellement en vigueur, constituent des garanties suffisantes à cet égard).
- La qualité peut être promue par le REG comme par d'autres agences en Suisse ou à l'étranger.

## **2.2. Quintessence de l'expertise du professeur Richli du 25 juin 2004 (« rapport Richli »)<sup>8</sup>**

L'expertise demandée par l'OFFT traite de questions touchant, d'une part, à l'accès à la profession et, d'autre part, à la libre circulation. En résumé, les résultats de cette analyse se présentent comme suit :

### **2.2.1 Accès à la profession**

Au même titre que les autres activités économiques privées, la profession d'architecte est au bénéfice de la liberté économique garantie par la Constitution (art. 27, al. 1, Cst). La compétence de légiférer de la Confédération découle des art. 95 et 97 de la Constitution fédérale : l'art. 95, qui réglemente les activités économiques privées, est particulièrement valable dans l'optique d'un espace économique suisse unique ; l'art. 97, Protection des consommateurs et des consommatrices, concerne en particulier la protection des consommateurs et des consommatrices contre la fraude.

L'Etat ne peut intervenir dans le domaine de la liberté économique que s'il s'appuie sur une base légale ; l'intervention de l'Etat n'est envisageable uniquement si elle répond à un intérêt public suffisant et si elle est proportionnée.

Selon l'auteur de l'expertise, l'audit permet de mettre en évidence que les associations d'architectes attachent plus d'importance à des considérations d'ordre esthétique ou concernant l'aménagement du territoire, ou encore à la préservation de la loyauté et de la confiance qui prévalent dans les relations d'affaires, qu'à la sécurité des ouvrages et à la libre circulation des architectes. Ces valeurs, selon certains, pourraient être compromises par des architectes trop peu qualifiés.

Selon l'expertise, les actes législatifs fédéraux qui réglementent à ce jour l'exercice de professions concernent des mesures de police visant à protéger des biens publics de première importance (domaines des banques et des assurances, professions médicales et activités d'avocat). Du point de vue des professionnels de la branche, une réglementation de la profession d'architecte se justifierait plutôt par des préoccupations portant sur l'aménagement du territoire ou sur l'esthétique des ouvrages. Selon le « rapport Richli », la qualité de ces derniers ne devrait pas être exclusivement garantie par des qualifications particulières exigées des auteurs de projets, vu que cet aspect est déjà pris en compte dans la procédure d'autorisation de construire. L'expertise met également en évidence le fait que seuls quelques cantons possèdent une réglementation de la profession d'architecte, contrairement à la situation qui prévalait dans les professions médicales et d'avocat avant qu'une législation fédérale n'ait vu le jour.

### **2.2.2. Libre circulation**

Selon l'auteur de l'expertise, la nouvelle loi sur les architectes, qui vise à satisfaire le besoin légitime d'améliorer la libre circulation à l'échelle nationale, pourrait raisonnablement être remplacée par l'édiction de dispositions appropriées dans la loi sur le marché intérieur qui doit être révisée. L'avant-projet de révision de la loi sur le marché intérieur est assorti de

---

<sup>8</sup> « Bericht über Abklärungen im Hinblick auf ein Architekturberufegesetz » du 25 juin 2004. Les milieux intéressés ont déjà été informés de la décision du DFE ; le rapport « Bericht über Abklärungen im Hinblick auf ein Architekturberufegesetz » a été remis aux participants à l'audition.

diverses mesures d'amélioration de la libre circulation, mesures qui déploieraient également leurs effets auprès des architectes. Le « rapport Richli » mentionne notamment que la compétence dont dispose la Commission de la concurrence (cf. l'art. 9, al. 2<sup>bis</sup>, du projet destiné à la consultation) de soumettre à une révision judiciaire une réglementation cantonale dans le cas où un canton refuserait à un architecte l'accès au marché constitue une contribution à l'amélioration de la libre circulation.

Dans ce même ordre d'idées, le « rapport Richli » propose que soit attribuée au Conseil fédéral la compétence de confier la certification des détenteurs de titres professionnels et des personnes au bénéfice d'une expérience professionnelle à des institutions remplissant des conditions préétablies. De la sorte, la délégation au REG de tâches incombant à la Confédération, surtout en ce qui concerne les professions académiques, s'appuierait sur une base fiable. La Confédération devrait même pouvoir déclarer obligatoire la certification par les cantons.

À l'exception des formations HES d'architectes, la libre circulation des architectes suisses à l'échelle internationale est dictée par les directives européennes concernant la profession d'architecte et, en cas de non-respect de ce droit par l'un ou l'autre des pays voisins, elle peut être reconnue non seulement juridiquement, mais également par des organes de médiation spécifiques<sup>9</sup> ou les voies de recours usuelles. L'édiction d'une loi fédérale sur les architectes ne contribuerait pas à améliorer de manière sensible la reconnaissance des diplômes des architectes suisses au sein des espaces économiques de l'UE et de l'AELE.

### **3. Avis du Conseil fédéral**

Le Conseil fédéral a entre-temps pris connaissance du « rapport Richli ». Après une évaluation minutieuse des arguments en faveur et en défaveur d'une loi sur les architectes et suite à un examen des révisions législatives en cours (loi sur le marché intérieur, loi sur l'information des consommateurs et des consommatrices), le Conseil fédéral a décidé de renoncer à donner suite au projet de loi sur les architectes. Cet avis est motivé par les réflexions suivantes :

#### **3.1. Accès à la profession et protection des titres**

Le Conseil fédéral partage le point de vue qui ressort du « rapport Richli », selon lequel aucun intérêt public prépondérant ne justifie l'édiction d'une loi fédérale. Les principaux intérêts, légitimes, des architectes, comme la sécurité des ouvrages de construction, l'esthétique, la protection du paysage, l'héritage culturel mais aussi la loyauté et la confiance prévalant dans les relations d'affaires, font déjà l'objet de garanties suffisantes dans différents textes législatifs ou procédures de révision actuellement en cours. La création d'une législation portant spécialement sur la protection du titre, sur l'accès à la profession d'architecte ou sur l'exercice de cette profession semble plutôt disproportionnée aux yeux du Conseil fédéral, compte tenu également de l'importance toute relative du but de police poursuivi. La politique économique de la Confédération est bien plus une politique visant la déréglementation et l'augmentation de la compétitivité de l'économie suisse.

Le besoin de réglementation ne saurait se justifier par l'importance de la législation européenne. D'une manière générale, l'accès à la profession et l'exercice de la profession d'architecte sont réglementés de manière plus restrictive dans l'espace européen qu'ils ne le sont en Suisse. Si une comparaison de la réglementation existant actuellement dans l'espace européen devait servir d'argumentation, il y aurait lieu d'élargir le débat à d'autres professions. A cela s'ajoute le fait qu'actuellement une nette tendance à la libéralisation se dessine à nouveau dans l'Union européenne.

---

<sup>9</sup> Par ex. les délégués des Länder dans le droit européen sur les architectes et sur les marchés publics

### 3.2. Libre circulation

De même, le Conseil fédéral ne saurait conclure à un besoin impératif de réglementation dans le domaine de la libre circulation.

La libre circulation en Suisse devrait pratiquement être garantie par le durcissement de la loi sur le marché intérieur (notamment par la possibilité de déposer plainte devant les tribunaux dont disposera la Commission de la concurrence). À l'avenir, l'accès au marché ne devrait également plus faire l'objet de restrictions et, au besoin, sera rendu possible à certaines conditions.

Le droit du marché intérieur européen, qui a été repris par l'ALCP, n'est pas basé sur la réciprocité. Il a plutôt permis d'établir des exigences minimales, précisément dans le domaine de la formation des architectes, qui garantissent la reconnaissance automatique par un autre Etat membre de la formation concernée.

Pour cette raison, la formation HES d'architecte ne peut être reconnue par l'UE/AELE que si elle est adaptée aux normes minimales prescrites par la directive 85/384/CEE et si les diplômes, les certificats et d'autres attestations de compétence sont reprises dans la liste de la directive<sup>10</sup>. Il sera aussi tenu compte de ce point au cours de la révision en cours de la loi sur les hautes écoles spécialisées<sup>11</sup> impliquant l'introduction des titres de bachelor et de master. Le bachelor permettra l'exercice de la profession après une formation de trois ans (statu quo). Le master en revanche, qui pourra être obtenu après une formation de quatre ans et demi à cinq ans, autorisera son titulaire à exercer la profession d'architecte dans les Etats de l'UE et de l'AELE. Selon le calendrier du Conseil fédéral, les premières filières d'études HES menant au master en architecture devraient commencer en automne 2005, si bien que les premiers diplômés pourraient être décernés en 2007.

Pour toutes les raisons susmentionnées, le Conseil fédéral renonce à donner suite à ce dossier. Dans son rapport « Motions et postulats des conseils législatifs », il va demander au Parlement de classer la motion de la CER-CN transmise sous forme de postulat.

---

<sup>10</sup> Art. 7 et 11 des directives spéciales de l'UE sur la profession d'architecte

<sup>11</sup> RS 414.71