



# Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité

---

Rapport explicatif pour la consultation

Berne, le 16 juin 2009

**Délai de consultation: 5 octobre 2009**

## Table des matières

Condensé .....	2
1 Déroulement et résultat des négociations.....	2
2 L'accord en vigueur.....	3
3 Commentaire des articles .....	4
4 Prise en compte du droit de l'UE dans l'accord.....	9
5 Importance de l'accord pour la Suisse .....	9
6 Adaptation du droit suisse.....	9
7 Conséquences .....	10
8 Rapport avec le droit international .....	10
9 Bases juridiques.....	10

## **1 Condensé**

Le nombre de discussions relatives à la sécurité des échanges commerciaux internationaux et aux dispositions légales en la matière concernant le trafic transfrontière des marchandises a fortement augmenté ces dernières années. C'est ainsi que, à la suite des Etats-Unis, l'UE<sup>1</sup> a également édicté des dispositions relatives à la sécurité du commerce et a complété son code des douanes par des modifications en matière de sécurité connues sous le nom de «Security Amendment». Ces mesures de sécurité de l'UE concernent aussi bien l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises. Ces mesures – notamment l'obligation de présenter par voie électronique une déclaration sommaire d'importation et d'exportation des envois de marchandises franchissant la frontière et la demande de données de sécurité supplémentaires – s'appliquent a priori également à la Suisse.

Comme chacun le sait, des liens étroits existent entre l'UE et la Suisse, aussi bien en matière d'économie que de technique des transports. Il est essentiel pour les deux parties que la circulation des marchandises soit fluide au sein de l'Europe et que le dédouanement aux frontières soit rapide. Au vu des nouvelles dispositions de l'UE, il faudrait s'attendre à une multiplication des embouteillages et à un trafic de contournement préoccupant du point de vue écologique. De plus, l'UE a introduit le statut d'opérateur économique agréé (statut d'AEO; AEO = «Authorized Economic Operator»). Les entreprises qui obtiennent ce statut peuvent bénéficier de simplifications des contrôles douaniers de sécurité dans le commerce avec les Etats n'appartenant pas à l'UE. La Suisse pourrait certes également édicter un tel statut, mais, sans base juridique, l'UE ne le reconnaîtrait pas, ce qui désavantagerait les entreprises suisses dans le commerce indirect via l'UE avec des Etats n'appartenant pas à l'UE.

C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral a décidé, le 14 février 2007, d'ouvrir des négociations avec l'UE. Les négociations ont pu être terminées le 24 mars 2009. Le nouvel accord – «accord du ... entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité» – est une version entièrement révisée de l'accord (abrogé) du 21 novembre 1990 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises<sup>2</sup>. Le nouvel accord résout tous les problèmes cités plus haut.

## **2 Déroulement et résultat des négociations**

Les négociations entre la Suisse et la Commission de l'UE ont débuté le 19 juillet 2007 à Berne et elles se sont poursuivies à Bruxelles, à Berne et à Lucerne. On a pu leur mettre un terme le 24 mars 2009 à Lugano. Les négociations ont été précédées d'entretiens techniques, notamment à Bâle, au cours desquels l'interdépendance économique particulièrement étroite et les échanges commerciaux intensifs de la Suisse avec l'UE ont été discutés avec des représentants de la Commission.

La préoccupation majeure des représentants des deux parties était de conserver un dédouanement aussi efficace que possible. Il s'agissait de trouver des solutions évitant

---

<sup>1</sup> A titre de simplification, et à l'exception des citations d'actes juridiques et d'accords, le présent texte utilise de façon généralisée le terme EU (pour «Union européenne»), y compris dans les cas où, d'un point de vue juridique, c'est le terme CE (pour «Communauté européenne») qui devrait être utilisé.

<sup>2</sup> RS 0.631.242.05

## **Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité**

de nouvelles entraves au commerce et tenant compte du fait que la Suisse – bien qu'elle constitue un Etat tiers par rapport à l'UE et soit par conséquent en principe souveraine en matière d'adoption de mesures – ne constitue pas une faille potentielle dans le dispositif mis en place par l'UE pour assurer la sécurité du commerce.

La recherche d'une solution satisfaisante pour les deux parties s'est révélée extrêmement difficile. Cependant, après un an et demi de négociations, les parties sont arrivées à la conclusion que les normes de sécurité se situent de part et d'autre à un niveau comparable et peuvent être mutuellement reconnues comme équivalentes. De plus, les avantages d'une reconnaissance de l'équivalence – notamment la renonciation à la déclaration électronique sommaire d'entrée et de sortie dans les échanges bilatéraux – ont été reconnus comme considérables par les deux parties.

Le 30 mai 2008, lors du quatrième round de négociations, une solution consensuelle a pu être trouvée: dans le cadre des échanges de marchandises entre la Suisse et l'UE, cette dernière renonce à exiger la présentation d'une déclaration sommaire d'entrée et de sortie; cela constitue un allègement considérable pour 80 % de toutes les importations suisses et 60 % des exportations. Cette renonciation consentie par l'UE a lieu à condition que les parties contractantes s'engagent à garantir, sur leurs territoires douaniers respectifs, un niveau de sécurité équivalent grâce à des mesures fondées sur le droit de l'UE en vigueur. Cela signifie que la Suisse va appliquer de nouvelles mesures de sécurité dans les échanges directs de marchandises et peut introduire le statut d'AEO. Les analyses de risques et acteurs économiques avec statut d'AEO de chaque partie sont mutuellement reconnus. Des allègements en matière de contrôles de sécurité sont accordés aux acteurs économiques qui se font certifier. Ces derniers doivent entre autres fournir moins de données et peuvent être contrôlés en priorité. En contrepartie, la Suisse s'est engagée à introduire la déclaration sommaire d'entrée et de sortie dans les transports aériens et terrestres à destination de pays tiers (trafic de transit à travers l'UE). Pour les envois provenant d'Etats tiers, destinés à la Suisse et transportés par voie terrestre à travers l'UE, l'obligation de présenter une déclaration préalable à la frontière douanière extérieure de l'UE subsiste. Pour les échanges de marchandises avec les Etats n'appartenant pas à l'UE, l'accord prévoit la reprise par la Suisse de l'acquis de l'UE.

L'accord doit être appliqué provisoirement à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009. A la suite de retards dans la mise en œuvre technique des mesures de sécurité dans certains Etats membres de l'UE, la Commission de l'UE a décidé, le 2 avril 2009, que la déclaration sommaire d'entrée et de sortie ne serait pas encore obligatoire pendant un délai transitoire compris entre le 1<sup>er</sup> juillet 2009 et la fin décembre 2010<sup>3</sup>. En revanche, les autres nouveautés en matière de prescriptions de sécurité sont applicables à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009. Afin de permettre leur application en Suisse, le Conseil fédéral a décidé, en date du 13 mai 2009, l'application provisoire de l'accord à compter du 1<sup>er</sup> juillet de cette année. Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées (art. 152, al. 3<sup>bis</sup>, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, RS 171.10).

### **3 L'accord en vigueur**

L'accord relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises actuellement en vigueur a été conclu le 21 novembre 1990 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1991. Il a pour objectif d'accélérer les contrôles et formalités de

---

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 273/2009 de la Commission du 2 avril 2009 fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, par dérogation à certaines dispositions du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission (JO L 91 du 3 avril 2009, page 14).

## **Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité**

frontière dans les échanges de marchandises entre la Suisse et les Etats de l'UE. A cette fin, les heures d'ouverture des bureaux de douane situés de part et d'autre de la frontière ont été mutuellement adaptées et légèrement étendues dans les cas où le volume du trafic le justifiait. Les compétences de dédouanement des offices situés de part et d'autre de la frontière ont été harmonisées. Il était en outre prévu de transformer certains bureaux de douane voisins en installations douanières exploitées en commun et de créer des voies de passage rapide. Abstraction faite d'exceptions dûment justifiées, les parties sont convenues que les contrôles des marchandises seraient fondés sur le principe des sondages. En cas de grève, d'événements naturels, etc., le flux du trafic à travers les frontières doit être garanti par des mesures spéciales<sup>4</sup>. L'accord sur le transport des marchandises de 1990 a entraîné une simplification considérable des contrôles douaniers entre la Suisse et les Etats de l'UE.

## **4 Commentaire des articles**

**Les articles marqués d'un (\*) ont été repris sans modifications, mais ont reçu une nouvelle numérotation dans le cadre de la consolidation.**

### **4.1 Chapitre I: Dispositions générales**

A la suite des négociations sur les mesures propres à assurer la sécurité du commerce, l'accord sur le transport des marchandises de 1990 est modifié afin d'étendre sa portée aux mesures douanières de sécurité. A cette fin, un nouveau chapitre relatif à ces mesures est inséré dans l'accord. Pour des questions de clarté et afin d'augmenter la sécurité juridique, le contenu de l'accord de 1990 est repris dans un nouvel accord consolidé.

#### *Art. 1 à 3 Définitions, champ d'application et territoires visés*

Les articles 1 à 3 contiennent les définitions essentielles et décrivent le champ d'application et les territoires visés. Les contrôles visés sont principalement des contrôles de sécurité et des contrôles douaniers. L'accord s'applique aussi à la principauté de Liechtenstein, ainsi qu'aux enclaves douanières suisses constituées par les vallées de Samnaun et de Sampuoir (pour ces dernières, à cause du statut d'AEO).

### **4.2 Chapitre II: Procédures**

Les articles 4 (\*) à 8 (\*) concernent la procédure du contrôle des marchandises. Ils engagent notamment les parties contractantes à adopter le principe des sondages, la délégation de compétences, la reconnaissance des contrôles et des documents et l'harmonisation des heures de dédouanement.

Les contrôles vétérinaires et phytosanitaires qui faisaient l'objet des articles 5 et 6 de l'accord de 1990 sont maintenant réglés dans l'accord du 21 juin 1999 entre la CE et la Suisse relatif aux échanges de produits agricoles<sup>5</sup>. Les contrôles vétérinaires ont été supprimés le 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>6</sup>. La suppression des contrôles phytosanitaires constitue le prochain objectif; elle est discutée dans le cadre des négociations en cours avec l'UE. Les actuels articles 5 et 6 sont par conséquent obsolètes.

---

<sup>4</sup> Message du 9 janvier 1991 concernant l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, FF 1991 I 474

<sup>5</sup> RS 0.916.026.81

<sup>6</sup> Décision n° 1/2008 du Comité vétérinaire mixte CE-Suisse du 23 décembre 2008, JO L 6 du 10.1.2009, page 89

### **4.3 Chapitre III: Mesures douanières de sécurité**

*Avec les annexes, cet article constitue l'essentiel des innovations touchant au contenu.*

#### *Art. 9 Dispositions générales en matière de sécurité*

Dans l'article 9, les parties contractantes s'engagent, pour le transport des marchandises en provenance ou à destination de pays tiers, à introduire les mesures douanières de sécurité exposées dans le chapitre III et à garantir un niveau de sécurité équivalent à leurs frontières extérieures. Elles renoncent simultanément à des mesures de sécurité dans les échanges bilatéraux de marchandises.

#### *Art. 10 Déclarations préalables à l'entrée et à la sortie des marchandises*

L'article 10 règle la déclaration sommaire des marchandises à des fins de sécurité lors de l'importation en provenance ou de l'exportation à destination d'Etats tiers; cette déclaration sommaire relève des mesures douanières de sécurité. En ce qui concerne la forme et le contenu, les exceptions, le lieu de la remise, le délai et les autres dispositions nécessaires à l'application de cet article, il est fait référence à l'annexe I, qui règle ces questions de façon exhaustive.

#### *Art. 11 Opérateur économique agréé*

Le statut d'opérateur économique agréé (AEO; «Authorized Economic Operator») est accordé à tous les opérateurs économiques installés dans le territoire douanier (y compris dans la principauté de Liechtenstein) ainsi que dans les enclaves douanières suisses (à l'heure actuelle, les vallées de Samnaun et de Sampuoir, cf. art. 1 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes, OD<sup>7</sup>) qui en font la demande et qui remplissent les conditions énumérées à l'annexe II. Les AEO bénéficient de facilités en ce qui concerne les contrôles douaniers touchant à la sécurité. L'annexe II contient des dispositions relatives à l'octroi du statut, au type de facilités qui peuvent être accordées, à la suspension et au retrait du statut, ainsi qu'aux modalités concernant l'échange entre les parties contractantes d'informations relatives à leurs AEO. Cet échange d'informations est limité aux données nécessaires à l'identification des AEO concernés.

#### *Art. 12 Contrôles douaniers de sécurité et gestion des risques en matière de sécurité*

Les parties contractantes disposent d'une gestion des risques en matière de sécurité et effectuent des analyses des risques utilisant des procédés informatiques. Elles définissent des critères de risques ainsi que des domaines de contrôle en matière de sécurité. L'équivalence des systèmes de gestion des risques en matière de sécurité est reconnue. Afin d'augmenter l'efficacité des contrôles douaniers en matière de sécurité, des informations sont échangées entre les parties contractantes (par exemple des profils de risque ou des constatations effectuées lors des contrôles de sécurité).

#### *Art. 13 Suivi de la mise en œuvre des mesures douanières de sécurité*

Le comité mixte définit les modalités selon lesquelles les parties contractantes entendent assurer le suivi de la mise en œuvre. Le suivi peut notamment être assuré par une évaluation périodique de la mise en œuvre et par un examen en vue d'améliorer l'application des dispositions lors de rencontres d'experts ou d'audits des procédures administratives. Un éventuel audit chez un AEO en présence d'autorités étrangères nécessite l'accord exprès de l'entreprise concernée.

## Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité

### *Art. 14 Protection du secret professionnel et des données personnelles*

Les informations échangées par les parties contractantes bénéficient de la protection du secret professionnel et de la protection des données personnelles telles que définies par les lois applicables en la matière sur le territoire des parties contractantes. En ce qui concerne l'UE, la Commission européenne fait régulièrement rapport sur le niveau de protection des données de pays tiers, y compris la Suisse. Dans les rapports publiés à ce jour<sup>8</sup>, il a à chaque fois été constaté que la Suisse garantit pour certaines activités un niveau de protection approprié au sens de l'article 25 de la directive 95/46/CE<sup>9</sup> en ce qui concerne les données à caractère personnel qui sont transmises à l'UE.

## **4.4 Chapitre IV: Coopération**

### *Art. 15 Collaboration entre administrations (\*)*

L'article 15 règle la collaboration entre administrations à tous les échelons de l'Etat concerné. Le postulat de la transformation de bureaux de douane en bureaux à contrôles nationaux juxtaposés figure déjà dans les accords que la Suisse a conclus de façon bilatérale avec ses quatre Etats voisins<sup>10</sup>.

### *Art. 16 Notification de nouveaux contrôles et formalités, autres que les mesures douanières de sécurité visées au chapitre III (\*)*

Lorsqu'une partie contractante a l'intention d'appliquer un nouveau contrôle ou une nouvelle formalité dans un domaine autre que celui régi par le chapitre III, elle en informe l'autre partie contractante. Les mesures prises en vue de faciliter le passage aux frontières ne doivent pas être rendues inopérantes par l'application de ces nouveaux contrôles ou de ces nouvelles formalités.

### *Art. 17 Fluidité du trafic (\*)*

L'article 17 prescrit aux parties contractantes de structurer leurs processus d'exploitation de telle manière que les temps d'attente soient autant que possible réduits. En cas de perturbations sérieuses, les autorités informent immédiatement les autorités compétentes des autres pays concernés par ces perturbations.

### *Art. 18 Assistance administrative (\*)*

La réglementation de l'assistance administrative correspond à l'article 9 de la convention du 20 mai 1987 entre la Suisse et la CE relative à la simplification des formalités dans les échanges de marchandises<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Décision 2000/518/CE de la Commission du 26 juillet 2000 relative à la constatation, conformément à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du caractère adéquat de la protection des données à caractère personnel en Suisse, JO L 215 du 25.8.2000, page 1; Commission Staff Working Document of 20 October 2004 on the application of Commission Decision 2000/518/EC of 26 July 2000 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data provided in Switzerland, SEC (2004) 1322 (disponible uniquement en anglais).

<sup>9</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, page 31

<sup>10</sup> Cf. par exemple la convention du 1<sup>er</sup> juin 1961 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relative à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles dans les véhicules en cours de route (RS 0.631.252.913.690). La Suisse dispose de conventions similaires avec les autres Etats voisins.

<sup>11</sup> RS 0.631.242.03

## **4.5 Chapitre V: Organes**

### *Art. 19 Comité mixte*

Les parties contractantes sont représentées dans le comité mixte. Ce dernier se prononce d'un commun accord.

### *Art. 20 Groupes de concertation (\*)*

Les autorités des pays concernés peuvent instituer des groupes de concertation afin de traiter les questions d'ordre pratique, technique ou d'organisation de portée régionale ou locale.

### *Art. 21 Compétence du comité mixte*

La gestion de l'accord est déléguée à un comité mixte. Ce dernier peut modifier par voie de décision le chapitre III et les annexes de l'accord. Les décisions sont exécutées par les parties contractantes selon leurs propres règles (al. 4). Les modifications de l'accord entrent en vigueur le jour suivant la date à laquelle les parties contractantes se sont notifié l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet (art. 33).

### *Art. 22 et 23 Développement du droit et participation au Comité du Code des douanes*

L'article 22 fixe une procédure pour l'adaptation de l'accord aux développements futurs du droit. Afin qu'un niveau de sécurité équivalent soit maintenu entre la Suisse et l'UE, une collaboration précoce dans l'élaboration du droit est utile à une application ultérieure uniforme. Les deux parties contractantes doivent reprendre les développements du droit pertinent de façon simultanée. Les procédures constitutionnelles internes régissant l'approbation de nouvelles prescriptions légales doivent en l'occurrence être respectées dans les deux parties contractantes. Il est fait appel à des experts suisses lorsqu'une nouvelle mesure relève du chapitre III de l'accord (mesures douanières de sécurité), et ces experts suisses peuvent collaborer dans les groupes de travail correspondants de la Commission européenne.

Les prescriptions douanières de l'UE dont le développement a des répercussions sur les dispositions de l'accord et pourrait nécessiter une modification du chapitre III sont les dispositions suivantes du code des douanes de l'UE<sup>12</sup>: les articles 5a (opérateur économique agréé) et 13 (contrôles douaniers de sécurité et gestion des risques en matière de sécurité)<sup>13</sup>, 36a à 36c (importation) et 182a à 182d (exportation).

### *Art. 24 Règlement des différends*

Tout différend entre les parties contractantes touchant l'interprétation ou l'application du présent accord est soumis au comité mixte, qui en recherche le règlement à l'amiable. Les mesures de rééquilibrage fondées sur l'article 29 demeurent réservées (voir ci-après).

---

<sup>12</sup> Voir règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire, JO L 302 du 19.10.1992, page 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005, JO L 117 du 4.5.2005, page 13

<sup>13</sup> Voir règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire, JO L 253 du 11.10.1993, page 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1875/2006 de la Commission du 18 décembre 2006, JO L 360 du 19.12.2006, page 64

## **Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité**

### *Art. 25 Accords avec des pays tiers*

Les accords conclus par les parties contractantes avec des pays tiers dans un domaine couvert par l'accord ne créent pas d'obligations pour l'autre partie. Le comité mixte peut toutefois décider par consensus qu'un accord conclu par une partie contractante avec un pays tiers peut également devenir contraignant pour l'autre partie contractante. Dans ce cas également, les procédures constitutionnelles internes régissant l'approbation de nouvelles prescriptions légales propres aux deux parties contractantes doivent être respectées. A l'heure actuelle, l'UE discute par exemple avec le Japon d'une reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité et du statut d'AEO de chaque partie. L'article 25 rend possible l'extension d'un tel accord de l'UE à la Suisse, avec pour conséquence que certaines mesures de sécurité ne devraient plus être appliquées entre la Suisse et cet Etat tiers et que certaines simplifications pourraient également s'appliquer aux AEO suisses. Le commerce avec les Etats tiers concernés serait ainsi facilité.

## **4.6 Chapitre VI: Dispositions diverses et finales**

### *Art. 26 Facilités de paiement (\*)*

D'après l'article 26, les redevances et émoluments peuvent également être payés avec des chèques bancaires d'instituts bancaires étrangers libellés en francs suisses.

### *Art. 27 (\*) et 28 Exécution de l'accord et révision*

Chaque partie contractante arrête les mesures appropriées pour assurer l'application effective des dispositions de l'accord.

Si une partie contractante désire une révision de l'accord, elle peut soumettre une proposition à cet effet au comité mixte.

### *Art. 29 Mesures de rééquilibrage*

Si l'équivalence des mesures douanières de sécurité n'est plus assurée, des mesures de rééquilibrage peuvent alors être prises. Celles-ci doivent être proportionnées et se limiter à ce qui est nécessaire. Si les deux parties l'approuvent, il est possible de recourir en cas de litige à un tribunal arbitral qui se prononcera de manière définitive sur la proportionnalité des mesures de rééquilibrage prises.

### *Art. 30 et 31 Ordre public et dénonciation*

Les interdictions d'importation, d'exportation et de transit fondées sur des raisons d'ordre public (par exemple embargo) ne sont pas contraires aux dispositions de l'accord. Ce dernier peut être dénoncé.

### *Art. 32 Annexes*

Les annexes I, II et III font partie intégrante de l'accord; elles règlent la déclaration sommaire d'entrée et de sortie, le statut d'AEO et la procédure d'arbitrage.

### *Art. 33 Ratification*

L'accord est approuvé par les parties contractantes selon les procédures qui leur sont propres. D'après l'art. 184, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.), le Conseil fédéral a compétence pour signer et ratifier les traités internationaux, sous réserve de l'approba-

## **Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité**

tion de l'Assemblée fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale en matière d'approbation des accords est réglée par l'art. 166, al. 2, Cst.

### **5 Prise en compte du droit de l'UE dans l'accord**

L'accord n'est pas important que pour les acteurs économiques: il contient également des dispositions décisives concernant la reprise d'adaptations du droit de l'UE applicable et la participation de la Suisse au processus d'élaboration du droit en question (*decision shaping*). La Suisse peut collaborer à la création du nouveau droit de l'UE dans le domaine de la sécurité douanière et, en contrepartie, se déclare en principe prête à reprendre ce droit. Ce qui est décisif, cependant, c'est qu'il n'y a pas de reprise automatique du droit. Les processus internes d'approbation de la Suisse sont respectés, c'est-à-dire que les adaptations du droit, conformément aux normes de la Constitution fédérale, nécessitent l'accord du Conseil fédéral ou du Parlement et – en cas de référendum – du peuple suisse.

Il se pourrait que l'UE remette en question l'équivalence de la sécurité dans le cas où la Suisse refuserait d'adopter des évolutions du droit que l'UE jugerait importantes pour garantir la sécurité du commerce. Même si la Suisse devait ne pas reprendre une adaptation du droit de l'UE dans le délai prévu, l'accord ne deviendrait pas automatiquement caduc. Cependant, si une telle faille de sécurité devait se produire dans les relations entre la Suisse et l'UE, cette dernière pourrait recourir à des mesures de ré-équilibre. A ce sujet, l'accord prévoit en plus que les deux parties peuvent faire appel d'un commun accord à un tribunal arbitral indépendant qui examine la proportionnalité des mesures.

### **6 Importance de l'accord pour la Suisse**

L'introduction de l'obligation de déclarer préalablement les importations, les exportations et les envois en transit provoquerait de nouvelles entraves considérables dans les échanges entre la Suisse et l'UE. L'obligation de présenter une déclaration sommaire d'entrée et de sortie a une signification décisive. En principe, ce serait l'ensemble des échanges commerciaux entre l'UE et la Suisse qui seraient concernés, ainsi que le trafic de transit à travers la Suisse et à travers l'UE. Il est bien connu que l'interconnexion avec l'UE est très importante, que ce soit sous l'angle économique ou sous celui de la technique des transports. Depuis les années 1990, l'intégration verticale – en particulier le commerce vertical intra-industriel (livraison de semi-produits) – s'est fortement développée. La part des semi-produits représente environ 30 % du total des échanges avec l'UE. La Suisse occupe ainsi une position de leader parmi les pays de l'OCDE. Au vu des liens économiques étroits de la Suisse avec les Etats de l'UE (et notamment avec nos voisins l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche), l'obligation de déclarer préalablement les marchandises aurait des répercussions hautement néfastes sur les échanges internationaux de marchandises et provoquerait des files d'attente imprévisibles aux postes frontières concernés. Il est essentiel pour les deux parties que la circulation des marchandises soit fluide au sein de l'Europe et que le dédouanement aux frontières soit rapide. L'obligation de déclarer préalablement les envois à l'importation, à l'exportation et en transit aurait aussi des répercussions directes sur l'axe de transit de l'UE à travers la Suisse. En raison du surcroît de travail qui en découlerait, il faudrait s'attendre à une multiplication des embouteillages et à un trafic de contournement pré-occupant d'un point de vue écologique.

### **7 Adaptation du droit suisse**

Quant à leur contenu, les dispositions de l'accord représentent un ensemble complet de normes; elles sont directement applicables à l'égard des opérateurs économiques concernés et des autorités en Suisse et dans l'UE.

## **Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité**

Au niveau des ordonnances, deux compléments deviennent nécessaires. L'introduction du statut d'opérateur économique agréé présuppose que le Conseil fédéral, se fondant sur l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0), règle ce statut dans l'ordonnance sur les douanes (OD; RS 631.01). En outre, l'Administration fédérale des douanes (AFD), se fondant sur l'art. 28, al. 2, LD, devra stipuler dans l'ordonnance de l'AFD sur les douanes (OD-AFD; RS 631.013) que les envois à destination ou en provenance d'Etats n'appartenant pas à l'UE ne peuvent plus être déclarés pour le traitement douanier qu'avec une déclaration en douane électronique. Dans le cadre de cette obligation d'utiliser l'informatique, l'administration des douanes proposera une application Internet simple.

## **8 Conséquences**

### **8.1 Conséquences financières**

#### **8.1.1 Pour la Confédération**

Le nouvel accord nécessite une adaptation de l'application informatique, ce qui entraînera des dépenses d'un montant de 1,2 million de francs. A cela s'ajoute un besoin en personnel supplémentaire de quelque 20 collaborateurs de l'administration des douanes pour maîtriser les nouvelles tâches qui incomberont aux bureaux de douane.

#### **8.1.2 Pour les cantons**

Les cantons n'auront pas de nouveaux coûts à assumer.

### **8.2 Conséquences économiques**

Il est difficile de donner une estimation chiffrée des conséquences que l'accord aura sur l'économie dans son ensemble. Ce qui est sûr, c'est que les économies par rapport à une situation sans accord sont considérables. Etant donné que le statu quo peut être maintenu dans les échanges commerciaux bilatéraux entre la Suisse et l'UE, la conclusion de l'accord n'a à cet égard ni conséquences financières ni conséquences dans le domaine de la procédure.

Il y aura cependant des coûts supplémentaires en ce qui concerne les échanges de marchandises avec les pays n'appartenant pas à l'UE. Ces coûts supplémentaires résulteront de l'acquisition de nouveaux logiciels en raison de l'obligation de présenter la déclaration en douane par voie électronique ainsi que du surcroît de travail lié à la déclaration préalable du nouvel ensemble de données. Ces coûts doivent cependant être relativisés dans la mesure où d'autres partenaires commerciaux importants – par exemple les Etats-Unis – ont également introduit des mesures similaires en matière de sécurité.

## **9 Rapport avec le droit international**

L'accord est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse et correspond en plus aux mesures acceptées par l'Organisation mondiale des douanes en vue de garantir la sécurité des échanges commerciaux.

## **10 Bases juridiques**

La conclusion de traités internationaux relève de la compétence générale de la Confédération en matière de relations avec l'étranger telle qu'elle est prévue à l'art. 54, al. 1, Cst. D'après l'art. 184, al. 2, Cst., le Conseil fédéral a compétence pour signer et ratifier des accords, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale. La compétence

**Accord entre la Suisse et la CE relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité**

de l'Assemblée fédérale en matière d'approbation des accords ressort de l'art. 166, al. 2, Cst. Font exception les accords dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. Dans le cas présent, il n'existe pas de compétence de ce genre. Le Département fédéral des finances (DFF) doit donc être chargé d'élaborer un message à l'intention de l'Assemblée fédérale. Etant donné que le nouvel accord, en contraignant les opérateurs économiques à déclarer préalablement certaines données de sécurité dans les échanges avec les pays n'appartenant pas à l'UE, impose d'importants nouveaux devoirs aux justiciables, l'arrêté d'approbation est soumis au référendum facultatif au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.