



---

# **Accord entre la Suisse et la CE sur la facilitation et la sécurité douanières**

## **Rapport sur le résultat de la consultation**

---

**Berne, octobre 2009**

## Table des matières

Condensé .....	3
Liste des abréviations .....	4
1 Contexte .....	5
2 Déroulement de la consultation.....	5
3 Evaluation globale.....	5
4 Accords supplémentaires .....	6
5 Prise en compte des intérêts.....	7
6 Remarques concernant les articles .....	7
7 Autres suggestions .....	8
8 Consultation des prises de position.....	9
Annexe:	
Liste des cantons, partis, associations et organisations ayant pris part à la consultation .....	10

## Condensé

*Signé le 25 juin 2009, le nouvel accord entre la Suisse et la Communauté européenne sur la facilitation et la sécurité douanières remplace l'accord de 1990 sur le transport des marchandises. L'obligation nouvellement introduite par la CE de déclarer préalablement les marchandises ne s'applique pas aux échanges entre la CE et la Suisse. Dans le cas du trafic des marchandises avec les Etats n'appartenant pas à la CE, la Suisse s'est engagée à introduire des mesures de sécurité équivalentes.*

L'accord prévoit un raccordement de la Suisse au dispositif de sécurité douanière de la CE et empêche ainsi de nouvelles entraves dans les échanges bilatéraux de marchandises. Afin que les nouvelles mesures douanières que la CE a décidées en complétant son code des douanes<sup>1</sup> par un «Security Amendment»<sup>2</sup> ne soient pas appliquées à la Suisse, ce qui aurait pour effet d'entraver les échanges intensifs de marchandises avec nos voisins appartenant à la CE, la Suisse a négocié avec la CE une reconnaissance réciproque des normes de sécurité. La Suisse est ainsi intégrée de fait dans le dispositif douanier de sécurité de la CE. Elle s'engage simultanément à appliquer les mêmes mesures de sécurité que la CE à l'égard des autres pays n'appartenant pas à la CE.

L'accord est important pour les opérateurs économiques. Il contient des dispositions importantes relatives à la reprise d'adaptations du droit communautaire applicable et à la participation de la Suisse au processus d'élaboration du droit en question. La Suisse peut collaborer à l'élaboration du nouveau droit communautaire dans le domaine de la sécurité douanière et, en contrepartie, se déclare en principe prête à reprendre ce droit. Fait décisif, les procédures internes d'approbation en vigueur dans notre pays doivent être respectées lors de chaque adaptation du droit. En d'autres termes, ces adaptations doivent être approuvées par le Conseil fédéral ou par le Parlement et – en cas de référendum – par le peuple, conformément à la Constitution fédérale. Si la Suisse ne reprenait pas une adaptation du droit communautaire dans le délai prévu, provoquant ainsi une faille de sécurité dans les rapports Suisse-CE, cette dernière pourrait prendre des mesures de rééquilibrage. 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 de ces mesures.

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 modifiant le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaires, JO L 117 du 4 5. 2005, page 13

## Liste des abréviations

a. o.	autre opinion
AEO	Authorised Economic Operator = opérateur économique agréé
AFD	Administration fédérale des douanes
AVeS	Alliance Verte et Sociale
CE	Communauté européenne
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999; RS 101
DFF	Département fédéral des finances
FER	Fédération des Entreprises Romandes
FF	Feuille fédérale
FRS	Fédération routière suisse routesuisse
FTS	Fédération Textile Suisse
JO	Journal officiel de la CE
PBD	Parti Bourgeois-Démocratique
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PEV	Parti évangélique suisse
PLR	Les libéraux-radicaux
PLS	Parti libéral suisse
PME	petites et moyennes entreprises
PS	Parti socialiste suisse
PST	Parti suisse du Travail
TIR	Transport international des marchandises par la route
UDC	Union démocratique du centre
UDF	Union Démocratique Fédérale
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union Suisse des Paysans

## **1 Contexte**

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, toutes les importations en direction de la CE et toutes les exportations en provenance de la CE seront en principe soumises à l'obligation de déclarer préalablement les marchandises. Sans règle contractuelle, cette nouvelle mesure aurait des conséquences négatives sur la circulation des marchandises entre la Suisse et la CE, car elle ralentirait le dédouanement, restreindrait le nombre de bureaux de douane utilisables et engendrerait ainsi des embouteillages et un trafic de contournement.

Le 14 février 2007, le Conseil fédéral a donné un mandat de négociation au Département fédéral des finances, au Département fédéral des affaires étrangères et au Département fédéral de l'économie. Les négociations entre la Suisse et la Commission européenne ont débuté le 19 juillet 2007 à Berne et elles se sont poursuivies à Bruxelles, à Berne et à Lucerne. Elles se sont achevées le 24 mars 2009 à Lugano.

Par un arrêté daté du 13 mai 2009, le Conseil fédéral a approuvé l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (titre abrégé: accord sur la facilitation et la sécurité douanières); après consultation des commissions parlementaires compétentes, il a décidé que cet accord s'appliquerait provisoirement à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2009. Les parties contractantes ont signé l'accord le 25 juin 2009 à Bruxelles, sous réserve de ratification.

## **2 Déroulement de la consultation**

Le 24 juin 2009, le Conseil fédéral a autorisé le DFF à ouvrir la procédure de consultation relative à l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur la facilitation et la sécurité douanières.

La consultation a eu lieu du 24 juin 2009 au 5 octobre 2009. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faîtières suisses de l'économie, les organisations de transport, ainsi que d'autres associations et institutions (total 52) ont été invités à se prononcer. 45 prises de position ont été remises (annexe); elles se répartissent entre les différents groupes de la manière suivante:

- cantons: 25
- partis politiques: 5
- associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne: 2
- associations faîtières suisses de l'économie: 9
- autres: 4

## **3 Evaluation globale**

La conclusion de l'accord est approuvée par la grande majorité des participants à la consultation. Seule l'UDC assortit son approbation de certaines conditions. Elle re-

fuse la reprise du droit de la CE. Elle est cependant également consciente que l'accord doit être qualifié de positif pour une circulation sans entraves des marchandises à travers la frontière et donc pour l'essor de l'économie suisse d'exportation. De l'avis de tous les participants, une circulation sans entraves des marchandises entre la Suisse et l'Union européenne revêt une grande importance économique.

Un point de l'accord recueille une approbation toute particulière: il s'agit de la renonciation à la déclaration préalable dans les échanges de marchandises entre la Suisse et la CE, rendue possible par la reconnaissance de l'équivalence des normes de sécurité. Dans ce contexte, les participants estiment cependant que les nouvelles normes de sécurité régissant les échanges avec les Etats ne faisant pas partie de la CE provoqueront un surcroît de travail pour certaines entreprises.

La grande majorité des participants à la consultation est d'avis que la procédure prévue pour l'adaptation à l'évolution ultérieure du droit en relation avec cet accord est judicieuse. 15 cantons et la Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique font cependant observer que la question de savoir si la solution institutionnelle adoptée dans le cadre de cet accord pourrait être reprise dans d'autres domaines doit encore faire l'objet de discussions politiques complémentaires (AG, AI, BS, FR, GL, GR, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, VD, ZH, CDEP). A cet égard, le PS relève que la Suisse ne pourra pas contribuer entièrement à l'évolution ultérieure de l'accord. Ce droit ne serait garanti que par une adhésion à la CE. Ce point est également critiqué par l'UDC. Celle-ci estime que la reprise de modifications du droit de la CE est plus ou moins prescrite par l'accord. Elle exige par conséquent avec insistance que cette concession soit supprimée de l'accord. Elle estime qu'à l'avenir la Suisse ne devrait plus conclure de tels accords dynamiques (évolutifs). D'après l'UDC, il ne saurait être question que la conclusion d'accords bilatéraux ait pour conséquence que notre droit soit lentement et continuellement érodé et adapté au droit de la CE. En raison de l'obligation de fait de reprendre le droit de la CE, le PDC exige que le Conseil fédéral, en cas d'évolution ultérieure du droit de la CE, fasse un usage systématique du droit d'être consulté qui a été octroyé à la Suisse dans l'accord – un droit qui confirme la voie bilatérale et doit donc être salué à sa juste valeur – et défende ainsi résolument les besoins de l'économie suisse. Le PS relève que la voie adoptée en ce qui concerne l'évolution du droit correspond à l'objectif que le Conseil fédéral a fixé dans le rapport de politique extérieure 2009, à savoir qu'il faut, lors de la conclusion de nouveaux accords avec la CE, toujours adopter une approche institutionnelle assurant à la Suisse un droit de participation aussi étendu que possible.

#### **4 Accords supplémentaires**

Plusieurs participants à la consultation exigent que le Conseil fédéral fasse le forcing pour conclure des accords supplémentaires avec des Etats tiers (notamment les Etats-Unis, la Chine et le Japon) disposant de normes de sécurité comparables. La reconnaissance mutuelle du statut d'AEO, qui a également été introduit par la CE et grâce auquel une entreprise bénéficie de simplifications dans les contrôles douaniers de sécurité (cf. art. 11 de l'accord), doit obligatoirement faire partie intégrante de tels accords bilatéraux (canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, PDC, PLR, UDC, economiesuisse, Fédération Textile Suisse, Centre Patronal).

## **5 Prise en compte des intérêts**

Différents participants à la consultation exigent que l'on tienne compte des besoins de l'économie (PDC, PLR, UDC, economiesuisse, FTS). La Fédération Textile Suisse demande qu'une déclaration préalable sans tracasseries soit également garantie dans les cas où ce n'est pas la frontière suisse mais la frontière de la CE qui constitue la frontière extérieure. Dans ce contexte, il faut garantir la confidentialité des données et la protection du secret des affaires (canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, economiesuisse, FTS).

L'ASTAG et d'autres participants à la consultation craignent que le trafic des marchandises avec les Etats n'appartenant pas à la CE ne soit compliqué par un surcroît de travail et des frais supplémentaires, notamment pour les entreprises qui n'ont pas le statut d'AEO. L'ASTAG exige que les prescriptions de sécurité ne compliquent pas la circulation transfrontalière des marchandises et qu'elles ne soient pas utilisées de manière abusive en tant que mesures protectionnistes, et demande que, dans l'éventualité d'une évolution ultérieure, les intérêts de l'économie suisse et avant tout de l'industrie des transports soient pris en considération. Le canton d'Uri exige que les contrôles et les formalités soient aussi réduits que possible. Il relève que l'échange électronique d'informations entre les opérateurs économiques et les autorités est souhaitable, mais il met en garde contre le danger d'une forte régulation et d'une discrimination des entreprises suisses et contre le risque éventuel d'abus consistant à exercer une pression politique sur la Suisse. La possibilité de participer tôt au processus d'élaboration du droit est donc également l'objet d'un accueil très favorable de l'ASTAG. En ce qui concerne l'infrastructure, l'ASTAG et la FRS demandent une nouvelle fois que des aires d'attente et places de stationnement supplémentaires soient créées aux points de franchissement de la frontière ou que l'infrastructure disponible soit utilisée de façon efficace.

## **6 Remarques concernant les articles**

Le canton d'Uri émet les réserves suivantes:

Art. 4, al. 1 Contrôles par sondages et formalités, autres que les contrôles douaniers de sécurité visés au chapitre III

La formulation selon laquelle les parties contractantes doivent accomplir les contrôles et les formalités «avec le minimum nécessaire de délai» laisse une marge de manœuvre considérable.

Art. 6 Reconnaissance des contrôles et des documents

On ne sait pas si cet article vise uniquement l'échange simplifié de marchandises ou l'ensemble des prescriptions juridiques régissant le trafic des marchandises.

#### Art. 18, al. 2 Assistance administrative

Cet alinéa (clause relative à l'ordre public) laisse peu de marge de manœuvre pour une mise en œuvre appropriée de l'accord et il peut être utilisé en tant que moyen de pression.

#### Art. 19 Comité mixte

Le comité a des compétences étendues. C'est ainsi que les contrôles et les formalités réglés dans l'annexe peuvent être modifiés, ce qui peut se faire au détriment ou en faveur des opérateurs économiques suisses.

#### Annexe II Opérateur économique agréé

##### Art. 1 ss Généralités

Les exigences que les opérateurs économiques agréés doivent remplir sont élevées. Des mesures supplémentaires en matière de comptabilité et de sécurité, permettant d'accélérer le déroulement des échanges de marchandises, sont exigées. Ces mesures entraînent des charges administratives supplémentaires et des investissements élevés en matière de mesures de sécurité. Ces dernières sont trop strictes par rapport aux conditions suisses. Il devrait être suffisant de prouver qu'aucune personne non autorisée n'a accès aux marchandises à partir du moment où celles-ci ont été chargées. Quant à la formation des collaborateurs dans le domaine des mesures de sécurité, il faut purement et simplement y renoncer.

##### Art. 5, al. 1 Normes appropriées de sécurité et de sûreté

Par rapport à la situation actuelle en matière de sécurité et de sûreté, les exigences auxquelles les bâtiments doivent satisfaire à cet égard sont injustifiées. Malgré les mesures architecturales qui pourront être prises, de nombreux bâtiments ne satisferont pas à ces exigences. Les lettres e à g vont beaucoup trop loin. Les PME suisses ne peuvent pas supporter une telle charge. La suppression des lettres a et b et des lettres e à g est demandée.

## 7 Autres suggestions

Dans l'optique de la mise en œuvre de l'accord, de nombreux participants à la consultation relèvent que l'administration des douanes doit proposer une application informatique simple et facile à utiliser de façon à faciliter l'échange de données. Ils ajoutent que le statut d'opérateur économique agréé (AEO) doit être facultatif et correspondre aux trois formes qu'il revêt dans la CE. Il faut tenir compte des conditions spéciales caractérisant les PME (canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures). A cet égard, le PLR souligne que la procédure d'obtention du statut d'AEO ne doit pas être synonyme de désavantage concurrentiel pour notre économie d'exportation. Les conditions d'obtention de ce statut ne devraient pas être trop détaillées. Il faut renoncer à percevoir un émolument (ASTAG, Centre Patronal, FRS, USAM; a. o. canton ZH). L'ASTAG souligne que la charge administrative doit être aussi faible que possible et qu'il faut renoncer aux exigences sans importance du point de vue de la sécurité. En ce qui concerne la certification, l'ASTAG estime qu'il faut recourir à des normes de sécurité existantes. Une harmonisation juridique et technique avec le système TIR, qui a fait ses preuves, lui semble en particulier nécessaire. Finalement, l'ASTAG est étonnée d'apprendre que 20 postes supplémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre l'accord. A cet égard, le canton de Zurich relève que les dépenses supplémentaires découlant des besoins en personnel de l'administration des

douanes doivent être mises à la charge des entreprises recourant au statut d'AEO. Economiesuisse et la SSIC exigent que l'on stipule dans l'ordonnance qu'un audit ne peut être effectué chez un AEO en présence de fonctionnaires étrangers qu'avec l'accord exprès de l'entreprise concernée.

Pour éviter qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011 des envois ne puissent pas être transportés de Suisse vers des Etats n'appartenant pas à la CE en raison de documents douaniers de sécurité incomplets, CFF Cargo demande que les autorités continuent d'informer les exportateurs à temps et de façon claire. Une politique d'information active revêt une grande importance.

Depuis quelques semaines, le PDC a eu connaissance de difficultés de fait dans les opérations douanières aux frontières Nord et Est (l'administration douanière étrangère exige une déclaration séparée pour chacun des envois constituant un groupage occupant un wagon complet). Dans l'intérêt d'une circulation sans entraves des marchandises, le PDC demande au gouvernement d'intervenir de façon appropriée.

## **8 Consultation des prises de position**

Les prises de position complètes peuvent être consultées auprès de la Direction générale des douanes (division principale Droit et redevances, Monbijoustrasse 40, 3003 Berne).

## Liste des cantons, partis, associations et organisations ayant pris part à la consultation

### Cantons

1 à 24 AG, AI, AR, BE, BS, BL, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH

### Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

25	Parti démocrate-chrétien suisse	PDC
26	Les libéraux-radicaux	PLR
27	Parti socialiste suisse	PS
28	Union démocratique du centre	UDC
29	Parti chrétien-social	PCS

### Associations faîtières suisses des communes, des villes et des régions de montagne

30	Association des Communes Suisses
31	Union des villes suisses

### Associations faîtières suisses de l'économie

32	Organisation faîtière des PME suisses	sgv/usam
33	economiesuisse Fédération des entreprises suisses	
34	Union Suisse des Paysans	USP
35	Association suisse des transports routiers	ASTAG
36	Pro Marca	
37	Société Suisse des Industries Chimiques	SSIC
38	Fédération Textile Suisse	FTS
39	Fédération routière suisse	FRS

### Autres

40	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique	CDEP
41	Centre Patronal	UPS
42	Union patronale suisse	
43	Chemins de fer fédéraux CFF Cargo	SBB CFF FFS Cargo
44	Union syndicale suisse	SGB/USS