



16.039

Message concernant l'approbation de l'accord entre la Suisse et la Norvège relatif aux mesures douanières de sécurité

du 18 mai 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'accord du 12 novembre 2015 entre la Suisse et la Norvège relatif aux mesures douanières de sécurité.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 mai 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'accord sur les mesures douanières de sécurité entre la Suisse et la Norvège permet de supprimer l'obligation de déclaration préalable dans les échanges de marchandises entre les parties contractantes. Par ailleurs, les statuts d'opérateur économique agréé (AEO) introduits par la Suisse et la Norvège sont mutuellement reconnus.

Contexte

Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis ont entraîné une restriction de la libre circulation des marchandises entre les Etats-Unis et d'autres Etats. Cela a conduit la Commission européenne à compléter le code des douanes des Communautés européennes par un nouveau chapitre concernant les mesures prises par les administrations douanières afin d'assurer la sécurité des échanges commerciaux de marchandises («Security Amendment»). Depuis le 1^{er} janvier 2011, toutes les importations de marchandises dans l'Union européenne (UE) et toutes les exportations de marchandises hors de l'UE sont en principe soumises à l'obligation de déposer une déclaration préalable. Sans accord bilatéral, les nouvelles mesures auraient eu des conséquences négatives sur la circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE, car elles auraient ralenti le dédouanement, restreint le nombre de bureaux de douane utilisables et augmenté ainsi les embouteillages et le trafic de contournement.

L'accord du 25 juin 2009 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, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, permet d'éviter ces conséquences. Il prévoit qu'il n'y a pas d'obligation de déposer une déclaration préalable dans le cadre des échanges entre la Suisse et les Etats membres de l'UE. L'équivalence des normes de sécurité et des statuts d'opérateur économique agréé («Authorised Economic Operator» – AEO) est mutuellement reconnue. Le maintien du bon fonctionnement des échanges avec l'UE est ainsi garanti.

Les échanges entre la Suisse et les Etats ne faisant pas partie de l'UE sont toutefois soumis aux nouvelles prescriptions de sécurité de l'UE (déclaration préalable, analyse des risques et contrôles de sécurité).

Cela signifie que la Suisse doit traiter la Norvège, pays partenaire dans le cadre de l'AELE, comme un pays tiers en ce qui concerne la sécurité de la chaîne logistique internationale et soumettre les envois en provenance ou à destination de la Norvège à l'obligation de déposer une déclaration préalable. Quant aux statuts d'AEO introduits dans les deux Etats, ils ne sont pas reconnus mutuellement faute de base juridique.

A l'instar de la Suisse, et en des termes quasiment identiques, la Norvège a conclu avec l'UE un accord sur la facilitation et la sécurité douanières. En vertu de ces dispositions, la Norvège doit cependant elle aussi considérer la Suisse comme un Etat tiers en ce qui concerne la sécurité de la chaîne logistique internationale.

Le 4 juin 2010, afin de garantir le maintien du bon fonctionnement des échanges entre la Suisse et la Norvège, le Conseil fédéral a décidé d'ouvrir des négociations au sujet de la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité. Le nouvel accord entre la Suisse et la Norvège sur les mesures douanières de sécurité a été signé le 12 novembre 2015.

Contenu du projet

Les parties contractantes sont convenues que les dispositions en matière de mesures douanières de sécurité en vigueur dans les échanges qu'elles entretiennent respectivement avec l'UE doivent également s'appliquer entre elles (trilatéralisation des accords existants).

Le nouvel accord évite les problèmes cités plus haut. Il prévoit que l'obligation de déposer une déclaration préalable dans les échanges avec la Norvège devienne caduque. L'équivalence des normes de sécurité et des statuts d'AEO est mutuellement reconnue. Le maintien du bon fonctionnement des échanges avec la Norvège est ainsi garanti.

Message

1 **Grandes lignes de l'accord**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Evolution internationale**

Les discussions relatives à la sécurité des échanges commerciaux internationaux et aux dispositions légales concernant le trafic transfrontière des marchandises ont fortement augmenté ces dernières années. C'est ainsi que, à la suite des Etats-Unis, l'UE a également édicté des dispositions relatives à la sécurité des chaînes logistiques et a complété son code des douanes¹ par un *Security Amendment* (amendement de sécurité)². Les mesures de sécurité de l'UE concernent l'importation, l'exportation et le transit de marchandises. Ces mesures – notamment l'obligation de présenter par voie électronique une déclaration sommaire d'entrée et de sortie des envois de marchandises franchissant la frontière et la nécessité de fournir des données de sécurité supplémentaires – auraient *a priori* aussi dû s'appliquer à la Suisse.

1.1.2 **Accord avec l'UE sur la facilitation et la sécurité douanières**

L'introduction de l'obligation de déclarer préalablement les importations, les exportations et les envois en transit aurait provoqué de nouvelles entraves considérables dans les échanges entre la Suisse et l'UE. En principe, c'est l'ensemble des échanges commerciaux entre l'UE et la Suisse qui aurait été concerné, ainsi que le trafic de transit à travers la Suisse et à travers l'UE. Comme chacun sait, des liens étroits existent entre l'UE et la Suisse, aussi bien sur le plan économique qu'en matière 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 aurait fallu s'attendre à une multiplication des embouteillages et à un trafic de contournement préoccupant du point de vue écologique. L'UE a en outre introduit le statut d'opérateur économique agréé (*Authorised Economic Operator*, AEO). 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 aurait certes pu instaurer un statut de ce genre de sa propre initiative, mais, sans un traité international, un statut unilatéral n'aurait pas été reconnu par l'UE. Cela aurait désavantagé les entreprises suisses dans le commerce indirect qu'elles pratiquent via le territoire de l'UE avec des Etats n'appartenant pas à cette dernière.

¹ 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.

² 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 communautaire, JO L 117 du 4.5.2005, page 13.

C'est pour ces raisons que le Conseil fédéral a décidé, le 14 février 2007, d'ouvrir des négociations avec l'UE. Grâce à l'accord du 25 juin 2009 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 sécurité³ (accord sur la facilitation et la sécurité douanières), qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, les problèmes évoqués ci-dessus ont été évités en ce qui concerne les échanges avec l'UE.

L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières prévoit que, même après l'introduction par l'UE de ces nouvelles dispositions, il n'y a pas d'obligation de déposer une déclaration préalable dans le cadre des échanges entre la Suisse et les Etats membres de l'UE. L'équivalence des normes de sécurité et des statuts d'AEO est mutuellement reconnue. Le maintien du bon fonctionnement des échanges avec l'UE est ainsi garanti.

Les échanges entre la Suisse et les Etats ne faisant pas partie de l'UE sont en revanche soumis aux nouvelles prescriptions de sécurité de l'UE (déclaration préalable, analyse des risques et contrôles de sécurité).

Cela signifie que la Suisse doit traiter la Norvège, pays partenaire dans le cadre de l'AELE, comme un pays tiers en ce qui concerne la sécurité de la chaîne logistique internationale et soumettre les envois en provenance ou à destination de la Norvège à l'obligation de déposer une déclaration préalable. Quant aux statuts d'AEO introduits dans les deux Etats, ils ne sont pas reconnus mutuellement faute de traité international.

1.1.3 Accord avec la Norvège sur la facilitation et la sécurité douanières

A l'instar de la Suisse la Norvège a conclu avec l'UE un accord sur la facilitation et la sécurité douanières. Sur la base de cet accord, l'UE et la Norvège renoncent également à l'obligation de déposer une déclaration préalable dans les échanges bilatéraux de marchandises. En vertu de ces dispositions, la Norvège doit cependant elle aussi considérer la Suisse comme un Etat tiers en ce qui concerne la sécurité de la chaîne logistique internationale.

Le 4 juin 2010, afin de garantir le maintien du bon fonctionnement des échanges entre la Suisse et la Norvège, le Conseil fédéral a décidé l'ouverture de négociations au sujet de la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité. Le 1^{er} mai 2013, le Conseil fédéral a approuvé la signature de l'accord. Le nouvel accord entre la Suisse et la Norvège sur les mesures douanières de sécurité a été signé le 12 novembre 2015.

Le nouvel accord permet de supprimer l'obligation de déposer une déclaration préalable dans les échanges entre la Suisse et la Norvège dès l'entrée en vigueur de l'accord. L'équivalence des normes de sécurité et des statuts d'AEO est mutuelle-

³ RS 0.631.242.05

ment reconnue. Le maintien du bon fonctionnement des échanges avec la Norvège est ainsi garanti.

En raison de sa situation géographique, l'Islande, pays partenaire dans le cadre de l'AELE, a renoncé jusqu'à présent à conclure avec l'UE un accord similaire aux accords Suisse-UE et Norvège-UE. Il est donc prématuré de conclure un accord tel que le présent accord avec l'Islande. En conséquence, la Suisse doit, jusqu'à nouvel avis, considérer l'Islande comme pays tiers en ce qui concerne la sécurité de la chaîne logistique internationale.

1.2 Déroutement des négociations

Les négociations entre la Suisse et la Norvège ont débuté le 15 octobre 2010 à Zurich et se sont ensuite poursuivies par voie écrite. Elles ont pu être conclues le 28 février 2012. Ces négociations ont été précédées de discussions techniques au cours desquelles différentes variantes ont été élaborées et examinées.

La préoccupation majeure des représentants des deux parties était de conserver un dédouanement aussi efficace que possible. Il s'agissait de trouver des solutions qui permettent d'éviter de nouvelles entraves au commerce tout en veillant qu'une partie contractante – souveraine en matière d'adoption de mesures – ne constitue pas une faille potentielle pour l'autre partie contractante dans le dispositif mis en place pour assurer la sécurité des chaînes logistiques.

Compte tenu des accords qu'elles avaient respectivement conclus avec l'UE, la recherche d'une solution satisfaisante pour les deux parties contractantes n'a pas été difficile. Les parties sont tombées d'accord sur le fait que leurs normes de sécurité se situent à un niveau comparable et peuvent être mutuellement reconnues comme équivalentes. De plus, les deux parties ont reconnu que l'équivalence présente un avantage considérable.

1.3 Résultat des négociations

Dès le début des négociations, une solution consensuelle a pu être trouvée: dans le cadre des échanges de marchandises entre la Suisse et la Norvège, les parties contractantes renoncent mutuellement à exiger la présentation d'une déclaration sommaire d'entrée et de sortie; cela constitue un allègement important pour 0,2 % des importations de notre pays et 0,4 % de ses exportations.

L'accord prévoit que les dispositions en matière de sécurité des échanges commerciaux internationaux qui sont valables entre les parties contractantes et l'UE s'appliquent également entre elles (trilatéralisation des accords existants).

Cette renonciation à la déclaration préalable 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. Les analyses de risques et les opérateurs économiques avec statut d'AEO de chaque partie sont mutuellement reconnus. Des allègements en matière de contrôles de

sécurité sont accordés aux opérateurs économiques qui se font certifier. Ces derniers doivent entre autres fournir moins de données et peuvent être contrôlés en priorité.

1.4 Procédure de consultation

D'après l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁴, une consultation doit notamment être organisée dans le cadre des travaux préparatoires concernant des traités internationaux lorsque ceux-ci portent sur l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales (référendum obligatoire; art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution [Cst.]⁵) ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (référendum facultatif; art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

Il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues (cf. art. 3a, al. 1, let. b, LCo). Avec le présent accord, seules les dispositions en matière de sécurité des échanges commerciaux internationaux qui sont valables entre les parties contractantes et l'UE doivent s'appliquer également entre elles (trilatéralisation des accords existants). On ne crée pas de nouvelles obligations pour les opérateurs économiques, on ne fait qu'introduire d'autres simplifications. L'organisation d'une consultation aurait uniquement confirmé l'acceptance des milieux économiques et politiques. C'est la raison pour laquelle il a été renoncé à une procédure de consultation.

2 Commentaires des dispositions

Art. 1 But

L'accord a pour but de maintenir le bon fonctionnement des échanges entre la Suisse et la Norvège et d'améliorer la collaboration entre les parties contractantes en matière de mesures douanières de sécurité.

Art. 2 et 3 Champ d'application et territoires visés

Les art. 2 et 3 définissent le champ d'application et les territoires visés: les contrôles visés par l'accord constituent en premier lieu des contrôles douaniers de sécurité. Il s'agit d'éviter que ne survienne, en liaison avec l'importation, l'exportation, l'expédition, le transport ou l'utilisation particulière de marchandises, un événement qui pourrait constituer un danger pour la sécurité de la Norvège ou de la Suisse, pour la santé ou l'environnement, ou encore pour les consommateurs.

L'accord s'applique aussi à la principauté de Liechtenstein, à l'enclave de Büsingen, ainsi qu'aux vallées de Samnaun et de Sampuoir (pour ces dernières, afin que l'on

⁴ RS 172.061

⁵ RS 101

puisse également accorder, sur demande, le statut AEO aux opérateurs économiques qui y sont installés).

Art. 4 Dispositions générales en matière de sécurité

Les parties contractantes sont convenues que les dispositions en matière de mesures douanières de sécurité en vigueur dans les échanges qu'elles entretiennent respectivement avec l'UE doivent également s'appliquer entre elles (trilatéralisation des accords existants). A condition qu'un niveau de sécurité équivalent soit garanti pour la Suisse, la Norvège et les Etats membres de l'UE et que les mesures douanières de sécurité définies dans les accords conclus avec l'UE soient appliquées envers les Etats tiers (Etats autres que la Norvège et les Etats membres de l'UE), il peut être renoncé à ces mesures dans les échanges bilatéraux entre la Suisse et la Norvège.

En outre, les parties contractantes reconnaissent mutuellement leurs statuts d'AEO, pour autant que les réglementations et conditions fixées dans leurs accords respectifs avec l'UE soient respectées. En ce qui concerne les contrôles douaniers de sécurité, les AEO bénéficient de facilités identiques à celles qui sont fixées dans les accords respectifs des parties contractantes avec l'UE.

Art. 5 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.

Art. 6 Comité mixte

Les parties contractantes siègent paritairement dans un comité mixte. Ce dernier se réunit en fonction des besoins et se prononce d'un commun accord. Chaque partie contractante peut demander la convocation d'une réunion.

Art. 7 Compétence du comité mixte

La gestion de l'accord est confiée au comité mixte. Il émet des recommandations et peut modifier l'accord par voie de décision. L'équivalence du niveau de sécurité entre la Suisse et la Norvège est garantie par le fait que les parties contractantes reprennent au fur et à mesure dans leurs accords avec l'UE les développements du droit de cette dernière dans le domaine des mesures douanières de sécurité, conformément à la procédure prévue. D'après l'art. 2 du présent accord, ces modifications s'appliquent aussi immédiatement aux échanges entre la Suisse et la Norvège.

La compétence pour approuver des modifications de l'accord est réglée par la Constitution. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., c'est en principe l'Assemblée fédérale qui a compétence pour approuver des accords internationaux ou leur modification. Si une modification de l'accord contient d'importantes dispositions fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales, l'arrêté d'approbation de l'Assemblée fédérale est sujet au référendum. Si le Conseil fédéral juge nécessaire d'appliquer provisoirement une modification de l'accord qui doit être

approuvée par l'Assemblée fédérale, il consulte alors les commissions parlementaires compétentes conformément aux dispositions de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁶. Il informe à temps les Commissions de politique extérieure sur les orientations principales dans le cadre de l'art. 152, al. 3, LParl.

Les décisions du comité mixte sont par conséquent toujours prises après exécution de la procédure interne nationale ou – dans le cas d'une éventuelle application provisoire – sous réserve de l'approbation correspondant à la procédure interne nationale des parties contractantes.

Art. 8 Clause d'arbitrage

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 différends qui ne sont pas réglés par le comité mixte par voie diplomatique dans les trois mois à compter du moment où ils ont été présentés par une partie contractante au moyen d'un note diplomatique peuvent, sur demande d'une des parties contractantes, être soumis à une procédure d'arbitrage.

Les mesures compensatoires fondées sur l'art. 11 sont réservées (voir ci-après).

Art. 10 Développement du droit

Afin qu'un niveau de sécurité équivalent soit maintenu entre la Suisse et la Norvège ainsi qu'entre les parties contractantes et l'UE, les développements de l'acquis de l'UE pertinent sont régulièrement repris dans les accords que les parties contractantes ont conclus avec l'UE. Les deux parties contractantes doivent reprendre ces développements du droit de façon simultanée. Dans ce contexte, les procédures internes nationales régissant l'approbation de nouvelles prescriptions légales doivent être respectées dans les deux parties contractantes. Les modifications prévues des accords respectifs entre les parties contractantes et UE mais aussi entre la Suisse et la Norvège doivent par conséquent être coordonnées tant sur le plan matériel que temporel, raison pour laquelle les parties contractantes doivent mener des consultations informelles à ce sujet au sein du comité mixte.

Etant donné qu'à l'art. 2 les parties contractantes se déclarent prêtes à appliquer également à leurs échanges mutuels les dispositions en matière de mesures douanières de sécurité contenues dans leurs accords respectifs avec l'UE, le présent accord est *de facto* automatiquement mis à jour.

L'accord entre la Suisse et la Norvège ne doit être modifié conformément à la procédure énoncée à l'art. 10 que dans les cas où l'acquis de l'UE pertinent et par conséquent les accords correspondants que la Suisse et la Norvège ont respectivement conclus avec l'UE sont complétés ou développés par des éléments que le présent accord ne couvre pas.

6 RS 171.10

Art. 11 Mesures conservatoires et suspension des dispositions de l'art. 4

Si une partie contractante estime que l'équivalence des mesures douanières de sécurité n'est plus garantie, elle a alors la possibilité, après consultation du comité mixte, de prendre des mesures compensatoires. Celles-ci doivent être proportionnées et se limiter au strict nécessaire. Elles peuvent consister en une simple interdiction d'importation pour un produit déterminé, mais peuvent aussi aller jusqu'à la suspension de l'art. 4. Si les deux parties l'approuvent, le comité mixte peut soumettre le litige à un tribunal arbitral, qui se prononce de manière définitive sur la proportionnalité des mesures compensatoires prises.

Art. 12 Interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit des marchandises

Les interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation et de transit (par ex. embargo) ne sont pas contraires aux dispositions du présent accord.

Art. 13 Résiliation

L'accord a été conclu pour une durée indéterminée. Il peut être dénoncé à tout moment par notification à l'autre partie contractante en respectant un préavis de douze mois. Il est par ailleurs résilié si un des accords mentionnés à l'art. 2 est résilié et cela le même jour que l'accord avec l'UE qui est résilié.

Art. 14 Ratification

L'accord est approuvé par les parties contractantes selon leurs procédures nationales. D'après l'art. 184, al. 2, Cst., le Conseil fédéral est habilité à ratifier les traités internationaux. L'accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt de l'instrument de ratification de la deuxième des parties contractantes. Pour la Suisse, cela est possible au plus tôt à l'échéance du délai référendaire ou après l'approbation en votation populaire.

Art. 15 Langues

L'accord original a été rédigé en trois langues: allemand, anglais et norvégien. En cas d'interprétation divergente, le texte anglais fait foi.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

L'accord permet des simplifications procédurales dans le cadre des échanges de marchandises avec la Norvège. L'économie qui en résulte est négligeable. L'accord n'aura pas de conséquences sur le personnel de la Confédération. Enfin, les adaptations devant être apportées aux systèmes informatiques ont déjà été effectuées dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières conclu avec l'UE.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'accord n'a pas de conséquences pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

L'accord permet de supprimer les contrôles de sécurité dans le cadre des échanges de marchandises entre la Suisse et la Norvège. Pour les partenaires commerciaux concernés, sa conclusion apporte donc des avantages considérables. Sur l'ensemble de l'économie suisse, les effets de l'accord sont toutefois négligeables.

En ce qui concerne les échanges avec des Etats tiers (Etats autres que la Norvège et les Etats membres de l'UE), il n'y a aucun changement par rapport aux mesures prévues par l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières conclu avec l'UE (déclaration préalable électronique, AEO).

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de législature

Le présent projet n'est pas annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷.

L'approbation de l'accord est cependant judicieuse si l'on entend maintenir le bon fonctionnement des échanges entre la Suisse et la Norvège et éviter que ce partenaire au sein de l'AELE ne soit moins bien traité que les Etats membres de l'UE.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

Ce projet ne figure ni dans les objectifs 2016 du Conseil fédéral ni dans le rapport sur la politique de croissance 2012–2015. Cependant, il soutient les mesures de politique de croissance prévues dans le champ d'action «Ouverture internationale».

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et forme de l'acte à adopter

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. habilite le Conseil fédéral à signer et ratifier les traités internationaux. En vertu de l'art. 166,

⁷ FF 2016 981

