

concernant l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la République de Croatiedu 9 janvier 2002

9.2.2.1**Partie générale****9.2.2.1.1****Condensé**

Après la chute du Mur et la désintégration de l'Union soviétique, l'UE et les Etats de l'AELE se sont efforcés d'incorporer dans leur système de coopération économique les Etats nouveaux, ou nouvellement indépendants, de l'Europe centrale et orientale. Ces efforts ont conduit, dans la première moitié des années 90, à la conclusion d'accords d'association par l'UE et d'accords de libre-échange par les Etats de l'AELE avec de nombreux pays européens. Pour les raisons que l'on sait, l'intégration d'Etats issus de l'ex-Yougoslavie n'a été possible que récemment, soit dans un premier temps avec la Slovénie (accord de libre-échange AELE-Slovénie en vigueur depuis 1998, accord d'association UE-Slovénie depuis 1999), puis avec la Macédoine (accord de libre-échange AELE-Macédoine conclu en 2000, accord d'association UE-Macédoine en 2001). Enfin, les Etats de l'AELE ont signé le 21 juin 2001 le présent accord de libre-échange avec la Croatie. L'UE a signé pour sa part un accord d'association avec la Croatie en octobre 2001.

L'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Croatie couvre les produits industriels, le poisson et les autres produits de la mer. En ce qui concerne le secteur agricole, les pays de l'AELE ont conclu individuellement des accords bilatéraux avec la Croatie. Le processus de transition de la Croatie vers une économie de marché devrait se trouver facilité par l'ouverture des marchés des pays de l'AELE. Cet accord contribuera aussi à promouvoir la participation de la Croatie à la coopération économique et à l'intégration européennes.

L'accord de libre-échange est asymétrique, tenant ainsi compte des différences de développement économique entre la Croatie et les pays de l'AELE. Alors que ces derniers s'engagent à éliminer complètement leurs droits de douane dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Croatie est au bénéfice d'une période de transition jusqu'en 2007 en vue de l'abolition progressive des droits. Lors de l'entrée en vigueur de l'accord, quelque 50 % des exportations suisses seront exemptées de tout droit de douane et taxe. Pendant la période de transition, les autres produits d'exportation profiteront de réductions successives jusqu'au libre-échange intégral. Des dispositions spéciales garantissent que, même après l'entrée en vigueur de l'accord d'association entre l'UE et la Croatie, les exportations des Etats de l'AELE ne seront pas soumises à des conditions moins favorables que celles réservées aux produits de l'UE. Actuellement, la Suisse accorde à la Croatie sur une base autonome les avantages octroyés aux pays en développement au titre du schéma suisse de préférences tarifaires (Schéma généralisé de préférences, SGP; Arrêté sur les préférences tarifaires, RS 632.91). Pour la Suisse, l'accord de libre-échange équivaut dans une large mesure à une consolidation, basée sur la réciprocité, des préférences jusqu'ici unilatérales SGP.

Les concessions accordées par la Suisse dans le cadre de l'accord bilatéral sur les produits agricoles et certains produits agricoles transformés ne vont pas au-delà de celles déjà accordées à d'autres partenaires de libre-échange.

9.2.2.1.2 Situation économique de la Croatie

Sur le plan économique, la Croatie a moins souffert que d'autres Etats issus de l'ex-Yougoslavie des troubles politiques et des conflits armés dans la région. Sous le régime du président Tudjman, peu de réformes économiques ont été entreprises. Malgré cela, les années 90 ont été des années de croissance. Ce n'est qu'en 1998 que la Croatie est entrée dans une grave mais brève période de récession. En 1999 déjà, elle a renoué avec la croissance, laquelle s'est maintenue jusqu'à présent et devrait se poursuivre ces prochaines années à raison d'un taux de 3,5 à 4 % par an. Après la disparition du président Tudjman, le nouveau gouvernement a donc trouvé des conditions sensiblement meilleures que celles que l'on peut actuellement observer dans d'autres Etats de l'ex-Yougoslavie. En matière de réformes économiques, ce nouveau gouvernement a notamment réalisé des progrès importants en matière de privatisation et de législation sur les investissements.

La Croatie est bien notée par le FMI pour ce qui est du respect du budget 2000 et des objectifs qui s'y rapportent pour l'année 2001. L'état de la dette semble déjà se consolider, les réserves de devises ont considérablement augmenté et la situation économique semble s'améliorer plus rapidement que l'on pouvait le penser il y a une année encore. L'inflation par les coûts se situe à un taux entre 4 et 5 %, lui aussi inférieur à ce qui était prévu.

La situation sur le marché du travail et l'évolution de la production sont par contre beaucoup moins réjouissantes. L'ensemble des personnes sans emploi (environ 20 %) et des retraités est plus important que la population exerçant une activité lucrative. Aussi bien la production industrielle que la production agricole restent faibles. Le secteur des services montre en revanche des signes de forte reprise. En tant que destination touristique, la Croatie dispose d'un potentiel important. Toutefois, cette dépendance du secteur du tourisme rend l'économie particulièrement vulnérable à tout nouveau trouble dans la région.

Le commerce extérieur de la Croatie est en constante augmentation. Il reste toutefois fortement déficitaire comparé à d'autres économies en transition. Le principal partenaire commercial de la Croatie est de loin l'UE (60 % des importations croates, 50 % des exportations). Les investissements étrangers directs en Croatie sont encore modestes en raison des réformes structurelles qui demeurent partiellement achevées et de l'instabilité qui persiste dans la région. La Croatie est membre de l'OMC depuis novembre 2000.

9.2.2.1.3 Relations économiques entre la Suisse et la Croatie

L'importance de la Croatie dans le commerce extérieur suisse est plutôt limitée. La balance commerciale se solde par un déficit pour la Croatie. Alors que les exportations suisses vers la Croatie (170 millions de francs en 2000) ont enregistré une légère augmentation au cours des années 90, les importations oscillaient, ces dernières années, entre 30 et 45 millions de francs (36 millions de francs en 2000).

La Suisse exporte vers la Croatie principalement des machines, des produits pharmaceutiques et d'autres produits chimiques ainsi que du papier. Elle importe essentiellement des machines, du bois, des articles en métal, des meubles et des produits agricoles. Les investissements directs suisses s'élèvent à environ 150 millions de francs, plaçant la Suisse au troisième rang des investisseurs étrangers en Croatie. Ces investissements se concentrent dans les secteurs du ciment et de l'emballage.

L'accord sur le commerce et la coopération économique de 2000, l'accord sur la protection des investissements de 1997 et l'accord visant à prévenir la double imposition de 1999 constituent le cadre contractuel des relations économiques entre la Suisse et la Croatie.

9.2.2.2 Partie spéciale

9.2.2.2.1 Déroulement des négociations

Comme premier pas vers l'établissement d'un cadre contractuel pour le développement de la coopération économique, les Etats de l'AELE et la Croatie ont signé une déclaration de coopération le 19 juin 2000. Déjà à l'occasion de la première réunion du Comité mixte (26 et 27 octobre 2000) institué par cette déclaration, la décision a été prise d'ouvrir immédiatement des négociations sur un accord de libre-échange. Cette négociation a été finalisée le 23 février 2001 après seulement deux tours de négociation.

9.2.2.2.2 Contenu de l'accord de libre-échange

A l'exception du traitement des produits agricoles transformés, l'accord de libre-échange conclu avec la Croatie correspond largement aux accords signés avec d'autres Etats de l'Europe centrale et orientale. Il porte sur les produits industriels ainsi que sur le poisson et les autres produits de la mer (*art. 2*). Etant donné que l'UE a été en mesure, dans le cadre d'un accord d'association et de stabilisation, d'accorder à la Croatie une élimination des droits de douane pour toutes les catégories de produits, y compris agricoles (à trois exceptions près), les Etats de l'AELE n'ont pas pu introduire dans l'accord de libre-échange le protocole habituel sur les produits agricoles transformés prévoyant notamment une égalité de traitement avec l'UE. Les principales revendications de la Suisse ont néanmoins été prises en compte dans l'arrangement bilatéral sur le commerce des produits agricoles.

L'accord est asymétrique dans la mesure où il tient compte des différences de niveau de développement économique entre la Croatie et les Etats de l'AELE. Tandis que ces derniers s'engagent à supprimer la totalité des droits de douane et taxes dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Croatie est au bénéfice d'une période de transition allant jusqu'en 2007 pour mettre en place par étapes un régime de libre-échange intégral (*art. 4*). A l'entrée en vigueur de cet accord, plus de 50 % des exportations suisses vers la Croatie seront exonérées de tout droit de douane et taxe. La Croatie éliminera ses droits parallèlement au calendrier appliqué à l'UE. Des dispositions particulières garantissent en effet que, même après l'entrée en vigueur de l'accord d'association conclu entre l'UE et la Croatie, les Etats de l'AELE bénéficieront de conditions au moins aussi favorables que celles réservées à l'UE.

Les règles d'origine (*art. 3 et Annexe III*) correspondent à celles du cumul paneuro-péen des origines. Le protocole d'entente relatif à l'accord prévoit la possibilité d'une adhésion prochaine de la Croatie à ce système de cumul. Pour le moment, les origines des produits semi-finis en provenance des Etats de l'AELE et de la Croatie peuvent être cumulées sur une base bilatérale afin d'obtenir l'origine préférentielle lors de l'entrée de ces produits sur le territoire de l'un des Etats signataires. Le remboursement des droits de douane prélevés sur les importations venant d'Etats tiers (*drawback*), susceptible d'entraîner une distorsion de la concurrence, n'est autorisé que pendant une courte période de transition allant jusqu'à fin 2004. L'accord contient en outre les dispositions usuelles de tout accord de libre-échange sur les droits de douane et les restrictions quantitatives (*art. 4 à 8*).

Afin de garantir le bon fonctionnement de l'accord et faciliter la coopération entre les autorités douanières, des dispositions prévoyant une assistance administrative (notamment dans le domaine des échanges d'information) ont été introduites à la demande de la Croatie (*Annexe IV*). Cette annexe ne contient pas de mesures contraignantes. Elle correspond aux dispositions de la Convention AELE ainsi qu'à celles régissant les rapports entre la Suisse et la CE.

Par rapport aux accords de libre-échange actuels de l'AELE avec des pays tiers, la structure du présent accord a été modifiée en vue d'une meilleure cohérence. L'accord contient notamment des dispositions sur les monopoles d'Etat à caractère commercial (*art. 9*), sur les réglementations techniques (*art. 10*) ainsi qu'une clause évolutive spécifique concernant les marchés publics (*art. 15*). Il prévoit également des dispositions matérielles sur la protection de la propriété intellectuelle (*art. 14*), en vertu desquelles les parties s'engagent à appliquer un niveau de protection correspondant aux autres accords AELE-pays tiers et, partant, supérieur au niveau de protection résultant de l'accord sur les ADPIC de l'OMC. En fonction notamment de la mise en œuvre, encore pendante, d'une directive de la CE dans le cadre de l'EEE, la Norvège a toutefois fait une réserve à l'égard des dispositions sur la protection des brevets et les licences obligatoires. Cette réserve doit faire l'objet d'un réexamen une année après l'entrée en vigueur de l'accord.

Plusieurs dispositions-cadre permettent d'assurer le bon fonctionnement de l'accord. Elles concernent les impositions et réglementations intérieures (*art. 12*), les paiements et transferts (*art. 13*), les règles de concurrence (*art. 19*), les subventions (*art. 20*) et les mesures antidumping (*art. 21*).

Une clause évolutive générale permet l'approfondissement de la coopération économique ainsi que l'extension du champ d'application de l'accord à des domaines qui ne sont pas encore couverts (*art. 30*). Les parties contractantes reconnaissent l'importance croissante des services et des investissements: une clause évolutive spécifique mentionne la possibilité de mesures de libéralisation dans ces domaines (*art. 16*). Cet accord contient en outre les clauses traditionnelles de sauvegarde et d'exception (*art. 17, 18, 22 et 23*), y compris pour des difficultés de balance des paiements (*art. 24*).

Plusieurs dispositions de l'accord règlent son application, tels les articles relatifs au Comité mixte (*art. 25 et 26*). D'autres dispositions concernent la validité, l'applicabilité, l'exécution et la modification de l'accord (*art. 33 à 40*). Comme dans les accords de libre-échange précédemment conclus par les pays de l'AELE, le Comité mixte a le pouvoir de décider de sa propre compétence des modifications des annexes de l'accord (*art. 32*). Il en résulte pour la Suisse que le Conseil fédéral est

habilité à adopter les modifications des annexes. L'approbation de cet accord par les Chambres fédérales entraîne la délégation d'une telle compétence au Conseil fédéral (cf. JAAC 51/IV, p. 395 ss.).

Le texte standard sur le règlement des différends des accords de libre-échange AE-LE a été réaménagé afin de clarifier la relation entre les différentes mesures et procédures dans ce domaine. La surveillance de la réalisation des objectifs de l'accord relève principalement du Comité mixte. Celui-ci constitue notamment l'organe privilégié de règlement des différends (*art. 27*). Si le Comité mixte ne parvient pas à une solution amiable dans un délai de trois mois, la partie lésée a la possibilité de prendre des mesures provisoires (*art. 28*). Si un différend relatif à l'interprétation des droits et obligations des parties contractantes ne peut pas être réglé par des consultations directes ou au sein du Comité mixte dans un délai de 90 jours, les parties ont la possibilité de recourir à un tribunal d'arbitrage, dont les décisions sont définitives et obligatoires (*art. 29*). Si des mesures provisoires ont été prises au titre de l'*art. 28*, elles seront levées conformément à la sentence arbitrale.

Il est prévu que l'accord entre en vigueur le 1^{er} janvier 2002 à l'égard des Etats qui auront déposé leurs instruments de ratification à cette date, pour autant que la Croatie soit du nombre (*art. 39*). Passé ce délai, l'entrée en vigueur interviendra le premier jour du troisième mois qui suit le jour du dépôt des instruments de ratification. L'accord prévoit la possibilité d'une application provisoire.

L'accord (tout comme l'arrangement bilatéral sur le commerce des produits agricoles) est appliqué provisoirement par la Suisse depuis le 1^{er} janvier 2002, en vertu de l'*art. 2* de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201). Les adaptations nécessaires de l'ordonnance d'exécution ont été mises en vigueur au 1^{er} janvier 2002.

Cette application provisoire permet d'éviter à l'économie suisse de devoir faire face à des conditions d'accès au marché croate temporairement moins avantageuses que celles dont pourrait bénéficier la concurrence. Ce danger provient du fait que l'accord intérimaire entre l'UE et la Croatie est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002. Cet accord intérimaire a été conclu simultanément à l'accord d'association et établit des relations de libre-échange entre l'UE et la Croatie.

9.2.2.2.3 Protocole d'entente

Un protocole d'entente fait partie intégrante de l'accord. Il contient des précisions et des déclarations d'intention relatives à certaines dispositions de l'accord.

9.2.2.2.4 Arrangement bilatéral relatif au commerce des produits agricoles

Chacun des Etats de l'AELE a conclu avec la Croatie un arrangement bilatéral sur les produits agricoles de base et certains produits agricoles transformés. Ces arrangements sont juridiquement liés à l'accord de libre-échange et ne peuvent pas entrer en vigueur indépendamment de ce dernier.

Les concessions accordées par la Suisse portent exclusivement sur la réduction ou l'élimination des droits de douane à l'importation pour certains produits agricoles

pour lesquels la Croatie a fait valoir un intérêt particulier. Aucune concession ne va au-delà de celles déjà accordées à d'autres partenaires de libre-échange. En contrepartie, la Croatie a accordé à la Suisse des préférences sur le bétail d'élevage, le lait, le fromage, les semences de pomme de terre, la pectine, le café soluble et l'alcool de bois rectifié.

Pour les raisons déjà évoquées, les produits agricoles transformés ne font l'objet que de concessions limitées, comme l'exonération réciproque des droits de douane pour les soupes et les sauces.

9.2.2.3 Conséquences économiques et conséquences pour les finances et le personnel

9.2.2.3.1 Conséquences économiques

Depuis l'application provisoire de l'accord, la Croatie ne bénéficie plus des préférences suisses au titre du SGP. Les concessions accordées équivalent dans une large mesure à une consolidation, basée sur la réciprocité, des préférences SGP.

Par l'abolition des droits de douane croates sur les produits industriels et sur certains produits agricoles, l'accord et l'arrangement bilatéral agricole déploient des effets positifs pour les entreprises et les consommateurs suisses. Les débouchés de l'industrie et de l'agriculture suisses en Croatie s'en trouveront améliorés. Les exportations suisses atteignaient environ 170 millions de francs en 2000. Etant donné que la Suisse n'a accordé dans le domaine agricole que des concessions déjà consenties à d'autres partenaires de libre-échange, l'accord ne devrait pas avoir de retombées notables sur l'agriculture suisse.

Il est dans l'intérêt de la Suisse de développer son réseau d'accords de libre-échange en Europe, notamment dans la perspective d'un élargissement éventuel du système du cumul paneuropéen.

9.2.2.3.2 Conséquences pour les finances et le personnel

Les conséquences financières de l'accord de libre-échange sont minimales pour la Suisse, une grande partie des importations en provenance de la Croatie étant déjà exonérées des droits de douane au titre du SGP. La modeste perte de droits de douane imputable à l'accord doit être mise en relation avec l'amélioration des débouchés pour l'industrie et l'agriculture suisses sur le marché croate. Quant aux cantons, l'accord n'a d'effet ni sur le plan financier ni sur l'état du personnel.

9.2.2.4 Programme de la législature

L'accord correspond à la teneur de l'objectif 2 «Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement – Renforcement de la position de la Suisse sur la scène internationale et amélioration de la façon dont elle est perçue à l'étranger» et de l'objectif 3 «Engagement en faveur d'un ordre économique mondial ouvert et durable» du rapport sur le Programme de la législature 1999 à 2003 (FF 2000 2168). L'objectif 2 prévoit explicitement la coopération de la Suisse en

vue de la mise en place d'économies de marché opérationnelles dans les pays de l'Europe de l'Est.

9.2.2.5 Relation avec les autres instruments de la politique commerciale et avec le droit européen

Les Etats de l'AELE et la Croatie sont membres de l'OMC. Ils estiment que le présent accord, comme les accords de libre-échange déjà conclus, sont conformes aux engagements résultant du GATT/OMC. De tels accords sont néanmoins soumis à l'examen des organes compétents de l'OMC et peuvent faire l'objet d'une procédure de règlement des différends.

Cet accord est compatible avec les objectifs de notre politique d'intégration européenne. Son contenu correspond largement aux dispositions sur le libre-échange figurant dans l'accord d'association conclu entre l'UE et la Croatie, et dans l'accord intérimaire. Les différences entre ces accords et l'accord bilatéral entre la Suisse et la Croatie sur les produits agricoles traduisent celles qui existent entre les régimes commerciaux appliqués aux produits agricoles par la CE et par la Suisse.

9.2.2.6 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

La Principauté de Liechtenstein est un Etat signataire de l'accord. En vertu du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein (RS 0.631.112.514), la Suisse applique aussi au Liechtenstein les dispositions ayant trait à la législation douanière qui figurent dans l'accord de libre-échange avec la Croatie.

Quant à l'accord bilatéral sur les produits agricoles entre la Suisse et la Croatie, il s'applique également à la Principauté de Liechtenstein aussi longtemps que cette dernière est liée à la Suisse par une union douanière.

9.2.2.7 Publication des annexes de l'accord de libre-échange entre les Etats de l'AELE et la Croatie

Les annexes de l'accord comptent plusieurs centaines de pages. Il s'agit essentiellement de dispositions d'ordre technique. Elles peuvent être obtenues auprès de l'OFCL, Diffusion publications et sont accessibles sur le site Internet du Secrétariat de l'AELE¹. En vertu des art. 4 et 14, al. 4, de la loi fédérale sur les publications officielles (RS 170.512), il n'y a pas lieu de publier ces annexes au Recueil officiel ni dans la Feuille fédérale. Les Annexes III et IV doivent en revanche être publiées en raison de leurs effets possibles sur les acteurs économiques. L'Annexe III porte sur les règles d'origine, qui sont déterminantes pour l'application du régime tarifaire préférentiel, et sur les méthodes de coopération administrative. L'Annexe IV contient des dispositions sur l'assistance mutuelle administrative en matière douanière.

¹ <http://secretariat.efta.int/library/legal/fta/croatia/>

9.2.2.8

Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 54, al. 1, de la Constitution, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux découle de l'art. 166, al. 2, de la Constitution. Le présent accord peut être dénoncé à tout moment, moyennant un préavis de six mois. L'arrangement bilatéral sur les produits agricoles ne contient pas de clause de dénonciation, mais forme un tout avec l'accord. Il peut donc être dénoncé au même titre que ce dernier (cf. art. 56 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, RS 0.111). L'accord n'entraîne ni adhésion à une organisation internationale ni unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas sujet au référendum selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.