



10.2.1

Message

**concernant l'approbation de la décision n° 2/2021
du comité mixte du commerce Suisse–Royaume-Uni
modifiant l'accord commercial entre la
Confédération suisse et le Royaume-Uni**

du 26 janvier 2022

Condensé

Depuis l'entrée en vigueur de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni le 1^{er} janvier 2021, le cumul avec des matières originaires de l'Union européenne (UE) n'était plus possible dans les échanges préférentiels de marchandises entre les deux pays. La décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse–Royaume-Uni modifiant l'accord commercial entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni introduit de nouvelles règles d'origine qui rétablissent la possibilité du cumul avec les matières originaires de l'UE.

Contexte

L'accord commercial du 11 février 2019 entre la Suisse et le Royaume-Uni est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Depuis cette date, le cumul avec des matières originaires de l'UE n'était plus possible dans les échanges préférentiels de marchandises entre les deux pays, ce qui avait un impact négatif considérable sur les chaînes de valeur transfrontalières entre la Suisse et le Royaume-Uni et donc sur nos entreprises. Les difficultés liées au cumul tiennent au fait que les règles d'origine de l'accord de commerce et de coopération entre l'UE et le Royaume-Uni, applicable depuis le 1^{er} janvier 2021, ne sont pas alignées sur la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (convention PEM) généralement appliquée en Europe. Le rétablissement des possibilités de cumul et la garantie de pouvoir les appliquer durablement dans les relations commerciales entre la Suisse et le Royaume-Uni appellent une modification de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni. A l'issue d'intenses négociations, les deux pays sont convenus, le 16 juillet 2021, sur la base de la déclaration commune du 11 février 2019 relative à une approche trilatérale des règles d'origine, d'intégrer les règles d'origine révisées de la convention PEM dans leurs relations bilatérales. Grâce à cette adaptation du protocole sur les règles d'origine, le cumul avec les matières de l'UE dans le commerce bilatéral entre la Suisse et le Royaume-Uni est à nouveau possible et garanti. Les acteurs économiques suisses demandaient l'adaptation urgente du protocole sur les règles d'origine de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni depuis l'entrée en vigueur de celui-ci, afin que le cumul avec des matières originaires de l'UE soit à nouveau possible. La décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse–Royaume-Uni, qui répond à cette demande, est appliquée provisoirement depuis le 1^{er} septembre 2021.

Contenu du projet

La décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse–Royaume-Uni prévoit de remplacer l'appendice à l'annexe 1 de l'accord commercial entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni par un nouveau protocole sur les règles d'origine. Celui-ci correspond en substance aux nouvelles règles d'origine prévues par la convention PEM, moyennant les modifications formelles et techniques requises afin d'adapter les règles d'origine au contexte bilatéral.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'Accord commercial du 11 février 2019 entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord¹ est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il intègre plusieurs accords pertinents conclus entre la Suisse et l'Union européenne (UE), notamment l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne² (accord de libre-échange, ALE) et l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles³. S'agissant des règles d'origine, ces deux accords avec l'UE reprennent les règles d'origine de la Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes (convention PEM)⁴, à laquelle l'UE et la Suisse sont parties. Avec l'application de ces accords aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, ces règles s'appliquent aussi dans la relation bilatérale de la Suisse avec le Royaume-Uni. La convention PEM crée une zone d'origine: elle permet de considérer que les règles d'origine sont satisfaites dans le pays de fabrication du produit final dès lors que les matières satisfont aux règles d'origine de la convention dans le pays de provenance (cumul diagonal). Les critères déterminants pour le cumul selon les règles de la convention PEM ont été adaptés au contexte bilatéral dans l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni. Le cumul consiste à additionner la valeur ajoutée générée (par la production des matières ou par la transformation du produit aux différentes étapes de fabrication) sur le territoire de différents partenaires de libre-échange, afin de remplir les critères nécessaires à l'obtention du statut de produit originaire.

Le 30 décembre 2020, l'UE et le Royaume-Uni ont signé un accord de commerce et de coopération (ACC), appliqué provisoirement depuis le 1^{er} janvier 2021 et entré en vigueur le 1^{er} mai 2021. Le Royaume-Uni n'est pas partie à la convention PEM, et l'ACC ne prévoit que le cumul bilatéral UE–Royaume-Uni. Il n'est donc pas possible de cumuler des matières provenant d'autres partenaires de libre-échange (comme la Suisse) dans le cadre de la relation commerciale bilatérale entre l'UE et le Royaume-Uni. Les règles d'origine de l'ACC n'étant pas identiques à celles de l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni, le cumul avec des matières originaires de l'UE n'était plus possible dans le cadre des échanges préférentiels de marchandises de la Suisse avec le Royaume-Uni depuis le 1^{er} janvier 2021. Cette situation s'explique par une disposition de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni qui conditionne le cumul à l'existence de règles d'origine identiques. La situation décrite ci-dessus s'applique également aux matières originaires de Turquie, car, en raison de l'union

1 RS 0.946.293.671

2 RS 0.632.401

3 RS 0.916.026.81

4 RS 0.946.31

douanière UE–Turquie, l’accord de libre-échange entre le Royaume-Uni et la Turquie prévoit les mêmes règles d’origine que l’ACC.

Les règles d’origine de la convention PEM faisaient depuis un certain temps l’objet de négociations en vue d’une révision, qui se sont conclues en novembre 2019 par un accord de principe sur un texte portant modification des règles d’origine (auquel seules quelques parties n’ont pas adhéré). Conformément à l’arrêté fédéral du 19 mars 2021 portant approbation des décisions modifiant la convention AELE en vue de l’application bilatérale transitoire de la révision de la convention PEM et autorisant le Conseil fédéral à approuver les modifications d’autres accords internationaux en relation avec la convention PEM⁵, la Suisse et la plupart des autres parties à la convention PEM ont intégré à leurs accords de libre-échange respectifs les règles d’origines révisées de la convention PEM (ci-après «règles PEM révisées»). Les règles d’origine révisées seront appliquées bilatéralement jusqu’à ce qu’elles soient formellement adoptées par le comité mixte de la convention PEM. Leur application entre la Suisse et ses partenaires PEM (depuis le 1^{er} septembre 2021), y compris l’UE, complique le cumul dans le contexte bilatéral Suisse–Royaume-Uni, qui n’est plus possible que dans certaines limites, car fondé sur les règles PEM actuelles, intégrées à l’accord commercial.

Cette évolution était déjà prévisible au moment de la signature et de l’approbation de l’accord commercial, raison pour laquelle, dans la déclaration commune du 11 février 2019 relative à une approche trilatérale des règles d’origine, la Suisse et le Royaume-Uni sont convenus d’engager les procédures nécessaires pour mettre à jour au plus vite le protocole n° 3 de l’ALE afin de refléter les résultats de la révision de la convention PEM.

Sur la base de cette déclaration commune, la Suisse et le Royaume-Uni sont convenus d’appliquer également les règles PEM révisées dans les relations bilatérales Suisse–Royaume-Uni. La reprise de ces règles tient compte des développements actuels dans le domaine de l’origine des marchandises. Elle permet en outre d’apporter une solution à la plupart des problèmes de cumul d’origine mentionnés ci-dessus: le cumul avec des matières de l’UE et de la Turquie dans les échanges bilatéraux entre la Suisse et le Royaume-Uni est à nouveau possible à long terme. Enfin, elle garantit la perméabilité dans le domaine du cumul de l’origine entre les règles d’origine actuelles et les règles de substitution, et donc la possibilité d’un cumul avec des matières d’autres partenaires PEM ou des matières originaires conformément aux règles PEM actuelles. Un accord entre la Suisse et le Royaume-Uni ne peut toutefois influencer sur le cumul avec des matières suisses dans le cadre de la relation entre le Royaume-Uni et l’UE. Il faudrait pour ce faire modifier l’ACC.

1.2 Solutions étudiées

Dans le cadre des discussions menées avec le Royaume-Uni, de nombreuses options ont été examinées en plus de la reprise des règles PEM révisées. La Suisse a notamment proposé au Royaume-Uni d’adhérer à la convention PEM, ce qui aurait permis

⁵ FF 2021 678

de réactiver le cumul diagonal dans le cadre de cette convention. Le Royaume-Uni a rejeté cette option, essentiellement en raison de considérations politiques, semble-t-il. La Suisse lui a en outre proposé de n'adapter que les dispositions relatives au cumul pour permettre le cumul avec des matières originaires de l'UE, option qu'il a également rejetée.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

La Suisse et le Royaume-Uni avaient déjà mené de nombreuses discussions sur la base de la déclaration commune du 11 février 2019 relative à une approche trilatérale des règles d'origine avant l'entrée en vigueur de l'accord commercial, discussions qui se sont intensifiées depuis son entrée en vigueur. Au terme de négociations soutenues, les deux parties sont convenues, lors de la première réunion du comité mixte du commerce Suisse-Royaume-Uni, qui s'est tenue le 8 juin 2021, d'intégrer les règles PEM révisées dans leurs relations bilatérales; elles ont signé la décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse-Royaume-Uni le 16 juillet 2021.

Le résultat des négociations est positif pour les deux parties. Qui plus est, il s'avère plus intéressant que les autres solutions examinées puisqu'il permet non seulement de rétablir le cumul avec les matières originaires de l'UE, mais encore d'intégrer à l'accord commercial les avantages des règles PEM révisées ainsi que d'établir la perméabilité entre les règles PEM actuelles et les règles PEM révisées.

1.4 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le développement des relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni après le Brexit a été annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶. Il relève de l'objectif 4 du Conseil fédéral pour 2021⁷, «Poursuite de la mise en œuvre de *Mind the Gap*, la stratégie de développement des relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni», qui prévoit que le Conseil fédéral prend les décisions nécessaires à la poursuite ininterrompue des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni (mise en œuvre de la stratégie *«Mind the Gap»*), notamment à travers l'adoption des messages relatifs aux futures relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni.

⁶ FF 2020 1709

⁷ Objectifs du Conseil fédéral 2018, décision du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 2017.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)⁸, une consultation doit être organisée concernant les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution (Cst.)⁹ ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons. En l'espèce, la décision n° 2/2021 contient des dispositions importantes; elle est donc sujette au référendum. Conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, il n'est toutefois pas nécessaire de procéder à une consultation si aucune nouvelle information n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues. La modification proposée et l'application du cumul avec des matières originaires de l'UE, qu'elle rend à nouveau possible, répondent à une préoccupation urgente de l'industrie d'exportation suisse. Les milieux économiques ont été régulièrement informés des travaux relatifs à l'adaptation du protocole sur les règles d'origine lors des entretiens avec le Secrétariat d'Etat à l'économie et l'Administration fédérale des douanes. Il a donc été décidé de ne pas organiser de consultation, sachant qu'aucune information nouvelle n'était à attendre. Enfin, des informations complémentaires figurent dans le commentaire du message du 20 janvier 2021 concernant la révision de la convention PEM, son application bilatérale transitoire et la modification de la convention AELE et de divers accords de libre-échange et accords agricoles¹⁰.

3 Consultation des commissions parlementaires

Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées sur l'application provisoire de la décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse–Royaume-Uni conformément à l'art. 152, al. 3^{bis}, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹¹ et ne s'y sont pas opposées (cf. ch. 7.4).

4 Présentation de la décision

La décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse–Royaume-Uni prévoit le remplacement de l'appendice à l'annexe 1 de l'accord commercial (le protocole sur les règles d'origine de l'ALE incorporé) par un nouveau protocole sur les règles d'origine. La teneur du nouveau protocole sur les règles d'origine correspond aux règles PEM révisées. Le Royaume-Uni n'ayant pas adhéré à la convention PEM, diverses retouches rédactionnelles et autres modifications d'ordre technique sont nécessaires pour adapter les règles d'origine au contexte bilatéral Suisse–Royaume-Uni.

⁸ RS 172.061

⁹ RS 101

¹⁰ FF 2021 344

¹¹ RS 171.10

5 **Commentaire des dispositions de la décision**

Les règles PEM révisées ont été commentées en détail dans le message concernant la révision de la convention PEM.

Les seules différences notables entre le nouveau protocole sur les règles d'origine et les règles PEM révisées sont présentées ci-après.

Art. 7 Cumul de l'origine

Dans les règles PEM révisées, le par. 3 introduit le principe du cumul total (cumul des étapes de fabrication et des prestations intermédiaires des fournisseurs) pour tous les produits, à l'exception des produits textiles des chapitres 50 à 63 de la Convention internationale du 14 juin 1983 sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH)¹². Le par. 4 limite le cumul total pour lesdits produits textiles au commerce bilatéral entre deux parties. Le par. 5 offre la possibilité aux parties d'étendre unilatéralement l'application des dispositions du par. 3 lors de l'importation de produits textiles relevant des chapitres 50 à 63 du SH, ce que la Suisse et le Royaume-Uni sont convenus de faire. La Suisse applique déjà ce cumul total pour les textiles dans le cadre des règles PEM révisées.

Art. 8 Conditions d'application du cumul de l'origine

Les conditions d'application du cumul de l'origine font l'objet d'un article spécifique dans les règles PEM révisées. Au par. 2, nouveau, la Suisse et le Royaume-Uni conviennent que le cumul prévu à l'art. 7 peut être appliqué aux biens ayant acquis leur caractère originaire par l'application des règles d'origine de la convention PEM ou d'autres règles d'origine dont les parties peuvent convenir par la suite. Dans une note de bas de page, les parties confirment que ce paragraphe s'applique à l'ACC et à l'Accord de libre-échange du 29 décembre 2020 entre le Royaume-Uni et la Turquie. La perméabilité entre les règles PEM actuelles et les règles PEM révisées ainsi que le cumul avec des matières originaires de l'UE ou de la Turquie sont ainsi garantis dans les échanges bilatéraux entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Une clause (par. 6) visant l'introduction du cumul étendu avec des partenaires de libre-échange communs non parties à la convention PEM a en outre été ajoutée.

Art. 18 Conditions d'établissement d'une déclaration d'origine

Selon les règles PEM révisées, l'art. 17, par. 4, permet aux parties de convenir entre elles de délivrer ou de présenter les preuves d'origine prévues à l'art. 17 (certificat de circulation des marchandises EUR.1 ou déclaration d'origine) par voie électronique.

Plutôt que de faire usage de la possibilité prévue par la convention PEM, le Royaume-Uni et la Suisse sont convenus bilatéralement de délivrer et de transmettre les preuves d'origine par voie électronique. Cette convention est concrétisée à l'art. 18, par. 5, pour ce qui est de la déclaration d'origine, et à l'art. 20^{bis} pour le certificat de circulation des marchandises EUR.1.

¹² RS 0.632.11

Art. 20 Procédure de délivrance d'un certificat de circulation
des marchandises EUR.1

La référence aux «TRANSITIONAL RULES» prévue dans les règles PEM révisées est supprimée, puisque, dans les relations bilatérales, seules les règles PEM révisées sont appliquées.

Art. 20^{bis} Certificats de circulation des marchandises EUR.1 émis par voie
électronique

Par l'ajout de cet article, la Suisse et le Royaume-Uni ont fait usage de la possibilité prévue dans les règles PEM révisées de régler au niveau bilatéral la reconnaissance des certificats de circulation EUR.1 délivrés par voie électronique.

Art. 42 Produits en transit ou en entrepôt

Une disposition transitoire a été ajoutée afin que le nouveau protocole d'origine puisse également être appliqué aux produits en transit ou sous surveillance douanière dans un entrepôt douanier ou une zone franche le jour de l'entrée en vigueur. Pour ce type de produits, une preuve d'origine peut être établie a posteriori dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la décision n° 2/2021, pour autant que les conditions prévues par le protocole soient respectées.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

L'accord commercial Suisse–Royaume-Uni a permis de maintenir les droits et obligations existants dans les échanges de marchandises entre la Suisse et le Royaume-Uni après le 1^{er} janvier 2021. La mise en œuvre du projet n'a pas de conséquences sur les finances ou les effectifs de la Confédération.

6.2 Conséquences économiques

Les conséquences de la modification de l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni sont positives pour l'économie. Pour les exportations suisses, le maintien des conditions d'accès préférentielles au marché britannique est assuré en particulier grâce au rétablissement de la possibilité du cumul avec les matières originaires de l'UE. L'adaptation du protocole sur les règles d'origine répond à une demande expresse des milieux économiques depuis l'entrée en vigueur de l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni.

Les effets sur l'économie de la révision des règles d'origine de la convention PEM ont été présentés en détail dans le message concernant la révision de la convention PEM, son application bilatérale transitoire et la modification de la convention AELE et de divers accords de libre-échange et accords agricoles.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

L'accord commercial Suisse-Royaume-Uni délègue au comité mixte institué en application d'un accord incorporé la compétence de modifier les protocoles et annexes de cet accord incorporé (art. 7, par. 2, de l'accord commercial). L'approbation des décisions correspondantes se fait conformément au droit interne. Étant donné qu'il s'agit de modifier un traité international, les dispositions relatives à la compétence de conclure des traités internationaux s'appliquent.

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. confère au Conseil fédéral la compétence de signer les traités internationaux et de les ratifier. Enfin, conformément à l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver ces traités, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, LParl et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]¹³). La compétence de modifier l'accord commercial n'est attribuée par aucune loi spéciale et l'accord commercial n'est pas un traité de portée mineure.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse et le Royaume-Uni sont membres de l'OMC. La décision n° 2/2021 est conforme aux engagements résultant de leur accession à l'OMC. Elle est notamment compatible avec les obligations commerciales de la Suisse vis-à-vis de l'UE et les autres accords bilatéraux conclus par la Suisse avec d'autres États de la zone PEM.

7.3 Forme de l'acte à adopter

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. prévoit qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par «dispositions importantes» celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale. En l'espèce, la décision n° 2/2021 contient des dispositions importantes; elle est donc sujette au référendum.

¹³ RS 172.010

7.4 Application provisoire

Conformément à l'art. 7b, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral peut, si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale.

En l'occurrence, le Conseil fédéral estime que le critère de la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et celui de l'urgence particulière sont remplis pour les raisons ci-dessous.

Les acteurs économiques suisses demandent l'adaptation urgente du protocole sur les règles d'origine de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni depuis l'entrée en vigueur de celui-ci, afin que le cumul avec des matières originaires de l'UE soit à nouveau possible. Les exportateurs suisses ont indiqué que l'option du cumul avec les matières de l'UE est essentielle pour qu'ils puissent bénéficier des conditions d'accès préférentielles au marché britannique.

Depuis le 1^{er} septembre 2021, la Suisse a la possibilité d'appliquer au niveau bilatéral les règles de substitution avec tous ses partenaires de la zone PEM. Sans adaptation du protocole sur les règles d'origine de l'accord commercial, cette application compliquerait encore davantage, dans les échanges entre la Suisse et le Royaume-Uni, le cumul prévu par les règles PEM actuelles, intégrées dans l'accord commercial, qui est restreint depuis le 1^{er} janvier 2021. Il était donc urgent d'adapter le protocole sur les règles d'origine avec effet au 1^{er} septembre 2021.

L'application des règles d'origine révisées de la convention PEM déploie en outre des effets positifs sur l'économie: l'assouplissement des règles de liste et la simplification des procédures, notamment pour l'attestation d'origine, permettent de réduire les coûts de gestion des entreprises liés à l'origine préférentielle dans leurs échanges de marchandises avec le Royaume-Uni.

Le Conseil fédéral a donc décidé d'appliquer provisoirement la décision n° 2/2021 du comité mixte du commerce Suisse-Royaume-Uni à compter du 1^{er} septembre 2021. Les commissions compétentes des Chambres fédérales ont été consultées conformément à l'art. 152, al. 3^{bis}, LParl (la Commission de politique extérieure du Conseil national, le 25 juin 2021, et la Commission de politique extérieure du Conseil des États, le 16 août 2021).

L'art. 7b, al. 2, LOGA, prévoit que l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'un arrêté fédéral portant approbation du traité concerné. En l'espèce, le message lui est présenté dans le délai imparti.