Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2020
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

9.2.2

Message

concernant l'approbation de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni et de l'accord additionnel en vue d'étendre en vue d'étendre au Liechtenstein certaines dispositions de l'accord commercial

du 15 janvier 2020

Condensé

Le 23 juin 2016, une majorité des citoyens britanniques se sont prononcés en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE). Le processus de retrait a été officiellement déclenché par le gouvernement britannique le 29 mars 2017. L'accord commercial signé le 11 février 2019 entre la Suisse et le Royaume-Uni aura effet dès que les accords bilatéraux Suisse-UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni. Il reproduit dans la mesure du possible les droits et obligations économiques et commerciaux découlant des accords Suisse-UE.

Contexte

Sur les plans économique, politique et migratoire, le Royaume-Uni est un partenaire important de la Suisse. Aujourd'hui, les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni se fondent essentiellement sur les accords bilatéraux conclus avec l'UE, lesquels ne seront plus applicables au Royaume-Uni après son retrait de l'UE (éventuellement à l'issue d'une période de transition). Dans le cadre des relations bilatérales post-Brexit, la Suisse souhaite autant que possible garantir voire étendre les droits et les obligations réciproques existants (stratégie «Mind the gap»).

Contenu du projet

L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni signé le 11 février 2019 permet de maintenir les relations commerciales actuelles au-delà de la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Il est accompagné d'un accord additionnel entre la Suisse, le Royaume-Uni et la Principauté de Liechtenstein visant à étendre les dispositions pertinentes au territoire liechtensteinois au titre du traité douanier Suisse-Liechtenstein. Ces accords permettent d'éviter un vide juridique dans les relations économiques et commerciales avec le Royaume-Uni dès que les accords bilatéraux pertinents Suisse-UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni, et ce quelles que soient les modalités finales de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

L'accord commercial reproduit dans la mesure du possible les droits et obligations économiques et commerciaux découlant des accords Suisse-UE. L'accord aura effet dès que les accords Suisse-UE cesseront de s'appliquer avec le Royaume-Uni.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le 23 juin 2016, 51,9 % des citoyens britanniques se sont prononcés en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE). Suite au résultat de ce référendum, le gouvernement britannique a notifié formellement à l'UE le 29 mars 2017 sa décision de se retirer. Au titre de l'art. 50 du Traité sur l'UE[1], cette notification a ouvert une période de négociation de deux ans pour négocier et conclure un accord fixant les modalités du retrait du Royaume-Uni de l'UE («Brexit»). Le Conseil européen peut prolonger ce délai, en accord avec l'État membre concerné, par décision unanime (conformément à l'art. 50 du traité sur l'UE), ce qu'il a fait le 21 mars, le 10 avril et le 29 octobre 2019.

Le Royaume-Uni est un partenaire économique important de la Suisse. En 2018, le Royaume-Uni était le sixième plus grand marché d'exportation de la Suisse (9,36 milliards CHF) et son huitième plus grand fournisseur (7,74 milliards CHF d'importations)[2].

Aujourd'hui, les relations économiques et commerciales entre la Suisse et le Royaume-Uni se fondent essentiellement sur les accords bilatéraux Suisse-UE. Ces derniers ne seront plus applicables au Royaume-Uni après son retrait de l'UE (éventuellement à l'issue d'une période de transition).

Dès octobre 2016, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de garantir autant que possible les droits et obligations existants à l'égard du Royaume-Uni au-delà de son retrait de l'UE, voire de les étendre dans certains domaines (stratégie «*Mind the Gap*»). Dans ce cadre, la Suisse et le Royaume-Uni ont négocié un accord commercial (accompagné d'une déclaration conjointe relative aux règles d'origines et d'un accord additionnel visant à étendre certaines dispositions à la Principauté de Liechtenstein; par souci de simplification, sauf indication spécifique la mention «accord commercial» dans le texte qui suit doit être lue comme englobant les trois textes mentionnés). Dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie «*Mind the Gap*», outre cet accord commercial, des accords dans les domaines du transport aérien, du transport routier, des assurances, de l'admission sur le marché du travail, des droits acquis des citoyens et de la coordination en matière de sécurité sociale ont été conclus entre la Suisse et le Royaume-Uni. Les Commissions de politique étrangère ont été régulièrement informées ou consultées des travaux menés dans le cadre de la stratégie *«Mind the Gap*».

L'accord commercial a été signé le 11 février 2019. Cet accord reproduit dans la mesure du possible les droits et obligations économiques et commerciaux découlant des accords Suisse-UE et prévoit de mener des discussions exploratoires visant à développer ces relations bilatérales à l'avenir. En raison des incertitudes quant à la

1 JO C 326 du 26.10.2012
2 Chiffres sans métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités.

sortie du Royaume-Uni de l'UE, le Conseil fédéral a convenu avec le Royaume-Uni de l'application provisoire de l'accord commercial, conformément à l'art. 7*b* de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)[3] (voir aussi ch. 5). Les Commissions de politique extérieure (CPE) ont été consultées en ce sens (la CPE-N en date du 15.1.19; la CPE-E en date du 1.2.19) et ne se sont pas opposées à l'application provisoire, si nécessaire, à compter de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

L'accord commercial aura effet dès que les accords Suisse-UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni. Il permet ainsi de minimiser le risque d'un vide juridique dans les relations commerciales avec le Royaume-Uni tout en tenant compte des incertitudes persistantes relatives à la future relation entre le Royaume-Uni et l'UE.

1.1.1 Différents scénarios de retrait du Royaume-Uni de l'UE

Les négociations entre l'UE et le Royaume-Uni ont abouti à un accord fixant les modalités du retrait du Royaume-Uni de l'UE («*Withdrawal Agreement*») qui prévoit notamment la mise en place d'une période de transition allant de la date du retrait à fin 2020 (prolongeable une fois). Si un accord prévoyant une telle période de transition est ratifié par les deux parties, cette période de transition entrera en vigueur dès la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Pendant cette période, le Royaume-Uni continuerait de faire partie du marché intérieur européen et de l'Union douanière (mais sans droits de codécision). Les accords de l'UE avec d'autres États, tels que les accords bilatéraux Suisse-UE, resteraient applicables au Royaume-Uni. Dans ce cas, l'accord commercial s'appliquerait après l'échéance de la période de transition et servirait de base pour les relations économiques et commerciales, jusqu'à ce que de nouveaux accords commerciaux puissent être conclus entre les parties.

Si les relations entre le Royaume-Uni et l'UE n'étaient pas réglées sur une base conventionnelle (scénario «*no-deal*»), l'accord commercial conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni serait appliqué (provisoirement) à partir de la date à laquelle ce dernier quittera l'UE. En outre, l'accord commercial prévoit la possibilité de modifier certaines de ses dispositions, conformément aux procédures d'approbation prévues par la législation suisse, notamment afin de tenir compte de nouveaux développements.

3 RS **172.010**

1.2 Autres solutions étudiées

Différentes solutions ont été étudiées afin de maintenir autant que faire se peut les droits et obligations existants dans les domaines économique et commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni après le retrait de ce dernier de l'UE. Ainsi, deux options principales ont été envisagées afin d'effectuer la transition des accords Suisse–UE vers la relation Suisse–Royaume-Uni:

1. La reprise des accords individuels entre la Suisse et l'UE par une duplication de ces derniers entre la Suisse et le Royaume-Uni (option «copier/coller»)
2. Le maintien général des droits et obligations de ces accords individuels par une incorporation dans un accord-cadre et leur application *mutatis mutandis.*

La première option consistait en une duplication presque littérale des accords entre la Suisse et l'UE sous forme d'accords parallèles entre la Suisse et le Royaume-Uni. La deuxième solution prévoyait une manière simplifiée de reprendre ces accords, sans les répliquer entièrement (sous forme d'«accords de forme abrégée», qui listent les changements techniques nécessaires). Les parties ont convenu – compte tenu du peu de temps disponible – qu'une duplication littérale des accords, selon la première solution envisagée, prenait trop de temps. En effet, une reprise littérale des accords produit des textes plus volumineux qu'une incorporation et application *mutatis mutandis*, ce qui nécessite plus de temps pour identifier tous les changements techniques nécessaires pour la préparation, la rédaction, la traduction des textes et pour le processus d'approbation interne. Or, vu l'hypothèse d'un Brexit imminent, le facteur temps ne pouvait pas être négligé.

Finalement, la deuxième option, qui consiste à travailler avec une incorporation des droits et obligations des accords existants, a été retenue. Ce processus a permis de conclure l'accord commercial dans le délai imparti (notamment si le Royaume-Uni était sorti de l'UE en date du 29 mars 2019). En outre, l'option choisie permet aux opérateurs économiques de voir, dans un accord, tous les changements apportés par rapport aux dispositions des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE (soit aux avantages habituels du partenariat bilatéral entre la Suisse et l'UE).

Si la Suisse décidait de ne pas ratifier cet accord commercial, cela pourrait avoir les conséquences suivantes:

Un vide juridique dans les relations commerciales avec le Royaume-Uni se créerait dans la mesure où les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni après son retrait de l'UE (et à l'expiration d'une éventuelle période transitoire). Concrètement, en l'absence d'un accord de remplacement réglant leurs relations dans le domaine économique, la Suisse et le Royaume-Uni se verraient appliquer les règles et les concessions tarifaires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cela aurait pour conséquence, par rapport à la situation actuelle, la mise en place d'entraves au commerce tarifaires et non tarifaires substantielles.

Si les accords bilatéraux avec l'UE cessaient de s'appliquer au Royaume-Uni sans être remplacés, cela aurait un impact économique défavorable, d'autant plus que ce pays est un partenaire économique important de la Suisse. Des impacts négatifs sont à prévoir dans les domaines actuellement couverts par les accords bilatéraux avec

l'UE[4]. Pour donner quelques exemples, les importations et les exportations deviendraient plus chères à cause des nouveaux droits de douane (sans accord de libre-échange et sans accord agricole). De plus, sans accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM), il y aurait besoin de procédures de certification supplémentaires dans plusieurs secteurs de produits, ce qui compliquerait le commerce. Enfin, sans accord sur les marchés publics, l'accès étendu à certains marchés supplémentaires ne serait plus garanti.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

Pour le Royaume-Uni, sortir de l'UE tout en préservant ses relations commerciales internationales implique de conclure de nouvelles règles (bilatérales) avec plus de 40 partenaires commerciaux afin de remplacer les accords de l'UE avec les pays tiers, ce qui nécessite des ressources considérables. La Suisse ayant su s'affirmer comme l'un des principaux partenaires commerciaux du Royaume-Uni, les relations entre les deux pays ont été traitées en priorité.

L'un des défis majeurs dans le domaine commercial a été le fait que les relations Suisse-UE vont aujourd'hui largement au-delà du régime de libre-échange usuel. Certains accords bilatéraux essentiels entre la Suisse et l'UE, ou une partie de ces accords, se fondent sur l'harmonisation de prescriptions légales et la reconnaissance mutuelle de leur équivalence (accord sur la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité, p. ex.). Par conséquent, les négociations entre la Suisse et le Royaume-Uni ont fait apparaître des interdépendances juridiquement complexes et politiquement sensibles avec les négociations entre le Royaume-Uni et l'UE. L'accord commercial, qui serait applicable même en cas de sortie non ordonnée de l'UE (cf. ch. 1.1.1), ne couvre donc pas tous les domaines des relations commerciales Suisse-UE (cf. ch. 4.2). Il prévoit cependant un mécanisme permettant d'étendre l'application de l'accord si les conditions nécessaires sont remplies, à savoir que le Royaume-Uni et l'UE parviennent à des arrangements dans les domaines concernés.

Le but du Conseil fédéral était, d'une part, de conserver le niveau actuel d'accès au marché et la coopération en place afin d'éviter les lacunes juridiques, et, d'autre part, de développer les relations avec le Royaume-Uni dans des domaines d'intérêt commun. Vu l'importante charge de travail de son office compétent, les délais serrés et le fait que sa politique commerciale n'a de loin pas encore été définie dans les moindres détails, le Royaume-Uni souhaitait avant tout préserver le statu quo dans ses relations commerciales après sa sortie de l'UE. Il n'examinera donc qu'ultérieurement un éventuel approfondissement de l'accord commercial. Ce dernier prévoit sous la forme d'une clause de révision (cf. ch. 4.2) qu'il soit remplacé, développé et modernisé, notamment afin de tenir compte de la future politique commerciale du Royaume-Uni et d'élargir la portée de l'accord.

4 Pour une description de ces domaines, voir ch. 4.

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

Le référendum sur le retrait du Royaume-Uni de l'UE a eu lieu le 23 juin 2016, soit en cours de législature, l'accord commercial n'a donc pas été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019[5] ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019[6].

Néanmoins, il relève de l'objectif 5 du Conseil fédéral pour l'année 2018[7]: «La Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE». Cet objectif 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*»), et ce notamment à travers l'adoption des messages relatifs aux futures relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni.

2 Résultats de la consultation

La consultation a eu lieu du 15 mai au 5 septembre 2019. Les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, les associations faîtières de l'économie qui œuvrent au niveau national et les autres milieux intéressés ont été invités à soumettre leurs avis.

48 avis ont été rendus[8]. 41 sont favorables au projet d'accord commercial. 2 ont exposé une opinion neutre. 5 partis ont exprimé des critiques sur des aspects spécifiques.

La préoccupation qui se dégage est que même si l'accord commercial paraît réussi, il ne parviendrasans doute pas à endiguer complètement les effets négatifs engendrés par un retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE (si les relations entre le Royaume-Uni et l'UE ne sont pas réglées sur une base conventionnelle). Les critiques ont également porté sur le fait que l'accord commercial n'apporte pas une amélioration de l'accès au marché.

5 FF **2016** 981
6 FF **2016** 4999
7 Objectifs 2018 du Conseil fédéral, décision du Conseil fédéral du 1er novembre 2017
8 Le rapport sur les résultats de la consultation est disponible à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DEFR.

3 Consultation des commissions parlementaires

Le Conseil fédéral a adopté son mandat de négociation le 5 septembre 2018. Dans le cadre des consultations, les Commissions de politique extérieure des deux Chambres et la Conférence des gouvernements cantonaux se sont déclarées favorables au mandat. Durant tout le processus, le Conseil fédéral a en outre régulièrement informé les commissions compétentes des Chambres fédérales de l'état d'avancement des travaux liés à sa stratégie «Mind the Gap».

En outre, les CPE ont été consultées sur l'application provisoire de l'accord commercial conformément à l'art. 152, al. 3bis, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[9] et ne s'y sont pas opposées (cf. ch. 7.5).

4 Présentation de l'accord

4.1 Introduction

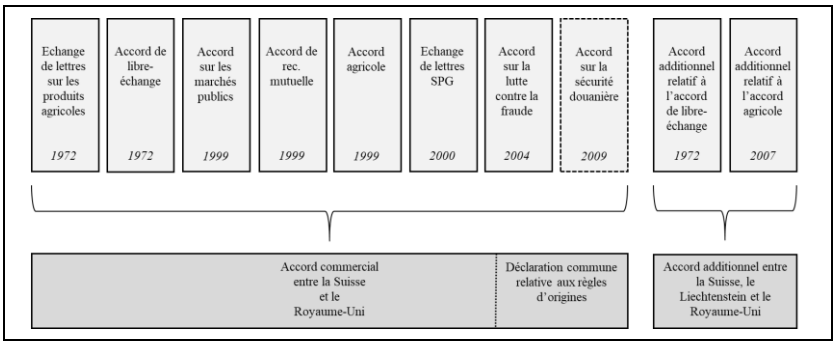
L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni incorpore sous la forme d'un seul accord les différents accords Suisse-UE pertinents pour les relations économiques et commerciales entre la Suisse et le Royaume-Uni. Ceux-ci sont listés au ch. 4.1. Une déclaration commune relative aux règles d'origines est jointe à l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni. En outre, l'accord commercial est accompagné d'un accord additionnel visant à étendre certaines dispositions de deux accords au Liechtenstein.

L'accord commercial permet ainsi de poursuivre sans interruption les accords Suisse-UE essentiels pour l'économie une fois que le Royaume-Uni aura quitté l'UE (et au terme d'une éventuelle période transitoire). Les accords Suisse-UE en question règlent les droits de douane sur les produits industriels, les produits agricoles transformés et d'autres produits agricoles. Par le biais d'un rapprochement des législations ou d'une reconnaissance mutuelle des législations, ils permettent en outre la participation non discriminatoire des acteurs suisses au marché intérieur de l'UE dans certains domaines. Ces accords sont tous intégrés dans l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni. Toutefois, certains des accords Suisse-UE incorporés ou certaines parties de ces accords ne seront pas directement applicables dès l'entrée en vigueur de l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni, étant donné qu'ils dépendent des relations entre l'UE et le Royaume-Uni après le Brexit. Leur application pourra être décidée par le comité mixte, en fonction de l'évolution des relations entre le Royaume-Uni et l'UE.

9 RS **171.10**

Figure 1

Couverture des accords



4.2 Présentation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE et aperçu des accords Suisse-UE pertinents

En raison de la taille du marché unique européen et de la situation géographique de la Suisse en Europe, l'économie suisse est fortement liée à l'UE, notamment par le canal du commerce extérieur. L'étroite interdépendance économique a été rendue possible par de nombreux accords bilatéraux. Historiquement, nous pouvons distinguer trois phases de la mise en place de ces relations réciproques: tout d'abord, entre 1970 et 1990, les premiers accords bilatéraux (libre-échange, assurances, transport des marchandises) sont signés. Ainsi, le premier jalon de l'amélioration de l'accès au marché intérieur de l'UE a été posé avec l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne[10] (ALE de 1972), qui a aboli les droits de douane sur les produits industriels. Puis, afin de tenir compte des besoins de l'économie suisse, d'autres accords bilatéraux ont été conclus avec l'UE, notamment concernant l'élimination des barrières non tarifaires, certains aspects liés aux services et l'accès aux marchés publics. Cela a été principalement mis en place, en 1999, par les accords bilatéraux I, qui prévoient également un meilleur accès au marché du travail et une coopération dans le domaine de la recherche. Ces accords ont été suivis en 2004 par les accords bilatéraux II, afin d'approfondir la coopération entre la Suisse et l'UE dans certains domaines.

Ces accords créent entre la Suisse et l'UE des conditions analogues à celles régnant sur le marché intérieur dans plusieurs domaines. Ils garantissent un accès réciproque aux marchés et suppriment tant les barrières tarifaires que non tarifaires au commerce. Grâce aux accords bilatéraux, les entreprises suisses peuvent non seulement proposer leurs produits presque sans entraves, mais elles bénéficient également en substance de conditions analogues à celles régnant sur le marché intérieur de l'UE

10 RS **0.632.401**

(fondées sur une harmonisation des règles ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE). Les accords permettent ainsi essentiellement un accès mutuel étendu aux marchés; ils jettent aussi les bases d'une coopération étroite mais sélective dans des domaines politiques importants (tels que la recherche, la formation, la sécurité intérieure, l'asile, l'environnement ou la culture).

Outre les domaines réglementés indépendamment de l'accord commercial (notamment les transports terrestres et aériens et les assurances), dix accords entre la Suisse et l'UE s'avèrent pertinents pour leurs relations économiques et commerciales e et l'UE, ainsi que de deux accords additionnels qui visent à étendre certaines dispositions des accords bilatéraux à la Principauté de Liechtenstein au titre du traité douanier entre la Suisse et cette dernière.

4.2.1 Accord du 21 juillet 1972 sous forme d'échange de lettres entre la Confédération suisse et la Communauté européenne concernant certains produits agricoles et de la pêche

Les échanges de lettres annexés à l'ALE de 1972 ne sont à une exception près plus pertinents pour le commerce entre la Suisse et l'UE ou ont été remplacés par de nouvelles dispositions. Il s'agit en grande partie de concessions ou de déclarations d'intention relatives aux produits agricoles qui ont par la suite été intégrées à l'accord agricole de 1999 entre la Suisse et l'UE[11] (voir ch. 4.1.6). L'exception concerne une concession accordée par l'UE à la Suisse pour les poissons d'eau douce. Sur la base de l'annexe I de la lettre de la Communauté économique européenne (CEE) adressée à la Suisse le 21 juillet 1972, l'UE accorde toujours à la Suisse un droit nul pour certains poissons d'eau douce (numéro NC 0302.8910).

4.2.2 Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne

L'ALE de 1972 crée une zone de libre-échange pour les produits industriels et régit le commerce des produits agricoles transformés. En vertu de cet accord, les produits industriels peuvent circuler en franchise de douane entre la Suisse et les États membres de l'UE, pour autant qu'ils en soient originaires (cf. protocole n° 3 relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative[12]). L'ALE de 1972 interdit par ailleurs toute restriction quantitative (contingents) ou toute autre mesure ayant un effet équivalent (p. ex. discrimination en matière de modalités de vente). Le protocole n° 2 concernant certains produits agricoles transformés[13] prévoit le traitement préférentiel des produits agricoles transformés.

11 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles; RS **0.916.026.81**
12 RS **0.632.401.3**
13 RS **0.632.401.2**

4.2.3 Accord additionnel du 22 juillet 1972 sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse du 22 juillet 1972

L'accord additionnel du 22 juillet 1972 sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse du 22 juillet 1972[14] (accord additionnel relatif à l'ALE de 1972) confère validité à toutes les dispositions de l'ALE de 1972 conclu entre la Suisse et l'UE pour la Principauté de Liechtenstein au titre du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse[15].

4.2.4 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics[16] (accord sur les marchés publics) étend le champ d'application de l'Accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics (AMP)[17] de l'OMC. L'accord confère ainsi aux entreprises suisses et européennes un accès étendu à des marchés supplémentaires. L'obligation de lancer des appels d'offres pour des achats publics ou des mandats de construction conformément aux règles de l'OMC est étendue aux communes et aux districts, ainsi qu'aux entreprises publiques ou privées pour des acquisitions dans certains secteurs (p. ex. chemins de fer, approvisionnement en énergie).

4.2.5 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité[18] (ARM) règle la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour les produits industriels entre la Suisse et l'UE. Ces examens permettent d'établir si un produit répond aux prescriptions en vigueur et s'il remplit les conditions de mise sur le marché. L'ARM garantit que les procédures de certification et d'autorisation nécessaires ne doivent être effectuées qu'une seule fois. Il assure aux acteurs éco-

14 RS **0.632.401.6**
15 RS **0.631.112.514**
16 RS **0.172.052.68**
17 RS **0.632.231.422**
18 RS **0.946.526.81**

nomiques suisses des conditions d'accès au marché européen analogues à celles applicables à leurs concurrents issus de l'UE, dans 20 secteurs de produits.

4.2.6 Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles

L'accord agricole facilite les échanges de produits agricoles entre la Suisse et l'UE. Il règle la suppression d'obstacles tarifaires (contingents d'importation et suppression des droits de douane) et non tarifaires (prescriptions sur les produits ou dispositions en matière d'homologation) dans certains domaines de production. Sur le plan tarifaire, il libéralise entièrement le marché du fromage et prévoit des concessions douanières réciproques dans une série de secteurs (p. ex. fruits et légumes, horticulture et spécialités de viande). Sur le plan non tarifaire, certaines prescriptions techniques sont reconnues équivalentes dans les domaines de la santé des plantes, des aliments pour animaux, des semences, de l'agriculture biologique et du vin et des spiritueux tout comme les normes de qualité valables pour les fruits et les légumes. Par ailleurs, l'annexe 11 dite «accord vétérinaire» crée un espace vétérinaire commun entre la Suisse et l'UE, permettant la suppression des contrôles vétérinaires réciproques aux frontières entre les parties. Enfin, l'accord agricole protège une liste de dénominations de denrées alimentaires et de produits agricoles (AOP et IGP) sur le territoire suisse et de l'UE.

4.2.7 Accord lettres du 14 décembre 2000 sous forme d'échange de entre la Communauté européenne et chacun des pays de l'AELE donneurs de préférences tarifaires dans le cadre du système de préférences généralisées (Norvège et Suisse), prévoyant que les marchandises incorporant un élément d'origine norvégienne ou suisse seront traitées à leur arrivée sur le territoire douanier de la Communauté européenne comme des marchandises incorporant un élément d'origine communautaire (accord réciproque)

L'Accord du 14 décembre 2000 sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et chacun des pays de l'AELE donneurs de préférences tarifaires dans le cadre du système de préférences généralisées (Norvège et Suisse)[19] (échange de lettres relatif au système de préférences généralisées) permet de maintenir la préférence tarifaire en faveur des pays bénéficiaires après un transbordement ou une ouvraison ultérieure et de reconnaître les preuves d'origine.

19 RS **0.632.401.021** (version révisée entrée en vigueur le 1er février 2019)

4.2.8 Accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers

L'Accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers[20] (accord sur la lutte contre la fraude) améliore la coopération entre la Suisse, l'UE et ses États membres dans la lutte contre la contrebande et d'autres délits en rapport avec les impôts indirects (p. ex. droits de douane, taxe sur la valeur ajoutée, impôts à la consommation), les subventions et les marchés publics. L'accord prévoit une entraide administrative et judiciaire.

4.2.9 Accord additionnel du 27 septembre 2007 entre la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein et la Communauté européenne, en vue d'étendre à la Principauté de Liechtenstein l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles

L'Accord additionnel du 27 septembre 2007 entre la Confédération suisse, la Principauté de Liechtenstein et la Communauté européenne, en vue d'étendre à la Principauté de Liechtenstein l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles[21] (accord additionnel relatif à l'accord agricole) confère validité aux dispositions pertinentes de l'accord agricole conclu entre la Suisse et l'UE pour la Principauté de Liechtenstein au titre du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse.

4.2.10 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

L'Accord du 27 septembre 2007 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[22] (accord sur la facilitation et la sécurité douanières) simplifie les contrôles et les formalités dans les échanges de biens entre la Suisse et l'UE et règle la coopération en matière de sécu-

20 RS **0.351.926.81**
21 RS **0.916.026.812**
22 RS **0.631.242.05**

rité douanière. Dans le trafic transfrontalier de marchandises, il a pour effet de simplifier et d'accélérer les formalités et contrôles douaniers réciproques, notamment à travers la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des contrôles et des documents. En matière de sécurité douanière, au titre de l'accord la Suisse est traitée de façon équivalente à un État membre de l'UE. L'accord dispense la Suisse de l'application des mesures correspondantes applicables aux États tiers au sein de l'UE, comme l'obligation de déclaration préalable pour les importations.

4.3 Dispositif proposé

L'accord commercial assure la poursuite de la grande majorité des dispositions actuelles des accords pertinents Suisse-UE. Il incorpore sous la forme d'un seul accord les différents accords entre la Suisse et l'UE pertinents pour les relations économiques et commerciales entre la Suisse et le Royaume-Uni.

L'accord commercial protège autant que faire se peut les droits et obligations existants de la Suisse et du Royaume-Uni, qui découlent de l'adhésion du Royaume-Uni à l'UE et des accords bilatéraux Suisse-UE. Au titre de cet instrument de droit international, les deux parties s'engagent à continuer à respecter les dispositions des accords incorporés, même si celles-ci comportent des références au droit européen et que le Royaume-Uni n'est plus un État membre de l'UE. Ainsi, par exemple, si le droit de l'UE pertinent et le droit suisse équivalent sont indiqués dans l'ARM incorporé, le Royaume-Uni est tenu, vis-à-vis de la Suisse, en vertu du droit international, d'appliquer le droit interne qui correspond au droit de l'UE mentionné. Cette solution, qui fait une référence statique au droit de l'UE, a comme avantage pour la Suisse qu'elle n'implique pas l'obligation de contrôler l'équivalence du droit interne du Royaume-Uni avec celui de l'UE. Cela garantit le *statu quo* des droits et obligations pour une première phase, jusqu'à ce que le droit de l'UE ou le droit suisse, auquel il est fait référence statiquement dans l'accord commercial, se développe. L'accord commercial permet donc aux acteurs économiques de se conformer aux dispositions de l'UE (déjà connues).

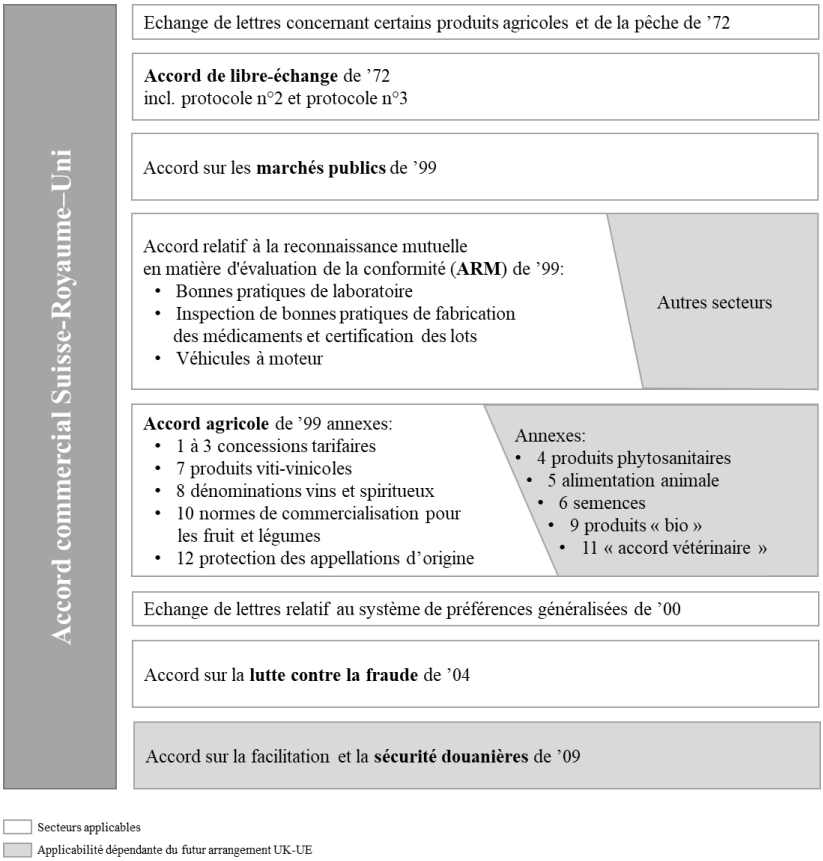
Certaines parties des accords incorporés ne sont à ce stade pas applicables à la relation entre la Suisse et le Royaume-Uni dans le cadre de l'accord commercial (voir figure *2*). En effet, les modalités des relations entre l'UE et le Royaume-Uni dans ces secteurs ne sont pas connues – mis à part pour la durée d'une éventuelle période de transition. L'accord commercial prévoit que ces parties ne s'appliquent pas dans leurs relations bilatérales (voir figure *2*). Seule une décision du comité mixte pertinent pourrait rendre ces parties applicables dans ce cadre si les conditions nécessaires sont remplies, à savoir que le Royaume-Uni et l'UE parviennent à des arrangements correspondants. Les parties concernées sont l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières, certains secteurs de l'accord agricole (dont l'accord vétérinaire) et certains chapitres de l'ARM. Ces domaines reposent sur l'harmonisation avec les règles de l'UE ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE.

Outre le maintien des relations existantes, l'accord commercial prévoit sous la forme d'une clause de révision qu'il soit remplacé, développé et modernisé, notamment

afin de tenir compte de la future politique commerciale du Royaume-Uni et les relations des parties avec les pays tiers, ainsi que l'UE, et d'élargir la portée de l'accord commercial. Les secteurs de la protection de la propriété intellectuelle et du commerce des services figurent notamment parmi les domaines additionnels qui seront considérés.

Figure 2

Secteurs couverts par l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni



4.4 Appréciation de la solution retenue

Dans sa stratégie *«Mind the Gap»*, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de garantir autant que possible, voire d'étendre les droits et les obligations réciproques existants dans ses relations bilatérales avec le Royaume-Uni après la sortie de ce dernier de l'UE.

L'accord commercial conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni offre aux opérateurs économiques le plus de stabilité possible dans les relations économiques et commerciales entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Cependant, l'accord commercial ne peut pas garantir à ce stade le maintien du *statu quo* dans tous les domaines des accords Suisse-UE pertinents en raison des incertitudes persistantes quant au futur règlement des relations entre le Royaume-Uni et l'UE. La Suisse et le Royaume-Uni sont convenus de poursuivre leur dialogue portant sur les relations économiques et commerciales. Dans le *Memorandum of Understanding* du 14 janvier 2019, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et le *Department for International Trade* (DIT) signalent leur intention (1) de poursuivre leurs travaux visant à trouver des solutions de remplacement pour les domaines des accords Suisse-UE pertinents non appliqués et (2) de mener des discussions exploratoires en vue de remplacer ou de moderniser l'accord commercial sur la base des intérêts de la Suisse et du Royaume-Uni.

L'accord commercial, en tenant compte des incertitudes persistantes quant à la future politique commerciale du Royaume-Uni, répond ainsi aux objectifs de maintenir autant que possible les relations actuelles, d'éviter un vide juridique et de poser les bases des relations futures entre la Suisse et le Royaume-Uni.

5 Commentaire des dispositions de l'accord

5.1 Commentaires des dispositions générales

L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni − à l'exception de l'accord additionnel concernant le Liechtenstein − comprend les articles suivants:

Art. 1 Incorporation des accords commerciaux Suisse−UE

L'art. 1, al. 1, prévoit que les provisions des accords Suisse-UE pertinents pour les relations économiques et commerciales bilatérales font partie intégrante, sous réserve des modifications nécessaires («*mutatis mutandis*»), de l'accord commercial. Ainsi, les dispositions de ces accords qui ne sont pas exclues par l'art. 1, al. 2, s'appliquent dans les relations bilatérales comme si elles avaient été conclues entre la Suisse et le Royaume-Uni. En outre, l'art, 1, al. 1, prévoit que les dispositions des accords commerciaux Suisse−UE incorporées dans l'accord commercial entrent en vigueur immédiatement avant que les accords commerciaux Suisse−UE cessent de s'appliquer au Royaume-Uni

L'art. 1, al. 2, précise que les annexes 4 à 6, 9 et 11 de l'accord agricole, les chap. 1 à 11, 13 et 16 à 20 de l'annexe 1 de l'ARM ainsi que l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ne s'appliquent pas, à moins que le comité mixte Suisse–Royaume-Uni pertinent n'en décide autrement. Il s'agit des domaines des accords Suisse-UE qui reposent sur l'harmonisation avec les règles de l'UE ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE (voir explication au ch. 4.2).

L'art. 1, al. 3, prévoit que les parties, dans le comité mixte pertinent, examinent le niveau d'équivalence de leurs législations dans ces domaines, à la lumière de l'évolution de leurs arrangements avec des États tiers – essentiellement l'UE – et prennent les décisions nécessaires afin d'assurer autant que possible la continuité de leurs relations dans ces domaines.

Art. 2 Définitions et interprétation

L'art. 2 définit les termes «*mutatis mutandis*», «les accords incorporés», «le présent instrument» et «le présent accord» afin d'en assurer une interprétation uniforme.

La notion d'«accords incorporés» vise à distinguer les accords de référence conclus entre la Suisse et l'UE des dispositions de ces accords qui sont intégrées *mutatis mutandis* et si nécessaire modifiées par l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Art. 3 Objectif

L'art. 3 définit l'objectif général de l'accord commercial, qui est le maintien des relations commerciales existantes entre la Suisse et le Royaume-Uni et de fournir une plateforme pour poursuivre la libéralisation des échanges et le développement des relations commerciales entre elles.

Art. 4 Champ d'application territorial

L'art. 4 règle le champ d'application géographique de l'accord commercial. Celui-ci s'applique au territoire de la Suisse d'une part, et d'autre part du Royaume-Uni et aux territoires dont il assure les relations internationales dans la même mesure et sous les mêmes conditions que les accords économiques et commerciaux Suisse-UE existants.

Contrairement à ce que laisse croire l'art. 4, un échange de lettres a été signé entre la Suisse et le Royaume-Uni le 1er et le 8 juillet 2019, précisant que l'accord commercial ne s'appliquera pas aux bases militaires souveraines (*Sovereign Base Areas*) d'Akrotiri et de Dhekelia à Chypre.

Art. 5 Maintien des délais

Lorsqu'un accord incorporé prévoit une période transitoire au cours de laquelle une partie est tenue d'exécuter une action, mais que cette partie ne l'a pas encore fait, le délai restant pour l'exécution de cette obligation est intégré dans l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni.

L'art. 5 prévoit également que dans les cas où un délai a expiré, tous les droits et obligations qui en découlent continuent de s'appliquer entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Cela ne touche, toutefois, pas les renvois dans un accord incorporé à certains délais mentionnés dans l'accord commercial (p. ex. un délai de notification ou un délai lié à une procédure du comité mixte concerné).

Art. 6 Comités mixtes

Les comités mixtes entre la Suisse et l'UE créés dans le cadre des accords économiques et commerciaux Suisse-UE sont mis en place dans les mêmes conditions et se voient octroyer les mêmes compétences pour la Suisse et le Royaume-Uni au titre de l'art. 6. Conformément à l'art. 6, al. 2, le comité mixte créé dans le cadre de l'accord de libre-échange incorporé assure également le bon fonctionnement de l'accord dans son ensemble.

Art. 7 Modifications

L'art. 7 assure également la continuité dans la compétence des comités mixtes de modifier les annexes, appendices, protocoles et notes des accords incorporés, sous réserve des procédures prévues dans chacun des accords concernés.

Art. 8 Réexamen

Conformément à l'art. 8, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur ou de l'application provisoire de l'accord commercial (art. 9, al. 4), la Suisse et le Royaume-Uni mènent des discussions exploratoires en vue de moderniser ou développer l'accord commercial ou, le cas échéant, de le remplacer par un nouvel accord. À cette fin, l'évolution des relations de la Suisse et du Royaume-Uni avec des tiers (en particulier l'UE) et les développements dans le cadre de l'OMC sont notamment considérés. Des domaines additionnels actuellement pas couverts par l'accord commercial peuvent également être envisagés, tels que la facilitation du commerce, le commerce des services, la protection de la propriété intellectuelle, le droit du travail, l'environnement, les mesures de défense commerciale et le règlement des différends. Ces discussions devraient débuter dans les deux ans suivant le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Sur la base du *Memorandum of Understanding* signé par les parties (voir ch. 4.3), cela est également le cas si l'accord commercial entre en vigueur après la période de transition.

Art. 9 Entrée en vigueur, application provisoire et extinction

Conformément à l'art. 9, al. 3, l'accord commercial entre en vigueur dès que les accords économiques et commerciaux entre la Suisse et l'UE cessent de s'appliquer au Royaume-Uni, à condition qu'à cette date les parties se soient notifié l'accomplissement de leurs procédures internes; sinon l'accord entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la deuxième notification concernant l'accomplissement des procédures internes. Les accords économiques et commerciaux entre la Suisse et l'UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni soit à la fin d'une période

de transition convenue entre le Royaume-Uni et l'UE soit au moment du retrait du Royaume-Uni si ce dernier quitte l'UE de manière non ordonnée (scénario «*no-deal*»).

L'art. 9, al. 4, prévoit l'application provisoire de l'accord commercial avant son entrée en vigueur, conformément aux procédures internes des parties. En Suisse, l'art. 7*b* LOGA prévoit que le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale «si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent» (voir ch. 7.5). Dans le cas présent, ces deux exigences sont remplies.

L'al. 5 prévoit que chaque partie peut résilier l'accord commercial, ou chacun des accords incorporés, dans un délai de douze mois. Cette disposition implique que la «clause guillotine» inclue dans les accords bilatéraux I entre la Suisse l'UE, qui a pour conséquence que les accords ne peuvent entrer en vigueur qu'ensemble et que la dénonciation d'un des accords rend tous les autres caducs, ne s'applique pas à l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni.

5.2 Commentaire des annexes

À travers ses dispositions générales, l'accord commercial incorpore, *mutatis mutandis*, les accords Suisse-UE pertinents pour les relations économiques et commerciales bilatérales. Afin que les dispositions incorporées à l'accord commercial fonctionnent pleinement dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, certaines adaptations techniques ont dû être effectuées. Une annexe est consacrée à chacun des accords applicables incorporés, à l'exception de l'échange de lettres de 1972 concernant certains produits agricoles et de la pêche qui n'exige aucune adaptation.

L'accord relatif à la facilitation et la sécurité douanières incorporé à l'art. 1, al. 1, let. h, n'est pas appliqué, comme expliqué au ch. 4.2, en raison de l'absence d'un accord entre le Royaume-Uni et l'UE portant sur l'harmonisation des règles dans ce domaine (cf. art. 1, al. 2, let. c). Si quelque chose venait à changer du point de vue de l'harmonisation entre le Royaume-Uni et l'UE dans ce domaine et que cet accord incorporé devenait en conséquence applicable et était déclaré tel par le comité mixte (art. 1, al. 3, de l'accord commercial), les adaptations éventuellement nécessaires devraient figurer dans une annexe distincte de l'accord commercial.

Les annexes doivent être lues de la manière suivante: toutes les dispositions des accords incorporés non listées en annexe s'appliquent bilatéralement *mutatis mutandis* entre la Suisse et le Royaume-Uni par référence aux accords bilatéraux Suisse-UE; seules les dispositions faisant l'objet de modifications sont listées. Les modifications se limitent aux adaptations techniques nécessaires pour permettre le transfert des droits et des obligations dans le cadre des relations Suisse-UE à celui des relations Suisse–Royaume-Uni. Des adaptations matérielles sont introduites uniquement dans le domaine du cumul de matières originaires (cf. ch. 5.2.1) et dans celui des contingents tarifaires de l'accord agricole, qui deviennent bilatéraux (cf. ch. 5.2.4).

5.2.1 Annexe 1: modifications de l'ALE de 1972

L'ALE de 1972 conclu avec l'UE est poursuivi avec le Royaume-Uni largement dans la même mesure. L'annexe 1 de l'accord commercial incorporé prévoit deux modifications de nature technique au protocole n° 2 relatif aux produits agricoles transformés (annexe 1) et au protocole n° 3 relatif aux règles d'origine (annexe 1, appendice 1).

Protocole n° 2: le protocole n° 2 de l'ALE Suisse-UE fixe le calcul des mesures de compensation des prix (droits de douane et contributions à l'exportation – les dernières ne sont plus applicables) pour les produits agricoles transformés. Les mesures de compensation des prix sont basées sur les différences de prix entre le marché suisse et le marché de l'UE pour les matières premières agricoles contenues dans les produits agricoles transformés. Ces écarts de prix sont périodiquement ajustés avec l'UE. Il a été convenu avec le Royaume-Uni qu'aucun droit de douane adapté aux différences de prix entre la Suisse et le Royaume-Uni ne doit être calculé pour ces produits. Au lieu de cela, il convient d'appliquer les mêmes droits de douane que dans le commerce entre la Suisse et l'UE. Ceux-ci ont été convenus dans l'accord commercial comme limite supérieure pour les droits de douane dans les échanges commerciaux bilatéraux.

Protocole n° 3[23]: les règles d'origine de la Convention régionale du 15 juin 2011 sur les règles d'origine préférentielles paneuroméditerranéennes[24] (convention PEM) applicables en vertu du protocole n° 3 de l'ALE de 1972 sont largement reproduites dans un nouveau protocole n° 3 plus détaillé que le protocole n° 3 figurant dans l'ALE de 1972, tout en étant de teneur identique, car ce dernier est conçu comme une simple référence à la convention PEM. Actuellement, il n'est pas possible de faire référence à la convention PEM dans l'ALE incorporé, car le Royaume-Uni n'a pas encore déterminé s'il sera membre indépendant de la convention PEM après sa sortie de l'UE. Le cumul de matières originaires d'autres parties à la convention PEM présuppose qu'il existe un accord de libre-échange entre les parties concernées. Dans la perspective d'un éventuel «*no-deal*» entre le Royaume-Uni et l'UE, la Suisse et le Royaume-Uni sont convenus, compte tenu de l'intention commune du Royaume-Uni et de l'UE de conclure un ALE, que pendant une période transitoire de trois ans, le cumul avec des matières originaires de l'UE s'applique à condition qu'un accord sur la coopération administrative (assistance mutuelle) existe entre l'UE et le Royaume-Uni. Le cumul diagonal de matières originaires d'autres parties à la Convention PEM présuppose que le Royaume-Uni a conclu des accords de libre-échange avec les parties concernées qui appliquent les règles de la convention.

23 Le protocole n° 3 de l'ALE de 1972 relatif aux règles d'origines contient deux déclarations communes. Elles portent sur la reconnaissance selon des critères définis dans le protocole n° 3 de l'accord de libre-échange de certains produits originaires de la Principauté d'Andorre et de la République de Saint-Marin comme étant originaires de l'UE. Celles-ci ont été reprises avec le Royaume-Uni. Dans une déclaration supplémentaire, la Suisse et le Royaume-Uni reconnaissent en outre qu'une approche trilatérale (Suisse-Royaume-Uni-UE) des règles d'origine est souhaitée afin de répliquer les conditions régissant actuellement les flux commerciaux entre les parties et que les développements dans le cadre de la convention PEM doivent être pris en compte (voir aussi note de bas de page n° 2).

24 RS **0.946.31**

5.2.2 Annexe 2: modifications de l'accord sur les marchés publics

L'accord sur les marchés publics sera entièrement incorporé aux relations avec le Royaume-Uni et appliqué. Il repose sur l'AMP et apporte davantage de libéralisation.

Le Royaume-Uni est actuellement seulement partie à l'AMP en tant que membre de l'UE. Il sera en mesure d'y adhérer en tant que membre indépendant après son retrait de l'UE. L'annexe 2 de l'accord commercial introduit des règles transitoires qui visent à tenir compte de l'éventualité que le Royaume-Uni n'ait pas encore formellement accédé à l'AMP au moment de son retrait de l'UE. En raison de l'absence de certitude à ce sujet au moment de la conclusion de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni, ce dernier intègre les engagements en matière d'accès aux marchés découlant de l'AMP (annexe 2, al. 5) afin d'assurer la continuité des droits et obligations actuels dans les relations bilatérales Suisse–Royaume-Uni. Jusqu'à l'entrée en vigueur pour la Suisse de l'AMP révisé en 2012, cette dernière continuera à être soumise aux règles de l'AMP de 1994.

5.2.3 Annexe 3: modifications de l'ARM

L'annexe 3 de l'accord commercial introduit des modifications aux dispositions générales de l'ARM incorporé ainsi que dans les trois secteurs (ou chapitres) appliqués dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. Les trois secteurs – «Véhicules à moteur» (chap. 12), «Bonnes pratiques de laboratoire (BPL)» (chap. 14) et «Inspection des bonnes pratiques de fabrication (BPF) des médicaments et certification des lots» (chap. 15) – peuvent être maintenus puisque les normes sur lesquelles reposent les réglementations techniques correspondantes ont été élaborées dans le cadre d'organisations internationales dont la Suisse et le Royaume-Uni sont membres[25]. Les 17 autres secteurs (chap. 1 à 11, 13 et 16 à 20 de l'annexe 1 ARM) ne sont pas applicables en raison du fait que la reconnaissance de l'équivalence des réglementations concernées de l'UE et du Royaume-Uni n'est pas assurée. Certains de ces secteurs sont tellement ancrés dans le système de l'UE pour ce qui est des procédures d'application que leur règlement sur le plan bilatéral (entre la Suisse et le Royaume-Uni) hors du système de l'UE exigerait un tout autre fonctionnement (p. ex. l'étroite collaboration entre les autorités de surveillance du marché ou le système d'autorisation dans le domaine des produits biocides au cha. 18 de l'annexe 1 ARM). Avant toute déclaration d'applicabilité (art. 1, al. 3, de l'accord commercial), l'ensemble de ces secteurs de produits devrait être réévalué et des modifications devraient également être effectuées à l'annexe 3 de l'accord commercial.

Le ch. 1 de l'annexe 3 prévoit l'introduction, dans l'accord incorporé, d'un art. 10, al. 6, en vertu duquel le comité mixte institué par la Suisse et le Royaume-Uni peut

25 Il s'agit de: la «*UN Economic Commission for Europe*» pour les véhicules à moteur, des «*OECD Principles for Good Laboratory Practices*» pour les bonnes pratiques de laboratoire et du «*Pharmaceutical Inspection Cooperation Scheme*» (PIC/S) pour l'inspection des bonnes pratiques de fabrication (BPF).

décider de modifier certains secteurs figurant dans l'ARM incorporé ou d'ajouter de nouveaux secteurs. Le comité mixte examine le niveau d'équivalence des législations des parties et décide si elles sont couvertes par l'art. 1, al. 1 (ARM «traditionnel», basé sur des prescriptions techniques différentes) ou 2 (ARM basé sur des prescriptions techniques équivalentes), de l'ARM incorporé. Des travaux visant à trouver des solutions de rechange pour les secteurs non applicables de l'ARM sont en cours entre la Suisse et le Royaume-Uni. Le ch. 2 de l'annexe 3 introduit un nouvel art. 12 consacré à l'échange d'informations. Chaque partie informe l'autre partie lorsqu'elle s'attend à ce que ses dispositions législatives, réglementaires et administratives diffèrent des dispositions correspondantes de l'UE couvertes par l'ARM entre la Suisse et l'UE. L'al. 2 prévoit que chaque partie notifie par écrit à l'autre les modifications prévues dès que possible, mais au plus tard 60 jours avant leur entrée en vigueur. Le comité mixte décide de l'équivalence des législations et adapte, si nécessaire, les dispositions législatives, réglementaires et administratives concernées.

L'accord publié dans le Recueil officiel sera actualisé lors de chaque correctif, complément ou développement apporté. C'est-à-dire, si les conditions sont remplies et que le comité mixte compétent décide d'appliquer des chapitres supplémentaires de l'ARM dans les relations bilatérales Suisse–Royaume-Uni, la version publiée de l'accord commercial sera adaptée en conséquence.

Des adaptations ponctuelles sont apportées aux trois chapitres de produits applicables de l'annexe 1 de l'ARM incorporé.

Chap. 12 (véhicules à moteur): pour tenir compte du fait que la section I du chap. 12 (dispositions législatives, réglementaires et administratives) énonce du droit européen et non du droit du Royaume-Uni, la section V.3 prévoit que la reconnaissance de la réception par type émise par une partie est suspendue si cette partie omet d'adapter sa législation à l'ensemble de la législation de l'UE en vigueur. La reconnaissance des réceptions nationales par type de petites séries émises par une partie peut également être suspendue pour d'autres raisons, comme des intérêts opposés liés à la sécurité ou à la protection de l'environnement.

Chap. 14 (Bonnes pratiques de laboratoire, BPL): des modifications sont apportées aux autorités et installations d'essai compétentes en Suisse et au Royaume-Uni. De plus, les parties conviennent d'un mécanisme qui vise à garantir que les installations d'essai des deux pays prévoient des exigences équivalentes en matière de qualité.

Chap. 15 (Inspection BPF): pour tenir compte du fait que la section I du chap. 15 (dispositions législatives, réglementaires et administratives) énonce du droit européen et non du droit du Royaume-Uni, il est prévu que la reconnaissance de libérations officielles de lots peut être suspendue en cas de divergences escomptées concernant les exigences relatives aux produits. En outre, en présence d'un intérêt supérieur de santé publique, une partie peut, à certaines conditions, tester un produit de l'autre partie. Par ailleurs, une solution de rechange est mise en place pour le cas où le Royaume-Uni n'aurait plus accès à la base de données concernée de l'UE (section III.7). La section III.11 nomme le point de contact du Royaume-Uni. La déclaration commune sur la reconnaissance des bonnes pratiques cliniques (BCP) et

des inspections BPC, qui est annexée à l'ARM Suisse-UE, s'applique *mutatis mutandis* entre la Suisse et le Royaume-Uni.

5.2.4 Annexe 4: modifications de l'accord agricole

L'annexe 4 contient les modifications nécessaires des annexes de l'accord agricole incorporé applicables en vertu de l'art. 1, al. 2, de l'accord commercial. Dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, les annexes 1 à 3 (concessions tarifaires), 7 (commerce de produits vitivinicoles), 8 (dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses), 10 (fruits et légumes) et 12 (appellations d'origine) s'appliquent. Les autres annexes de l'accord agricole, c'est-à-dire les annexes 4 (secteur phytosanitaire), 5 (alimentation animale), 6 (secteur des semences), 9 (agriculture biologique), et 11 (accord vétérinaire) ne s'appliquent pas du fait que la reconnaissance de l'équivalence des réglementations concernées de l'UE et du Royaume-Uni n'est pas assurée (cf. ch. 4.2). En cas de changement en matière d'harmonisation de ces domaines entre le Royaume-Uni et l'UE qui permettrait, sur décision du comité mixte, l'application des annexes susmentionnées, les éventuelles adaptations nécessaires devront également être effectuées à l'annexe 4. L'accord publié dans le Recueil officiel sera actualisé lors de chaque correctif, complément ou développement apporté. S'agissant des produits biologiques, la Suisse et le Royaume-Uni sont convenus d'une solution temporaire selon laquelle les certifications de produits biologiques émises en Suisse continueront d'être reconnues au Royaume-Uni, et celles du Royaume-Uni continueront d'être reconnues en Suisse, pour autant qu'elles aient été émises par des organismes de contrôle spécifiques et conformément au droit de l'UE. L'annexe 9 sera remplacée par un accord correspondant, sur décision du comité mixte.

L'annexe 4 relative à l'accord agricole reconnaît le caractère transnational de certaines indications géographiques produites en Irlande du Nord et en République d'Irlande (al. 4), règle les appellations homonymes et assure l'applicabilité de certaines déclarations communes (al. 6). Le principal changement apporté concerne les concessions tarifaires octroyées (al. 1 et 2). L'accord assure la protection des dénominations suisses listées dans l'accord agricole Suisse-UE sur le territoire britannique, et vice versa.

Annexes 1 à 3: le principal changement concerne les concessions tarifaires (ch. 1 et 2).

Du fait de l'incorporation de l'accord agricole Suisse-UE et des droits et obligations qu'il prévoit, l'accord commercial reprend entre la Suisse et le Royaume-Uni les concessions tarifaires en vigueur en vertu de l'accord Suisse-UE. Le libre-échange du fromage demeure donc applicable entre la Suisse et le Royaume-Uni. De nouveaux contingents bilatéraux seront mis en place pour les produits pour lesquels l'accord Suisse-UE prévoit des contingents tarifaires. Comme il n'existe pas de statistiques précises sur le commerce intracommunautaire, le commerce entre la Suisse et le Royaume-Uni a fait l'objet d'estimations afin de reproduire l'effet des contingents tarifaires en vigueur sur le plan bilatéral. Le volume des contingents tarifaires a été adapté sur la base de plusieurs éléments, notamment des flux com-

merciaux et des données historiques relatives à l'utilisation des contingents. Les concessions tarifaires correspondantes sont énumérées aux appendices A (concessions de la Suisse) et B (concessions du Royaume-Uni) et remplacent les annexes 1 et 2 de l'accord incorporé. L'annexe 3 de l'accord agricole Suisse-UE (concessions relatives au fromage) est intégrée à l'accord commercial telle quelle et s'applique par conséquent de la même manière aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni qu'aux relations entre la Suisse et l'UE.

Annexe 7 – Commerce des produits vitivinicoles: l'annexe 4, ch. 3, prévoit des adaptations ponctuelles qui s'appliquent aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni.

Annexe 8 – Dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses: les adaptations de l'annexe 4, ch. 4, permettent de tenir compte du caractère transnational de certaines indications géographiques pour les produits d'Irlande du Nord et de la République d'Irlande.

Annexe 10 – Fruits et légumes frais: cette annexe est incorporée telle quelle et s'applique par conséquent de la même manière aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni qu'aux relations entre la Suisse et l'UE.

Annexe 12 – Appellations d'origine et indications géographiques: l'annexe protège sur le territoire britannique les appellations suisses énoncées dans l'accord agricole Suisse-UE et inversement. Une modification est apportée à l'annexe 4, ch. 5, qui concerne les désignations homonymes d'indications géographiques. Par ailleurs, les indications géographiques qui concernent des zones de l'UE ne sont pas incorporées.

Déclarations communes: l'annexe 4, ch. 6, garantit l'applicabilité de certaines déclarations communes dans les domaines des poudres de légumes et poudres de fruits, de la viande, du coupage de produits vitivinicoles, des préparations dites «fondues» et des méthodes de gestion des contingents tarifaires.

5.2.5 Annexe 5: modifications de l'échange de lettres relatif au système de préférences généralisées

Dans le cadre du système de préférences généralisées, la Suisse et l'UE appliquent des règles d'origine similaires, reposant sur des principes communs généraux. Cette pratique doit être maintenue entre la Suisse et le Royaume-Uni. L'échange de lettres sur le système de préférences généralisées a lieu dans un contexte trilatéral, en raison de l'existence d'un échange de lettres similaire entre la Norvège et l'UE. Les modifications listées à l'annexe 5 visent à supprimer les références à cette situation trilatérale afin d'assurer la continuité de la pratique dans le contexte bilatéral Suisse–Royaume-Uni.

5.2.6 Annexe 6: modifications de l'accord sur la lutte contre la fraude

L'accord sur la lutte contre la fraude tel qu'il est appliqué entre la Suisse et l'UE est presque intégralement maintenu. L'annexe 6 relative à l'accord sur la lutte contre la fraude prévoit des modifications techniques concernant la fréquence des réunions du comité mixte (ch. 1) et l'application dans le temps (ch. 2). Elle prévoit en outre qu'un certain nombre de déclarations communes et de procès-verbaux agréés dans le contexte de l'accord Suisse-UE s'appliquent dans ce cadre de l'accord incorporé (ch. 4 et 5). Enfin, le ch. 3 vise à exclure de l'accord incorporé une disposition relative à l'application à de nouveaux États membres de l'UE.

5.3 Commentaire des dispositions de l'accord additionnel en vue d'étendre à la Principauté de Liechtenstein certaines dispositions de l'accord commercial

L'accord additionnel trilatéral entre la Suisse, le Liechtenstein et le Royaume-Uni reprend les dispositions des deux accords additionnels entre la Suisse, le Liechtenstein et l'UE relatifs à l'ALE de 1972 (voir ch. 4.1.3) et à l'accord agricole (voir ch. 4.1.9) en un seul accord avec le Royaume-Uni.

L'art. 1 prévoit que les dispositions de l'ALE de 1972 et de l'accord agricole, telles qu'incorporées et modifiées par l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni, s'appliquent au Liechtenstein.

Conformément à l'art. 2, le Liechtenstein peut, en ce qui concerne l'application et le développement des dispositions (de l'ALE de 1972 et de l'accord agricole) qui le concernent, participer aux comités mixtes et aux groupes de travail correspondants.

L'art. 3 règle l'entrée en vigueur, l'application provisoire et la dénonciation de l'accord additionnel. Celles-ci sont liées à l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni et se fondent sur la disposition correspondante de l'accord commercial.

Une annexe à l'accord additionnel énumère les dénominations et les appellations protégées spécifiques au Liechtenstein qui ont été protégées dans le cadre de l'accord additionnel Suisse–Liechtenstein–UE relatif à l'accord agricole et qui sont maintenues dans les relations avec le Royaume-Uni.

6 Conséquences

6.1 Conséquences économiques

L'accord commercial permet d'éviter autant que possible les effets économiques et commerciaux négatifs sur les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni découlant du retrait du Royaume-Uni de l'UE. Comparé au *statu quo* et à court terme, aucun effet positif du présent accord commercial sur l'économie suisse n'est donc attendu. Cependant, la clause de révision fixée dans l'accord commercial ainsi que le *Memorandum of Understanding* (voir ch. 4.3) constituent une base pour l'expansion des relations économiques entre la Suisse et le Royaume-Uni. A moyen et à long terme cet accord pourra donc avoir des conséquences bénéfiques à la fois pour l'économie suisse et pour l'économie britannique.

Les possibles conséquences négatives sur l'économie suisse sont limitées et doivent être considérées à la lumière des retombées économiques positives du maintien, dans une large mesure, des droits et obligations existants entre la Suisse et le Royaume-Uni et de la sécurité juridique ainsi créée. Par contre, l'absence d'accord aurait de graves conséquences pour l'économie suisse. En effet, l'accord commercial vise à minimiser les écarts avec la situation actuelle. Par ailleurs, les conséquences économiques négatives seront encore réduites si les secteurs non appliqués entre la Suisse et le Royaume-Uni peuvent être appliqués dans un second temps.

6.2 Conséquences pour la Confédération

6.2.1 Conséquences sur l'état du personnel

Dans le cas d'un retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE (scénario «no-deal»), des tâches supplémentaires sont à prévoir pour le personnel de la Confédération en lien avec le traitement des biens en provenance du Royaume-Uni au titre de pays tiers dans certains domaines (p. ex. coopération et sécurité douanières, mesures sanitaires et phytosanitaires) et pour l'administration de nouveaux contingents bilatéraux. Il convient néanmoins de nuancer le besoin en ressources en relation avec les procédures douanières, puisque la Suisse forme un espace commun avec l'UE dans les domaines concernés. Ces biens font donc l'objet d'un contrôle au premier point d'entrée dans ledit espace commun et seule une quantité marginale de biens entrent directement sur le territoire suisse en provenance du Royaume-Uni par les aéroports suisses.

En outre, des ressources supplémentaires en personnel pourraient être nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni. Il s'agit notamment d'assurer le suivi des législations concernées et l'élaboration des mesures correspondantes dans le cadre des comités mixtes, si les législations concernées venaient à à diverger. Compte tenu de la situation, les éventuelles tâches supplémentaires découlant d'un scénario «no-deal» seront exécutées dans le cadre des ressources existantes.

6.2.2 Conséquences financières

Le présent accord commercial n'a aucune conséquence sur les finances de la Confédération.

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes

Un accord avec le Royaume-Uni n'a aucune incidence sur les finances et le personnel des cantons et des communes.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)[26], qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst., confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir aussi les art. 24, al. 2, LParl, et 7*a*, al. 1, LOGA). L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni et l'accord additionnel entre la Suisse, le Royaume-Uni et la Principauté de Liechtenstein doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

7.2 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

La Suisse et le Royaume-Uni sont membres de l'OMC. Les présents accords sont conformes aux engagements résultant de leur adhésion à l'OMC.

Les présents accords seront applicables dès que les accords bilatéraux pertinents entre la Suisse et l'UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni. L'accord commercial vise à assurer autant que possible la continuité des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. La conclusion d'accords commerciaux avec des pays tiers ne contrevient ni aux obligations internationales de la Suisse, ni à ses engagements à l'égard de l'UE, ni aux objectifs visés par la politique européenne de la Suisse. Les présents accords sont compatibles avec les obligations commerciales de la Suisse vis-à-vis de l'UE et les autres accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE.

26 RS **101**

7.3 Validité pour la Principauté du Liechtenstein

L'accord trilatéral entre la Suisse, la Principauté de Liechtenstein et le Royaume-Uni, signé par les trois parties en même temps que la Suisse et le Royaume Uni ont signé l'accord commercial, étend à la Principauté de Liechtenstein le champ d'application des dispositions de l'ALE de 1972 et de l'accord agricole, telles qu'incorporées dans l'accord commercial et donc maintenues dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. En outre, le territoire du Liechtenstein est couvert par la déclaration commune sur les règles d'origine. Ceci est conforme au Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et le Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse.

7.4 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141. al. 1, let. d, ch. 1 et 2, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, ou s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale. L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., dispose 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. D'autre part, l'art. 22, al. 4, LParl dispose que 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.

Les deux accords peuvent être dénoncés à tout moment moyennant un préavis de douze mois. Ils ne prévoient pas d'adhésion à une organisation internationale. Leur mise en œuvre n'appelle aucune adaptation à l'échelon de la loi. Par contre, ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens des 22, al. 4 LParl et 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. Ils créent des obligations et confèrent des droits à la Suisse et au Royaume-Uni, qui ne sera plus un État membre de l'UE. Il y a lieu en conséquence d'assujettir l'arrêté d'approbation au référendum.

7.5 Entrée en vigueur et application provisoire

L'accord commercial entrera en vigueur dès que les accords commerciaux bilatéraux entre la Suisse et l'UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni – à condition qu'à cette date les parties se soient notifié l'accomplissement de leurs procédures internes; sinon l'accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la deuxième notification concernant l'accomplissement des procédures internes (art. 9, al. 3, de l'accord commercial).

En vertu de l'art. 7*b*, al. 1, LOGA, si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international qui doit être approuvé par

l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral estime que ces deux conditions sont réunies.

En ce qui concerne la sauvegarde d'intérêts essentiels, il n'est pas exclu que le Royaume-Uni quitte l'UE de manière non ordonnée (scénario «*no-deal*»). Cela aurait pour conséquence que les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE cesseraient de s'appliquer avec le Royaume-Uni après la sortie de ce dernier de l'UE. Ainsi, la validité des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE avec le Royaume-Uni, qui devait se prolonger en tout cas jusqu'à la fin de la période de transition prévue jusqu'au 31 décembre 2020, serait remise en question. L'extinction des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE avec un important partenaire commercial comme le Royaume-Uni aurait des conséquences économiques et politiques importantes. Le maintien des relations économiques bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni est un intérêt important de la Suisse sous l'angle de la politique économique extérieure (cf. ch. 1.1).

D'autre part, la condition de l'urgence particulière est, elle aussi, remplie. En cas de retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE, il doit être possible d'appliquer directement l'accord commercial afin de garantir autant que possible les droits et obligations existants entre la Suisse et le Royaume-Uni. En raison des incertitudes persistantes, la sécurité de planification et le temps nécessaire à la conclusion de la procédure d'approbation ordinaire de l'accord ne peuvent pas être assurés.

En conséquence, le Conseil fédéral a convenu avec le Royaume-Uni d'appliquer si nécessaire à titre provisoire l'accord commercial à partir de la date où les accords commerciaux bilatéraux entre la Suisse et l'UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni. Conformément à l'art. 152, al. 3bis, LParl, il a préalablement consulté les CPE.

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

8 Liste des abréviations utilisées

ALE	Accord de libre-échange
AMP	Accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics de l'OMC
AOP	Appellation d'origine protégée
ARM	Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité
BPC	Bonnes pratiques cliniques
BPC	Bonnes pratiques cliniques
BPF	Bonnes pratiques de fabrication
BPL	Bonnes pratiques de laboratoire
CEE	Communauté économique européenne
CHF	Franc suisse
Convention PEM	Convention régionale sur les règles d'origine préférentielles pan-euro-méditerranéennes
CPE	Commissions de politique extérieure
CPE-E	Commission de politique extérieure du Conseil des États
CPE-N	Commission de politique extérieure du Conseil national
Cst.	Constitution
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DIT	Department for International Trade
IGP	Indications géographiques protégées
LOGA	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
LParl	Loi sur le Parlement
OMC	Organisation mondiale du commerce
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
UE	Union Européenne