



21.059

Message

portant approbation de la décision n° 1/2021 du comité mixte UE-Suisse modifiant le chapitre III et les annexes I et II de l'accord entre la Suisse et la CE sur la facilitation et la sécurité douanières

du 25 août 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de la décision n° 1/2021 du comité mixte UE-Suisse modifiant le chapitre III et les annexes I et II de l'accord entre la Suisse et la CE sur la facilitation et la sécurité douanières, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

25 août 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

En réponse aux nouvelles mesures douanières de sécurité instaurées par l'UE, l'accord du 25 juin 2009 entre la Suisse et la CE sur la facilitation et la sécurité douanières doit être mis à jour. Il s'agit de garantir que les facilités dans les échanges bilatéraux de marchandises entre la Suisse et l'UE puissent être maintenues. Le trafic international des marchandises gagnera par ailleurs en sécurité.

Contexte

L'Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (ci-après «accord sur la facilitation et la sécurité douanières») a été approuvé le 18 juin 2010 par l'Assemblée fédérale et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

En vertu de cet accord, la Suisse et l'Union européenne (UE) constituent un espace de sécurité douanière dans lequel des normes de sécurité et de sûreté équivalentes sont appliquées. La Norvège a rejoint cet espace en 2017. Les Parties contractantes y mettent en œuvre des prescriptions douanières de sécurité équivalentes et renoncent à s'appliquer mutuellement les mesures douanières de sécurité auxquelles elles ont recours à l'égard des pays tiers. Concrètement, cela signifie que, pour le trafic à l'importation direct et les envois à l'exportation en provenance ou à destination d'États tiers, les autorités suisses exigent une déclaration préalable des données de sécurité, en fonction de laquelle elles effectueront une analyse des risques. Elles renoncent toutefois à de telles mesures pour les échanges entre la Suisse et l'UE ou la Norvège, en vertu de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières et de l'accord correspondant conclu entre la Suisse et la Norvège.

L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières constitue en outre la base de la reconnaissance mutuelle de l'équivalence du statut d'opérateur économique agréé. Un tel statut donne droit à des simplifications des contrôles douaniers de sécurité.

L'entrée en vigueur du nouveau code des douanes de l'Union européenne le 30 octobre 2013 a notamment permis à cette dernière d'instaurer de nouvelles mesures douanières de sécurité, qui ont des répercussions directes sur l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières. Afin de maintenir l'équivalence des prescriptions de la Suisse et de l'UE, il convient d'adapter cet accord, en vertu de son art. 22, aux nouvelles dispositions du droit européen. De telles adaptations renforceront la sécurité du trafic international des marchandises, amélioreront encore la coopération avec l'UE dans ce secteur et accéléreront la numérisation des processus douaniers. Ces changements sont donc aussi dans l'intérêt de la Suisse. Si une des parties contractantes ne les reprend pas et s'il en résulte des failles de sécurité, l'autre partie peut adopter des mesures de rééquilibrage. Les modifications concernant les relations entre la Suisse et l'UE s'appliqueront aussi directement aux relations entre la Suisse et la Norvège.

Contenu du projet

Le comité mixte UE-Suisse a pris le 12 mars 2021 la décision n° 1/2021 concernant la modification du chapitre III ainsi que des annexes I et II de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières. Cette décision a été adoptée sous réserve de ratification.

Les modifications concernent le chapitre III (Mesures douanières de sécurité) ainsi que les annexes I (Déclarations sommaires d'entrée et de sortie) et II (Opérateur économique agréé) de l'accord. Afin d'assurer la mise en œuvre technique des modifications dans le domaine des importations, l'UE mettra en place un système informatique (Import Control System 2, ICS2) auquel la Suisse aura elle aussi accès. Cet accès sera nouvellement régi par l'accord. Les travaux seront menés dans le cadre du programme de transformation DaziT de l'Administration fédérale des douanes (AFD). Le système sera mis en place en trois étapes comme suit: première étape le 15 mars 2021, deuxième étape le 1^{er} mars 2023 et troisième étape le 1^{er} mars 2024. Chacune des étapes s'adressera à des opérateurs économiques et des modes de transport différents.

Comme le calendrier de l'UE avait fixé dès le 15 mars 2021 l'introduction des premiers changements, qui concernent le fret aérien (première étape), il a fallu adapter dans l'intervalle la base légale des relations entre la Suisse et l'UE. Si l'équivalence dans le domaine de la sécurité douanière n'avait plus été garantie entre la Suisse et l'UE, une déclaration préalable aurait risqué d'être exigée pour tous les envois à destination ou en provenance de l'UE, comme c'est le cas pour ceux en provenance d'États tiers, ce qui aurait entraîné de lourdes contraintes administratives et de temps pour l'économie suisse. Au vu de l'urgence de la situation, la décision du comité mixte concernant la modification du chapitre III ainsi que des annexes I et II de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières est appliquée à titre provisoire depuis le 15 mars 2021.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Des liens étroits existent entre l'UE et la Suisse, aussi bien sur le plan économique qu'en matière de transports. Il est essentiel pour les deux Parties que la circulation des marchandises soit fluide au sein de l'Europe et que le dédouanement aux frontières soit rapide.

Après les attentats du 11 septembre 2001, l'UE a complété son droit douanier par des mesures visant à garantir la sécurité des échanges commerciaux. Depuis le 1^{er} janvier 2011, une déclaration préalable doit être présentée pour toute importation ou exportation dans l'UE. Les opérateurs économiques agréés (Authorised Economic Operators – AEO) bénéficient de certaines simplifications. La mise en œuvre des mesures douanières de sécurité de l'UE à l'égard de la Suisse aurait occasionné un lourd surcroît de travail administratif lors du transport de marchandises en provenance ou à destination de l'UE. Pour éviter un tel scénario, il a été conclu l'Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité¹ (ci-après «accord sur la facilitation et la sécurité douanières», complétant l'accord sur le transport des marchandises de 1990). Approuvé par l'Assemblée fédérale le 18 juin 2010, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Il étend également ses effets au Liechtenstein, en vertu 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 suisse² (art. 3, al. 2, de l'accord).

En vertu de cet accord, la Suisse et l'UE constituent un espace de sécurité douanière commun. La Norvège a rejoint cet espace en 2017 (Accord du 12 novembre 2015 entre la Confédération suisse et le Royaume de Norvège relatif aux mesures douanières de sécurité, ci-après: «accord Suisse-Norvège»³, et protocole 10 [simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises] de l'Accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen, ci-après «accord EEE»⁴). Dans cet espace de sécurité, les Parties appliquent des prescriptions douanières de sécurité équivalentes, sur la base du droit de l'UE et renoncent réciproquement à d'autres mesures. L'accord constitue également la base pour la reconnaissance réciproque de l'équivalence du statut d'AEO. Afin de maintenir un niveau de sécurité équivalent, la Suisse doit reprendre en même temps les modifications correspondantes de la législation communautaire. Les procédures constitutionnelles internes propres aux deux Parties doivent en l'occurrence être respectées. La Suisse participe aux groupes de travail compétents de la Commission européenne et peut ainsi participer (droit de regard) à

¹ RS 0.631.242.05

² RS 0.631.112.514

³ RS 0.632.315.982

⁴ JO L 1 du 3.1.1994, p. 3

la phase d'élaboration des futurs développements juridiques. L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières et l'espace de sécurité douanière commun qui en résulte ne sont pas liés à l'Union douanière de l'UE, à laquelle la Suisse n'est dès lors pas tenue d'adhérer.

En 2016, l'UE a adapté son code des douanes (CDU⁵), qui définit le cadre juridique des règles et procédures applicables sur le territoire douanier de l'UE, aux modèles commerciaux et aux moyens de communication modernes. Des modifications ont également été introduites dans le domaine de la sécurité douanière. Il s'agissait de renforcer la sécurité juridique pour les entreprises, de mettre en place un environnement sans support papier et entièrement électronique, d'accélérer les procédures douanières pour les opérateurs économiques respectueux des règles et dignes de confiance (AEO), ainsi que d'améliorer la compétitivité des entreprises européennes. Ces adaptations touchant à la sécurité douanière ont été mises en œuvre dans le règlement délégué (UE) 2015/2446⁶ et le règlement d'exécution (UE) 2015/2447⁷ et finalisées à la fin de 2020 ou au début de 2021.

L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières doit par conséquent être adapté, comme le prévoit son art. 22, aux nouvelles dispositions du droit européen. Les présentes adaptations garantissent que la Suisse et l'UE continueront d'observer des normes de sécurité équivalentes, pour les importations de marchandises dans leur espace de sécurité commun comme pour leurs exportations à destination d'États tiers, et que le niveau de sécurité douanière sera dès lors maintenu voire renforcé. En outre, la numérisation des processus douaniers sera accélérée.

Afin d'assurer la mise en œuvre technique des modifications dans le domaine des importations, l'UE mettra en place un système informatique (*Import Control System 2*, ICS2) auquel la Suisse aura elle aussi accès (cf. ch. 1.2 et 5.2). À l'avenir, cet accès sera lui aussi régi par l'accord.

1.2 Autres solutions étudiées

Si les modifications nécessaires de l'accord ne pouvaient pas être faites à temps, et si l'équivalence n'était par conséquent plus garantie entre la Suisse et l'UE dans le domaine de la sécurité douanière, l'UE pourrait suspendre, en vertu de l'art. 29, al. 2, du même accord, l'application des dispositions du chapitre III à partir de la date de mise

⁵ Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union (JO L 269, 10.10.2013, p. 1).

⁶ Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission du 28 juillet 2015 complétant le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil au sujet des modalités de certaines dispositions du code des douanes de l'Union (JO L 343, 29.12.2015, p. 1), dernière modification par le règlement délégué (UE) 2021/234 de la Commission du 7 décembre 2020 (JO L 63, 23.2.2021, p. 1 à 27).

⁷ Règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission du 24 novembre 2015 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le code des douanes de l'Union (JO L 343, 29.12.2015, p. 558), dernière modification par le règlement délégué (UE) 2021/235 de la Commission du 8 février 2021 (JO L 63, 23.2.2021, p. 386).

en application de la législation européenne concernée, sauf si le comité mixte en décidait autrement après avoir examiné les moyens de maintenir son application.

Une telle suspension pourrait par exemple conduire à ce que les échanges de marchandises entre l'UE et la Suisse soient soumis à des mesures douanières de sécurité semblables à celles qui sont appliquées aux échanges avec les pays tiers. Ainsi, l'UE pourrait exiger une déclaration préalable pour tous ses échanges de marchandises avec la Suisse. Un tel cas de figure donnerait lieu à d'importantes contraintes administratives et à une hausse des coûts pour les opérateurs économiques dans les échanges bilatéraux de marchandises aux postes frontières situés entre la Suisse et l'UE. Il compliquerait aussi considérablement les choses pour les plus de 21 000 camions qui franchissent quotidiennement la frontière suisse. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse de mettre à jour en temps utile l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières.

De même, l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières contient nouvellement des dispositions sur la participation de la Suisse à l'ICS2. La Suisse utilisera aussi ce système informatique de l'UE pour ses importations, en application des prescriptions révisées en matière de sécurité douanière, et aussi pour collaborer à l'analyse des risques. Il lui servira à traiter électroniquement la nouvelle déclaration de sécurité devant être établie avant le chargement des marchandises, ainsi que toutes les déclarations préalables à des fins de sécurité effectuées jusqu'ici sur un système de l'Administration fédérale des douanes (AFD). L'ICS2 remplacera complètement le système actuel de l'AFD. À l'avenir, la participation à l'ICS2 permettra également à la Suisse d'accéder à des informations sur les envois provenant d'un pays tiers qui lui sont destinés et qui transitent par l'UE (par ex. Rotterdam ou Anvers). Il sera ainsi possible d'améliorer l'analyse des risques et de procéder à des contrôles plus ciblés et plus efficaces.

L'AFD a examiné diverses solutions autres qu'une participation à l'ICS2 (comme la mise en place d'un système informatique national compatible avec l'ICS2 et doté des mêmes fonctions). Or, elles n'auraient offert aucun réel avantage d'ordre administratif ou pratique par rapport à une participation directe à l'ICS2, tout en étant techniquement plus complexes et plus coûteuses en termes de mise en place et d'entretien. La participation à l'ICS2 est par conséquent dans l'intérêt de la Suisse.

1.3 Déroulement et résultat des négociations

Les entretiens avec la Commission européenne prévus à l'art. 22 de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières, en vue de son actualisation, ont débuté le 14 février 2020 et se sont achevés le 6 octobre 2020.

Les deux Parties ont reconnu que leurs normes de sécurité respectives sont comparables, que le dédouanement doit garder toute son efficacité et qu'il faut adapter l'accord actuel aux développements du droit européen, afin que leurs normes de sécurité continuent de pouvoir être mutuellement reconnues comme équivalentes et que leurs échanges commerciaux bilatéraux restent simples. Elles sont ainsi rapidement tombées d'accord sur les points essentiels. Du fait de la participation de la Suisse à l'ICS2, il a toutefois fallu renoncer pour des raisons techniques à l'exception portant sur

l'identification des opérateurs économiques suisses avec leur numéro suisse⁸ (cf. ch. 4, «Utilisation du numéro EORI»).

Les entretiens ont été en bonne partie trilatéraux, pour garantir une mise à jour analogue et en parallèle des accords pertinents conclus entre les trois Parties de l'espace de sécurité douanière (UE, Suisse y c. Liechtenstein, Norvège) (cf. ch. 7.2).

Selon l'accord actuel sur la facilitation et la sécurité douanières, l'UE renonce à exiger, dans le cadre des transports de marchandises entre la Suisse et elle-même, la présentation de déclarations sommaires d'entrée et de sortie. Une telle mesure simplifie considérablement 60 % des importations de la Suisse et 52 % de ses exportations⁹, et l'adaptation de l'accord garantira sa pérennisation. Les contrôles et les échanges d'information gagneront par là en efficacité. En outre, les opérateurs économiques avec statut d'AEO continueront d'être mutuellement reconnus.

En conséquence, le comité mixte UE-Suisse a pris le 12 mars 2021 une décision modifiant le chapitre III et les annexes I et II de l'accord relatif à la facilitation et la sécurité douanières (ci-après: décision n° 1/2021). Cette décision n° 1/2021 est appliquée provisoirement depuis le 15 mars 2021 (cf. ch. 7.5), et doit encore être ratifiée par la Suisse.

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

1.4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹, la modification de l'accord étant devenue nécessaire en raison du développement du droit de l'UE (cf. ch. 1.1). Il s'inscrit dans l'objectif 4 du programme de législature («La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE»). L'actualisation de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières apparaît dans les objectifs 2021 du Conseil fédéral (volume II), comme objectif du Département fédéral des finances.

1.4.2 Relation avec le plan financier

Les indemnités liées à l'ICS2 n'ont pas contraint à modifier la planification financière de la Confédération. Les coûts indiqués dans le budget 2021 couvriront les indemnités dues en 2021. Celles qui devront être versées à partir de 2022 ont été intégrées selon

⁸ Déclaration commune concernant la décision 1/2013 (JO L 175 du 27.6.2013, p. 75).

⁹ Chiffres du commerce extérieur de la Suisse, 2019. www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/industrie-services/commerce-exterieur.assetdetail.13007483.html.

¹⁰ FF 2020 1709

¹¹ FF 2020 8087

la procédure ordinaire dans le budget 2022 avec plan intégré des tâches et des finances 2023–2025¹².

1.4.3 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La politique économique extérieure de la Suisse repose sur trois piliers: premièrement, l'amélioration de l'accès aux marchés étrangers et la réglementation internationale, deuxièmement, la politique du marché intérieur, et troisièmement, la contribution au développement économique des pays partenaires. L'actualisation de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières contribue, à travers l'harmonisation des prescriptions de la Suisse ainsi que de l'UE respectivement la reconnaissance de leur équivalence, à ce que le commerce transfrontalier des marchandises ne soit pas inutilement entravé et à ce que l'accès facilité de la Suisse aux marchés étrangers puisse être maintenu.

Le Conseil fédéral tient compte de tous les nouveaux développements dans la mise en œuvre de sa stratégie de politique économique extérieure. Il a ainsi présenté en janvier 2017 le «Rapport sur les principales conditions-cadres pour l'économie numérique»¹³, dont l'objectif est de créer un environnement favorable pour les entreprises suisses et d'exploiter au mieux le potentiel offert par le numérique. La mise à jour de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières correspond bien à cette stratégie.

L'actualisation de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières contribuera à renforcer la bonne collaboration avec l'UE dans le domaine de la sécurité douanière. Elle répond ainsi à l'objectif de consolidation de la voie bilatérale figurant dans la Stratégie de politique extérieure 2020–2023. De l'avis du Conseil fédéral, cette consolidation demeure dans l'intérêt commun de la Suisse et de l'UE, en dépit de l'échec de l'accord institutionnel.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Selon l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹⁴, une consultation est organisée pour les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution (Cst.)¹⁵, ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons.

Il est toutefois possible, selon l'art. 3a, al. 1, de la loi sur la consultation, de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment. Comme une

¹² www.efv.admin.ch > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances

¹³ www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Politique économique > Numérique

¹⁴ RS 172.061

¹⁵ RS 101

consultation avait déjà été organisée en 2009, à l'occasion de l'introduction de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières et sachant que d'un point de vue matériel, la décision n° 1/2021 ne fait qu'actualiser, préciser et améliorer les principes en place, une nouvelle consultation n'aboutirait pas, selon toute vraisemblance, à des conclusions différentes.

L'AFD a déjà été étroitement en contact en amont des travaux de mise en œuvre technique avec la Poste suisse et les compagnies aériennes, soit les principaux acteurs économiques pour qui les prescriptions révisées de sécurité douanière impliquent des changements. Les acteurs concernés ont ainsi reçu des informations sur le surcroît de contraintes lié aux adaptations à effectuer. Il convient toutefois de resituer dans leur contexte européen global ces dépenses supplémentaires, qui ne concernent en Suisse que les aéroports de Zurich et Genève, soit les deux seuls endroits se prêtant à des importations directes de pays tiers. La seule autre option consisterait à renoncer au chapitre III de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières, ce qui obligerait toutefois tous les acteurs économiques à soumettre des déclarations préalables pour tous les envois effectués entre l'UE et la Suisse.

Il n'a donc pas été jugé nécessaire de réaliser une consultation.

Comme les présentes adaptations ne concernent pas les cantons, ils n'ont été ni informés séparément ni associés aux travaux préparatoires.

3 Consultation des commissions parlementaires

L'accord est appliqué à titre provisoire depuis le 15 mars 2021. Le Conseil fédéral en a décidé ainsi le 14 octobre 2020, sur la base de l'art. 22, al. 4, de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières (cf. ch. 7.5). Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées sur l'accord le 3 novembre 2020 (pour la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national, CER-N) et le 19 novembre 2020 (pour la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États, CER-E) (art. 152, al. 3^{bis}, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, LParl)¹⁶, et elles ne se sont pas opposées à une application provisoire.

4 Présentation de la décision n° 1/2021

Suite à la décision n° 1/2021, le chapitre III de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières a été adapté du point de vue matériel, et ses annexes I et II du point de vue tant matériel que structurel aux changements relatifs aux mesures douanières de sécurité introduits par l'UE dans le cadre du code des douanes de l'UE (CDU), entré en vigueur en 2016.

¹⁶ RS 171.10

Les changements introduits avec la décision n° 1/2021 dans l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières sont les suivants (cf. ch. 5):

- Déclaration préalable dans le transport aérien avant le chargement des marchandises, en cas d'importation de pays tiers: depuis le 15 mars 2021, une nouvelle déclaration préalable doit être établie en cas d'importation par voie aérienne, avant le chargement des marchandises dans le moyen de transport du pays tiers (*Pre-Loading Advance Cargo Information*, PLACI). La nouvelle déclaration préalable, qui sera introduite progressivement à tous les types d'envois avec les première et deuxième étapes de l'ICS2, ne concerne en Suisse que les importations effectuées via les aéroports internationaux de Zurich et Genève¹⁷ (env. 1,4 % des taxations à l'importation). Cette mesure renforcera la sécurité du transport aérien, puisqu'il ne sera plus possible d'introduire à bord d'un avion d'articles à haut risque. L'économie subira des contraintes supplémentaires, car le transporteur devra établir les déclarations préalables avant le chargement et les transmettre électroniquement en vue de l'analyse des risques au bureau de douane de première entrée. En outre, la déclaration préalable qui existe déjà restera nécessaire.
- Déclaration préalable des envois postaux en cas d'importation de pays tiers: la dérogation à l'obligation de déposer une déclaration préalable à l'entrée disparaîtra pour les colis postaux. Dorénavant, les envois postaux transportés selon les règles de l'Union postale universelle devront eux aussi être déclarés en amont de leur importation. Concrètement, le trafic postal international sera assimilé aux services de coursiers internationaux et aux autres importations d'États tiers, lesquels sont déjà soumis à l'obligation de déposer une déclaration préalable à l'entrée. Cette modification renforcera la sécurité des transports postaux, tout en garantissant que l'analyse des risques puisse être améliorée. Son introduction se fera par étapes, en fonction du mode de transport de l'envoi postal. Le déploiement de l'ICS2 est déjà intervenu le 15 mars 2021 (première étape), pour les importations par avion avec pour destination finale une partie contractante. Il se poursuivra le 1^{er} mars 2023 (deuxième étape) pour les envois postaux transportés par voie aérienne ayant pour destination finale un pays tiers (deuxième étape), et s'achèvera le 1^{er} mars 2024 (troisième étape) pour les envois postaux transportés par voie navigable ou par la route (troisième étape). Une étroite collaboration est en place dans ce contexte depuis le début de 2020 avec la Poste suisse et la Poste liechtensteinoise. En contrepartie, la dispense de l'obligation de déposer une déclaration sommaire de sortie est maintenue, en cas d'exportation, pour les envois postaux circulant conformément aux règles de l'Union postale universelle.
- Amélioration de l'analyse des risques et de la collaboration: les procédures d'analyse et de gestion des risques ont été repensées, dans l'optique de renforcer la sécurité juridique et de fixer les modalités de collaboration dans le cadre de l'ICS2. L'ICS2 permet d'automatiser les processus applicables aux importations. Grâce à une mise en réseau, l'analyse des risques gagnera en

¹⁷ L'aéroport de Bâle-Mulhouse est géographiquement situé sur le territoire français et est donc supervisé par les autorités françaises.

qualité et les contrôles seront d'autant plus ciblés. En outre, la collaboration entre les autorités douanières de tous les États impliqués gagnera en efficacité.

- Opérateur économique agréé (AEO): les quatre critères en place pour la certification des AEO, les droits et obligations découlant du statut d'AEO et les avantages qu'un tel statut confère en matière de sécurité ont été précisés, afin de renforcer la sécurité juridique. L'examen du respect antérieur de la législation fiscale nationale est quant à lui nouveau sur le fond. L'AFD réalise d'ores et déjà cet examen en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions (AFC), dans le cadre d'une certification AEO. Les modifications précitées amélioreront la qualité et la valeur ajoutée de ce statut, sans entraîner de contraintes supplémentaires pour les opérateurs économiques concernés.
- Participation à l'ICS2: la décision n° 1/2021 intègre à l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières les dispositions régissant la participation à l'ICS2. La Suisse utilisera pour ses importations ce système informatique de l'UE, qui lui permettra de mettre en œuvre les changements et de coopérer à l'analyse des risques. La nouvelle déclaration de sécurité qui doit être établie avant le chargement des marchandises, ainsi que toutes les déclarations préalables à des fins de sécurité effectuées jusqu'ici sur un système de l'AFD, seront traitées par voie électronique. L'ICS2 remplacera complètement le système actuel de l'AFD. Autrement dit, la participation à l'ICS2 permettra à la Suisse non seulement d'améliorer son analyse des risques, mais aussi d'accéder à des informations sur les envois provenant d'un pays tiers qui lui sont destinés et qui transitent par l'UE (par ex. Rotterdam ou Anvers).
- Utilisation du numéro EORI (*Economic Operators Registration and Identification*) pour les déclarations préalables à l'entrée: les déclarants auront besoin d'un numéro d'identification pour l'ICS2, comme pour n'importe quel système informatique. Chaque entreprise active en Suisse possède déjà un numéro d'identification unique (IDE). Or, ce numéro ne pourra pas être utilisé dans le cadre de l'ICS2. Dans l'UE aussi, on trouve depuis 2009 un numéro servant à l'enregistrement et à l'identification des acteurs économiques (numéro EORI), qui peut être demandé auprès d'une autorité douanière de l'UE. En Suisse, les compagnies aériennes et la Poste doivent recourir à un numéro EORI pour déclarer au préalable dans l'ICS2 leurs importations directes de pays tiers aux aéroports internationaux de Zurich et Genève. Elles possèdent toutefois déjà un tel numéro, puisqu'elles exercent aussi une activité économique dans l'UE. Dès la deuxième étape (1^{er} mars 2023), les entreprises en Suisse souhaitant tirer parti de la possibilité de procéder à des notifications multiples (cf. ch. 5.1, art. 10, et ch. 5.2, art. 9) auront elles aussi besoin d'un numéro EORI. Mais tout indique qu'une grande partie des entreprises suisses actives dans le commerce de marchandises avec l'UE possèdent déjà un tel numéro. Les autres déclarants suisses ne subiront qu'un faible nombre de contraintes supplémentaires pour s'enregistrer (un enregistrement unique suffit).

Modification de la loi sur les douanes

Pour le moment, les bases légales en vigueur ne permettent pas d'appliquer pleinement au stade de la déclaration préalable trois des critères de risque communs dans le cadre de la collaboration entre les administrations suisses (cf. ch. 5.1, art. 12). Cette lacune sera toutefois comblée après la révision de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes¹⁸ et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et de son ordonnance. Dans l'intervalle, les déclarations préalables seront traitées et mises en œuvre dans la mesure du possible dans le cadre légal en vigueur, avec l'analyse automatique des risques. Cette limitation ne pose pas de problème au vu de l'introduction par étapes de l'ICS2, comme l'a confirmé la Commission européenne.

L'accord de 2009 sur la facilitation et la sécurité douanières règle déjà dans son annexe II la reconnaissance mutuelle de l'AEO des Parties contractantes. La base légale figure – comme pour la reconnaissance mutuelle des AEO avec les États non membres de l'UE – à l'art. 42a de la loi sur les douanes. Étant donné que dans sa version actualisée, l'annexe II de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ne fait essentiellement que préciser, pour les AEO, les droits et les obligations qui découlent du statut d'AEO et les avantages qu'un tel statut confère en matière de sécurité, les articles correspondants de la loi sur les douanes (art. 42a) et de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes¹⁹ (art. 112a à 112f), ne seront remaniés sur le plan linguistique que lors de la révision totale de cette dernière.

5 Commentaire des dispositions de la décision n° 1/2021

Les articles ci-après de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ont été soit modifiés, soit ajoutés par la décision n° 1/2021.

5.1 Chapitre III de l'accord: Mesures douanières de sécurité

Art. 9 Dispositions générales en matière de sécurité et de sûreté

À l'art. 9, les Parties contractantes s'engagent à mettre en place et à appliquer aux transports de marchandises en provenance ou à destination des pays tiers les mesures douanières de sécurité définies au présent chapitre et à garantir ainsi un niveau de sécurité et de sûreté équivalent à leurs frontières externes. Parallèlement, elles renon-

¹⁸ RS 631.0

¹⁹ RS 631.01

cent à appliquer des mesures de sécurité dans leurs échanges bilatéraux de marchandises. Le texte ne contient rien de neuf sur le fond, mais précise simplement le droit en vigueur de manière à renforcer la sécurité juridique.

Art. 10 Déclarations préalables à l'entrée et à la sortie des marchandises

L'art. 10 règle la déclaration sommaire prévue en guise de mesure douanière de sécurité pour garantir la sécurité des marchandises lors de l'importation et de l'exportation en provenance ou à destination de pays tiers. Tous les aspects liés à la forme et au contenu, les exceptions, le lieu du dépôt, le délai et les autres dispositions liées à l'application de cet article sont réglés à l'annexe I. Il est nouvellement prévu que le transporteur doit déposer une déclaration préalable d'entrée, et précisé dans quels systèmes électroniques et avec quelles données la procédure doit être effectuée. De plus, il est mis en place la possibilité de procéder à des notifications multiples: elles permettent à plusieurs opérateurs économiques d'établir une déclaration commune, chacun fournissant les données dont il dispose et pour lesquelles il assume la responsabilité. Les nouvelles spécifications relatives aux modalités techniques et financières pour l'ICS2 sont elles aussi définies de manière exhaustive à l'annexe 1 (titres II et III respectivement).

L'ICS2 étant un système de l'UE que la Suisse rejoint, les utilisateurs suisses devront être identifiés au moyen des numéros EORI. La réglementation transitoire qui permettait aux opérateurs économiques suisses d'utiliser leur numéros d'identification suisses jusqu'au 14 mars 2021²⁰ est abrogée. Si à l'inverse un opérateur économique étranger entend utiliser les systèmes douaniers suisses, il est alors soumis à l'obligation de s'identifier avec un numéro suisse (à l'avenir, il s'agira du numéro d'identification du partenaire commercial). Étant donné que la déclaration préalable n'est prescrite que pour les importations directes de pays hors UE et Norvège, seuls sont concernés en l'occurrence les transporteurs qui importent des marchandises via les deux aéroports de Zurich et de Genève. Ceux-ci sont toutefois également actifs au sein de l'UE et disposent par conséquent déjà d'un tel numéro EORI: cette modification n'entraîne donc aucune contrainte supplémentaire pour les déclarants suisses concernés. La possibilité supplémentaire de notifications multiples dans l'ICS2 est ouverte à tous les opérateurs économiques suisses, lesquels devront toutefois également s'identifier avec un numéro EORI. À ce stade, il est impossible d'estimer combien d'opérateurs feront usage de cette nouvelle possibilité. Il convient néanmoins de noter que bon nombre d'entreprises suisses qui importent ou exportent des marchandises depuis ou vers l'UE disposent déjà d'un numéro EORI. L'enregistrement dans la banque de données EORI – qui n'a lieu qu'une seule fois – des opérateurs économiques suisses qui ne disposent pas encore d'un tel numéro représente une charge de travail minime (cf. ch. 6.3).

Art. 11 Opérateur économique agréé

Tous les opérateurs économiques établis dans le territoire douanier (y compris la Principauté de Liechtenstein et Bösingen) qui en font la demande et qui remplissent les

²⁰ Décision n° 1/2013 du comité mixte (JO L 175 du 27 juin 2013, p. 75).

conditions visées à l'annexe II se voient accorder le statut d'opérateur économique agréé (AEO). L'article consacre nouvellement la reconnaissance des AEO établis dans les enclaves douanières suisses (actuellement les vallées de Samnaun et de Sam-puoir²¹), formalisant ainsi une pratique déjà en place. Les AEO bénéficient de facilités pour les contrôles douaniers touchant à la sécurité. L'annexe II contient déjà des dispositions relatives à l'octroi du statut, au type de facilités accordées ainsi qu'à la suspension, l'annulation et la révocation du statut. La disposition relative à la dérogation à l'obligation d'établissement d'un AEO dans le territoire douanier d'une partie contractante est abrogée, et il est introduit la notion d'annulation. Sont également précisées les modalités concernant l'échange, entre les Parties contractantes, d'informations relatives à leurs AEO, sans modification du système actuel. Cet échange d'informations est limité aux données nécessaires pour identifier les opérateurs concernés.

Art. 12 Contrôles douaniers de sécurité et de sûreté et gestion des risques en matière de sécurité et de sûreté

Les Parties contractantes disposent d'un système de gestion des risques en matière de sécurité et de sûreté et réalisent des analyses de risques à l'aide de procédés informatiques. Elles déterminent les critères de risque ainsi que les domaines de contrôle déterminants pour la sécurité et la sûreté. Les contrôles douaniers de sécurité et de sûreté sont réalisés dans un cadre commun de gestion des risques. Afin d'optimiser l'efficacité des contrôles douaniers, un échange d'informations (par ex. profils de risque ou constatations propres lors de contrôles de sécurité et de sûreté) a d'ores et déjà été mis en place. La coopération en matière d'analyse des risques de sécurité douanière et les procédures concernées seront menées par voie électronique grâce à l'ICS2. De plus, les contrôles de sécurité sont exécutés sur la base d'un système standardisé de gestion des risques, qui comprend une partie commune et une partie nationale se complétant l'une l'autre. Les critères à appliquer sont définis conjointement dans la partie commune, ceux de la partie nationale étant reconnus mutuellement. Ce système de gestion des risques fait lui aussi partie de l'ICS2, dont l'actualisation des données et la maintenance relèvent de toutes les Parties contractantes.

Art. 13 Suivi de la mise en œuvre des mesures douanières de sécurité

Il n'y a pas de modification du texte actuel, qui définit les modalités d'accompagnement de la mise en œuvre des mesures douanières de sécurité par le comité mixte. Ces mesures d'accompagnement peuvent en particulier prévoir une évaluation périodique de la mise en œuvre et un examen destiné à optimiser l'application des dispositions au moyen de rencontres d'experts ou d'audits des procédures administratives. Un éventuel audit auprès d'un AEO en présence d'autorités étrangères nécessite l'approbation expresse de l'entreprise concernée.

²¹ Cf. art. 1 de l'ordonnance sur les douanes.

Art. 14 Protection du secret professionnel et des données personnelles

L'accord sur la facilité et la sécurité douanières prévoit que les données personnelles sont protégées conformément aux lois applicables sur le territoire de la Partie contractante qui reçoit les informations concernées. Désormais, la protection du transfert de ces données est elle aussi réglementée, l'État responsable de cette protection étant celui qui transmet les données personnelles à l'étranger. Ce changement soumet la communication électronique de données vers l'étranger à la législation pertinente du pays qui procède au transfert (soit au règlement européen sur la protection des données²² pour l'UE et la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données²³ pour la Suisse). L'accord maintient l'interdiction de divulguer ces informations à d'autres personnes que les autorités compétentes de la Partie contractante destinataire. De plus, ces informations ne peuvent être utilisées par ces autorités à des fins autres que celles prévues par l'accord.

5.2 Annexes I et II de l'accord sur la facilité et la sécurité douanières

L'*annexe I* régit les déclarations sommaires d'entrée ou de sortie, les spécifications techniques ainsi que les modalités financières pour l'ICS2 de l'UE.

Les dispositions relatives à l'importation (titre I, art. 1 à 10) et à l'exportation (titre IV, art. 18 à 21) sont désormais séparées, car elles sont plus détaillées et concernent des systèmes informatiques distincts.

Cette modification de l'accord formalisant également l'adhésion à l'ICS2, les titres II et III de l'annexe I règlent désormais les spécifications techniques ainsi que la participation financière de la Suisse au système (respectivement titre II, art. 11 à 16, et titre III, art. 17).

En détail, les **titres I et IV** portent sur les éléments suivants:

Selon l'**art. 1**, l'ICS2 est le système utilisé lors de l'importation, tandis qu'en vertu des **art. 2 et 20**, le nouveau système de transit informatisé (*New Computerised Transit System*, NCTS) est conservé pour transmettre les données d'exportation. La législation européenne fixe trois dates pour le déploiement des trois étapes de l'ICS2: le 15 mars 2021 pour la première étape, le 1^{er} mars 2023 pour la deuxième étape et le 1^{er} mars 2024 pour la troisième étape. Ces dates déterminent quelles modifications sont effectuées dans le système et à partir de quand. Le lieu du dépôt de la déclaration sommaire d'entrée ou de sortie est défini respectivement aux **art. 4 et 20**.

²² Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE; JO L 119 du 4 mai 2016, p. 1.

²³ RS 235

Les **art. 2 et 18** précisent la forme et le contenu des déclarations sommaires d'entrée et de sortie selon les nouvelles exigences de la législation européenne. Il est désormais possible d'établir ces déclarations avec plusieurs jeux de données fournis par différentes personnes, ce qui simplifie la tâche des opérateurs économiques. De même, le déclarant et le transporteur sont informés, s'ils le souhaitent, du statut de la déclaration.

Les **art. 3 et 19** définissent les dérogations à l'obligation de déposer une déclaration sommaire d'entrée ou de sortie. Désormais, les colis postaux ne sont plus exemptés de cette obligation lors de l'importation; ils sont assimilés aux services de coursier. De même, des dérogations qui s'appliquaient jusqu'à présent uniquement dans l'UE sont dorénavant également valables en Suisse. Concernant le transport maritime et aérien, l'accord précise qu'aucune nouvelle déclaration sommaire d'entrée n'est nécessaire lorsque le transport est réalisé via un pays tiers mais sans escale dans ce dernier.

L'**art. 4** prévoit que la déclaration sommaire d'entrée peut être transmise en plusieurs jeux de données complémentaires (*Multiple Filing*) et que ceux-ci peuvent également être envoyés à un autre bureau de douane que celui de première entrée. Le bureau de douane concerné transfère alors les données au bureau de douane de première entrée.

L'**art. 5** précise la nouvelle procédure d'enregistrement de chaque jeu de données d'une déclaration sommaire d'entrée et le feed-back au déclarant. Dès la deuxième étape, ce feed-back sera étendu au transporteur, s'il le souhaite.

L'**art. 6** indique que les dispositions des art. 4 et 5 s'appliqueront au transport de marchandises par voie maritime, fluviale, routière ou ferroviaire à partir de la troisième étape. Cette application sera possible à partir de la deuxième étape pour les colis qu'un service de coursier ou un service postal achemine par voie aérienne. De plus, le jeu de données minimum peut être utilisé depuis la première étape pour les envois postaux ou par coursier qui sont transportés par les airs.

Les **art. 7 et 21** ne prévoient aucune modification matérielle s'agissant des délais applicables à la déclaration préalable, et se bornent à les préciser. Par ailleurs, il sera nouvellement exigé une déclaration établie avant le chargement des marchandises dans le pays tiers pour les importations par voie aérienne. Pour la Suisse, ce changement ne concerne toutefois que les importations directes via les aéroports internationaux de Zurich et de Genève.

Les dispositions de l'**art. 8** définissent en détail l'analyse de risques et les contrôles de sécurité qui sont réalisés à l'aide des déclarations sommaires d'entrée. Ces adaptations sont nécessaires, car le système informatique commun ICS2 est dorénavant utilisé pour les importations. La seule modification par rapport à la pratique de la Suisse concerne le fait que toutes les informations relatives à la sécurité peuvent à présent être échangées et, si nécessaire, transmises entre les Parties contractantes concernées. Plusieurs Parties contractantes peuvent participer à une analyse de risques. Pour la Suisse, cette coopération présente des avantages en termes d'accroissement de la sécurité. Par exemple, la Suisse a désormais également accès aux informations sur des

envois provenant d'un pays tiers qui lui sont destinés et qui transitent par l'UE (par ex. Rotterdam ou Anvers); elle peut donc agir sur les analyses de risques correspondantes.

Pour les opérateurs économiques situés dans un pays tiers, il en résulte que l'examen de sécurité peut se conclure par différents types de demandes ou *referrals* (RFI [*Request for information*; demande d'informations], RFA [*Request for amendment*; demande de modification], HRCM [*Request for screening*; demande de contrôle] et DNL [*Do Not Load*; ne pas charger]). Le déclarant doit répondre aux trois premiers (dans le troisième cas, en fournissant une confirmation du contrôle). En cas d'interdiction de chargement (quatrième *referral*), les marchandises concernées ne peuvent être embarquées dans l'aéronef à l'aéroport de départ prévu, situé dans un pays tiers.

L'**art. 9** met progressivement en place la notification multiple. À partir de la deuxième étape de l'ICS2 (cf. art. 1), plusieurs personnes pourront fournir et traiter différentes données complémentaires en vue d'une déclaration préalable (cf. également ci-dessus les art. 4 à 6). L'art. 9 présente les règles applicables à cette procédure et indique précisément qui doit livrer quelles données, à qui et à quel moment. La procédure est donc simplifiée pour les opérateurs économiques, car chacun remet les données dont il dispose directement. Un opérateur économique n'est donc plus tenu de collecter d'abord toutes les données avant de les transmettre. En outre, cette nouvelle procédure établit clairement les responsabilités, puisque chaque personne est entièrement responsable de l'exactitude de ses données.

Dernier article concernant l'importation, l'**art. 10** régit, à partir de la deuxième étape de l'ICS2 (cf. art. 1), la procédure relative au déroutement d'un aéronef ou d'un navire maritime vers une autre partie contractante et le transfert des données au sein de l'ICS2.

Les **art. 11 à 16 (titre II)** définissent les spécifications techniques de l'ICS2 et de la plate-forme de gestion uniforme des utilisateurs et de signature numérique (*Uniform User Management and Digital Signature Platform*, UUM&DS). Sont concernés les méthodes de travail et la formation, la gestion uniforme des utilisateurs et la plate-forme de signature numérique, la gestion, la propriété et la sécurité des données, le traitement des données personnelles ainsi que la participation au développement, à la maintenance et à la gestion du système. Tous ces droits et obligations sont conformes au droit suisse. Il est également précisé que la Suisse peut participer aux réunions du *Customs Expert Group* de l'UE qui sont consacrées au développement, à la maintenance et à la gestion de l'ICS2.

Le **titre III** régit en détail la participation financière en ce qui concerne les responsabilités, les engagements et les attentes dans le cadre de la mise en œuvre et du fonctionnement de l'ICS2. Il définit en outre les modalités de la collaboration entre les Parties par rapport à ce système.

L'**art. 17** répertorie les engagements financiers qui découlent de la participation à l'ICS2. La Suisse et la Norvège assumeront chacune 4 % des coûts de développement et d'exploitation de l'ICS2 et des systèmes connexes, afin de couvrir les charges supplémentaires induites par la participation de ces deux

États non-membres de l'UE. Ces 4 % résultent du nombre de pays participants (27 États membres de l'UE, Norvège et Suisse), soit 100 % divisés par 29 participants = 3,448 %, arrondis à 4 %. En vue d'une meilleure sécurité de planification, les coûts relatifs au développement, aux tests, à la mise à disposition, à la gestion et à l'exploitation des composantes informatiques de l'ICS2 ont été plafonnés à 550 000 euros pour la Suisse et les frais d'exploitation, à 450 000 euros par an. D'après les derniers calculs, ces coûts maximaux ne devraient être atteints que dans des situations exceptionnelles.

L'*annexe II* contient des dispositions relatives au statut d'AEO. La notion d'AEO a été introduite pour sécuriser l'échange international de marchandises et de services. Ce statut vise à sécuriser en permanence l'ensemble de la chaîne logistique, du fabricant d'une marchandise au consommateur final. Les administrations douanières de toutes les Parties à l'accord mettent davantage à contribution les entreprises elles-mêmes pour assurer la responsabilité de leur part de la chaîne de logistique et pour protéger les marchandises ainsi que les ressources de tout abus et manipulation. Le statut est l'indice d'un bon partenariat entre une entreprise et les administrations douanières. Pour obtenir le statut d'AEO, le requérant a dû passer une procédure de certification qui comprend une auto-évaluation (*self assessment*) sur formulaire. Dans le cadre de l'examen des conditions, l'administration douanière tient compte si possible aussi d'éventuels certificats déjà existants (par ex. ISO 28001).

L'opérateur économique agréé bénéficie de facilités en ce qui concerne les contrôles douaniers touchant à la sécurité. Il doit ainsi livrer moins de données lors des déclarations préalables, il est contrôlé moins souvent et, le cas échéant, passe en priorité. Pour assurer la sécurité juridique, les **art. 1 à 12** concernant les AEO précisent principalement les droits et obligations actuels ainsi que les avantages en matière de sécurité qui découlent du statut d'AEO. Seule la disposition de l'art. 2 sur l'examen du respect antérieur de la législation fiscale nationale constitue une modification matérielle. Mais l'AFD réalise d'ores et déjà cet examen en collaboration avec l'AFC dans le cadre d'une certification AEO. Mis à part la possibilité d'annuler le statut, le texte a seulement été précisé.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

La mise à jour de l'accord prévoit notamment une participation au système ICS2 de l'UE, lequel sera introduit au cours des années 2021 à 2024 en plusieurs étapes respectivement les phases. Ce système permet un déploiement efficace des mesures de sécurité douanières et des contrôles correspondants à l'importation.

Financièrement, la participation au développement et au fonctionnement du nouveau système informatique a les conséquences suivantes:

- La Suisse participe contribue aux coûts de développement et aux coûts ponctuels des composantes centrales de l'ICS2 et aux coûts récurrents des composantes centrales de l'ICS2. Les coûts de développement et de fonctionnement de ses composantes nationales seront entièrement supportés par la Suisse. L'AFD prévoit des coûts totaux de 16,5 millions de francs pour les années 2019–2024. Sur ce montant, 9,6 millions seront consacrés aux coûts de développement uniques et 6,9 millions aux coûts de fonctionnement récurrents, soit 12,7 millions pour les composantes nationales et 3,8 millions pour les composantes centrales de l'UE (TAXUD). Comme l'ICS2 est un nouveau système d'information qui ne remplace pas un système déjà en place, ces coûts sont nouveaux. Toutefois, ils peuvent être financés dans le cadre du budget actuel du DFF (AFD).
- La phase I de l'ICS2 (2019–2021) sera mise en œuvre dans le cadre du programme DaziT. En conséquence, les coûts du projet pour la phase I (7,2 millions) seront comptabilisés sous le poste budgétaire DaziT et les éléments obligatoires seront imputés crédit d'engagement III du DaziT «Redesign Fracht/Abgaben». La mise en œuvre de la phase I de l'ICS 2 est riche d'enseignements pour la mise en œuvre du système de trafic de marchandises «Passar». En conséquence, les crédits d'engagement du DaziT ne doivent pas nécessairement être augmentés en conséquence. Les coûts du projet pour les phases II et III ultérieures (2021–2024) et les dépenses de fonctionnement à partir de 2022 seront imputés au budget global (9,3 millions). Dans l'optique actuelle, un crédit d'engagement distinct n'est pas nécessaire. Les différentes composantes sont mises en service de manière continue et sont donc imputés au budget global. Le système fera partie intégrante du portefeuille d'applications spécialisées de la AFD pour une période indéfinie, bien au-delà de la durée du programme DaziT.
- La totalité des coûts des éléments centraux de l'ICS2 sont répartis selon une clé établie entre tous les pays participants (annexe I, art. 17, let. c, de l'accord révisé; part de la Suisse = 4 %). En vue d'une meilleure sécurité de planification, les coûts relatifs au développement, au test, à la mise à disposition, à la gestion et à l'exploitation des composantes informatiques centrales de l'ICS2 ont été plafonnés à 550 000 euros pour la Suisse et les frais d'exploitation, à 450 000 euros par an. D'après les derniers calculs, ces coûts maximaux ne devraient être atteints que dans des situations exceptionnelles.

Durant les négociations sur la mise à jour de l'accord, la Suisse et l'UE ont convenu qu'un expert suisse national serait délégué directement dans l'équipe ICS2 de la Commission européenne aussi longtemps que nécessaire. Cette délégation permet d'accompagner le développement du système et d'intervenir dans le processus. Les salaires versés par la Confédération seront déduits des coûts de participation à l'ICS2 précités.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

L'adaptation de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières entraînera des dépenses supplémentaires pour l'AFD en raison des nouvelles exigences de performance pour lesquelles, selon l'estimation actuelle, des besoins supplémentaires en personnel d'environ 12 postes en équivalent temps plein (ETP) sont prévus pour l'année 2022. Ce calcul est basé sur le volume actuel du trafic postal et sur le nombre d'employés nécessaires 24 heures sur 24 (3 employés par poste pour un effectif de 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7) pour traiter les réponses générées dans le temps imparti. D'ici 2024, les libérations supplémentaires et leur mise en œuvre en Suisse (services de messagerie, fret aérien et les autres modes de transport) devraient porter le besoin à environ 20 ETP. Cette demande supplémentaire sera couverte par le personnel en place. Les modifications de l'accord n'auront pas d'autres implications en termes de personnel pour l'AFD.

Toutes les ressources en personnel seront analysées en détail et incluses dans le plan d'évolution des effectifs dans le cadre de la mise en œuvre du programme DazIT et d'autres décisions du Conseil fédéral, ainsi que la transformation de l'Administration fédérale des douanes en un Office fédéral des douanes et de la sécurité des frontières.

Les effets sur le personnel des autres offices fédéraux (y compris le Service de renseignement de la Confédération et l'Office fédéral de la police) sont difficiles à évaluer aujourd'hui en raison de l'expérience limitée acquise avec le nouveau système. Sur la base de ces connaissances et de la situation actuelle en matière de sécurité, on peut actuellement supposer que la mise en service complète du système aura peu d'impact sur l'état du personnel. Toutefois, si cela devait changer de manière significative avec le développement du système, les offices concernés devront réévaluer les besoins et demander les postes supplémentaires nécessaires.

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les modifications de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières sont d'ordre technique et n'ont aucune incidence pour les cantons. Il n'en résulte donc aucun coût supplémentaire pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations ou les régions de montagne.

6.3 Conséquences économiques

S'agissant des importations directes par voie aérienne en provenance de pays tiers, le système induit des coûts supplémentaires pour la Poste et les compagnies aériennes depuis le 15 mars 2021 puisque les nouvelles déclarations établies avant le chargement des marchandises dans le pays tiers (PLACI) se sont ajoutées aux déclarations préalables déjà établies avant l'arrivée en Suisse. Ces coûts sont toutefois supportables en comparaison du volume global de marchandises transportées directement et

compte tenu de l'amélioration attendue en termes de sécurité. Les coûts supplémentaires résultent de l'acquisition éventuelle des logiciels requis pour réceptionner la déclaration en douane d'importation au format électronique et des contraintes liées à la déclaration du nouveau jeu de données à l'avance. Ces frais sont toutefois à relativiser dans la mesure où d'autres partenaires commerciaux importants (par ex. les États-Unis) ont introduit des mesures de sécurité analogues et où cela ne concerne que les opérateurs économiques précités et les importations directes en provenance de pays tiers. Une collaboration avec les compagnies aériennes directement concernées par les modifications de l'accord sises aux deux aéroports internationaux de Zurich et Genève ainsi qu'avec la Poste a déjà eu lieu avant et pendant les négociations, et leurs remarques ont été prises en considération. La Poste est également préparée au changement.

Dans le cadre de séances d'information, plusieurs opérateurs économiques ont exprimé certaines réserves à propos de l'échange des données de sécurité douanières avec les États membres de l'UE dans le cadre de l'ICS2. Or, que la Suisse participe ou non à l'ICS2, les envois destinés à la Suisse qui entrent en Suisse en passant par le territoire de l'UE doivent être déclarés à l'avance à la frontière extérieure de l'UE. Les données de sécurité correspondantes sont donc d'ores et déjà à la disposition de l'UE. La participation à l'ICS2 donne à la Suisse la possibilité d'agir sur l'analyse des risques des envois destinés à la Suisse et, si un contrôle de sécurité est nécessaire, de l'effectuer à l'endroit approprié, par exemple en Suisse. En participant à l'ICS2, l'UE a désormais accès aux données de sécurité des envois qui sont déclarés à l'avance dans les aéroports de Zurich et de Genève et qui sont destinés à l'UE. Un groupe restreint de spécialistes des risques de l'UE aura accès aux données relatives à la sécurité pour les envois à destination de la Suisse (et inversement: des spécialistes suisses auront accès aux données de l'UE) si un critère de risque (suspicion raisonnable) est rempli. On notera à cet égard que ces informations sont en principe protégées dans le répertoire commun et ne peuvent être consultées que moyennant une autorisation d'accès conforme (rôle). Vu la nette amélioration que ce système apporte à la transparence des données de sécurité pour les envois destinés à la Suisse, l'avantage d'une participation prévaut à l'évidence.

Comme dans tout système informatique, les déclarants s'identifient via un numéro unique qu'ils doivent aussi utiliser pour les déclarations préalables d'importation. Étant donné que l'ICS2 est un système de l'UE que la Suisse rejoint, les utilisateurs suisses concernés doivent s'identifier au moyen des numéros EORI utilisés dans l'UE. La plupart des opérateurs économiques suisses actifs dans le trafic de marchandises avec l'UE possèdent déjà un numéro EORI en plus de l'IDE, mais les rares entreprises qui ne l'auraient pas encore devront se faire enregistrer dans la banque de données EORI auprès d'une autorité douanière de l'UE. Cet enregistrement unique a lieu en ligne, est gratuit et réglé en quelques étapes seulement. Les entreprises suisses peuvent procéder à cet enregistrement par exemple dans un pays voisin, dans l'une des langues officielles. Pour la première étape, qui ne concerne que la Poste suisse, celle-ci utilise le numéro EORI qu'elle possède déjà. À partir la deuxième étape (1^{er} mars 2023), le numéro EORI sera aussi utilisé dans l'ICS2 pour les transporteurs concernés (compagnies aériennes) qui procèdent à des importations directes d'un pays tiers (environ

1,4 % de la totalité des chargements importés²⁴) et qui déclarent également eux-mêmes ces importations, ainsi que pour les entreprises qui entendent faire usage de la possibilité des notifications multiples (cf. aussi ch. 5.1, art. 10, et ch. 5.2, art. 9).

Les conséquences de l'accord et de ses mises à jour sur l'économie globale sont difficiles à chiffrer. C'est un fait que l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières est d'une importance majeure pour les opérateurs économiques en Suisse et que les avantages financiers pour l'économie sont considérables par comparaison avec une situation sans accord ou avec une application seulement partielle de l'accord sans le chapitre III. Dans la mesure où la mise à jour de l'accord permet de maintenir l'exemption à la fois des mesures de sécurité douanières dans le trafic bilatéral de marchandises entre la Suisse et l'UE et de l'obligation de remettre des déclarations préalables, la mise à jour de l'accord n'aura qu'un impact limité sur la circulation des marchandises entre la Suisse et l'UE.

S'agissant des exportations de marchandises, les exportateurs conservent la possibilité d'enregistrer la déclaration préalable d'exportation en Suisse même, de la transmettre au bureau de douane de sortie de l'UE et, au besoin, de la compléter ou de la modifier ultérieurement. Cette procédure ne requiert ni succursale ni représentation dans l'UE.

6.4 Conséquences sociales

La mise à jour de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières est une adaptation d'ordre technique qui contribue à renforcer la sécurité de la population suisse. Aucune conséquence sociale n'est à prévoir.

6.5 Conséquences pour l'environnement

La mise à jour de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières vise à préciser des procédures d'ordre technique en matière de douane et n'a aucune conséquence sur l'environnement.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le comité mixte de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières dispose de la compétence de modifier le chapitre II et les annexes de l'accord (art. 21, al. 2). Les décisions du comité sont ensuite approuvées conformément aux procédures du droit national. S'agissant en l'occurrence de la modification d'un traité international, ce sont les dispositions sur la compétence de conclure des traités internationaux qui s'appliquent.

²⁴ En termes de valeur, cela correspond à une part de 23% du commerce d'importation total, ce qui n'a toutefois aucune influence sur la charge administrative supplémentaire par procédure.

L'accord s'appuie sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui précise que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Au niveau fédéral, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale a la compétence d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la 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)²⁵.

En conséquence, la décision n° 1/2021 intervient sous réserve de ratification et est soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

La décision n° 1/2021 portant mise à jour de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. Elle répond aux mesures adoptées par l'Organisation mondiale des douanes concernant la sécurité des échanges commerciaux.

Il existe un lien entre la décision n° 1/2021 et l'accord Suisse-Norvège.

L'art. 2, al. 1, de l'accord Suisse-Norvège prévoit que la Suisse et la Norvège appliquent le chapitre III et les annexes I et II de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ainsi que le chapitre IIa et les annexes I et II du protocole 10 relatif à la simplification des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises de l'accord EEE afin de garantir un traitement équivalent des mesures douanières de sécurité entre elles.

Sur cette base, il est précisé à l'art. 2, al. 2, que les droits et obligations découlant des accords susmentionnés conclus par les Parties contractantes avec l'UE s'appliquent dans les relations entre les Parties contractantes pour autant que ces dernières soient liées par les mêmes droits et obligations dans leur relation avec l'UE.

Il en résulte que toute modification dans les relations entre la Suisse et l'UE (ou entre la Norvège et l'UE²⁶) sont également directement applicables aux relations entre la Suisse et la Norvège.

7.3 **Forme de l'acte à adopter**

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'art. 22, al. 4, LParl

²⁵ RS 172.010

²⁶ Registre de documents de la Commission – COM(2021)4 (europa.eu) du 12.1.2021 – [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2021\)4&lang=fr](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2021)4&lang=fr).

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.

L'accord modifié impose aux justiciables de nouvelles obligations importantes puisque les opérateurs économiques sont tenus de déclarer à l'avance certaines données de sécurité dans le commerce avec des pays hors de l'UE et de la Norvège.

En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation de la décision n° 1/2021 est sujet au référendum facultatif, en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

7.5 Application à titre provisoire

En vertu de l'art. 7b, al. 1, LOGA, 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.

De l'avis du Conseil fédéral, la condition de la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et de l'urgence particulière est avérée pour les raisons suivantes:

1. Les modifications répondent à l'objectif principal de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières qui est de garantir l'équivalence dans le domaine de la sécurité douanière sur la base du droit de l'UE de sorte à permettre de continuer à renoncer aux mesures douanières de sécurité dans le trafic bilatéral de marchandises. L'art. 22 de l'accord prévoit la nécessité de modifier certains domaines de l'accord en cas de développement du droit européen.
2. Si les modifications de l'accord n'avaient pas pu être mises en œuvre en temps voulu, l'équivalence dans le domaine de la sécurité douanière entre la Suisse et l'UE n'aurait plus été garantie et l'UE aurait pu prendre des mesures compensatoires (cf. ch. 1.2).
3. Les modifications nécessaires devront avoir été apportées aux bases légales concernant les relations entre la Suisse et l'UE au moment où la nouvelle législation européenne entrera en vigueur. Le calendrier de l'UE prévoit que de premiers changements concernant le trafic aérien seront mis en œuvre dès le 15 mars 2021 (première étape). La condition de l'urgence particulière est donc remplie là aussi.

Le Conseil fédéral a donc décidé d'approuver la décision n° 1/2021 et de l'appliquer à titre provisoire dès le 15 mars 2021. Les commissions parlementaires compétentes, soit la CER-N et la CER-E, ont été consultées les 3 et 19 novembre 2020 respectivement, conformément à l'art. 152, al. 3^{bis}, LParl, et ne se sont pas opposées à l'application provisoire.

Aux termes de l'art. 7b, al. 2, LOGA, l'application à titre provisoire prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné. Le présent message respecte le délai prescrit.

Textes faisant l'objet du message

- Arrêté fédéral portant approbation de la décision n° 1/2021 du comité mixte UE-Suisse modifiant le chapitre III et les annexes I et II de l'accord entre la Suisse et la CE sur la facilitation et la sécurité douanières.²⁷
- Décision n° 1/2021 du 12 mars 2021 du Comité mixte UE-Suisse modifiant le chapitre III et les annexes I et II de l'Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité.²⁸

²⁷ FF **2021** 2072

²⁸ FF **2021** 2073