

11.2.5

Message

concernant l'approbation des accords vétérinaires avec la Norvège et la Nouvelle-Zélande

du 12 janvier 2011

11.2.5.1

Contexte et aperçu des accords

Le présent message a pour contenu deux accords vétérinaires, l'un avec la Norvège et l'autre avec la Nouvelle-Zélande. Ces accords scellent l'équivalence des législations vétérinaires des Parties et permettent ainsi d'éliminer les désavantages concurrentiels frappant les importateurs et les exportateurs suisses et de faciliter le commerce entre les Parties. Le contenu de ces deux accords ne va pas au-delà du contenu de l'annexe vétérinaire de l'accord agricole entre la Suisse et l'Union Européenne (UE).

Contexte

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne (aujourd'hui l'UE) relatif aux échanges de produits agricoles¹ (dénommé ci-après accord agricole bilatéral) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. A l'annexe 11 dudit accord (dite annexe vétérinaire), la Suisse et l'UE constatent que leurs législations sanitaires et zootechniques régissant les échanges d'animaux et de produits animaux sont équivalentes. En raison de l'accord sur l'Espace économique européen (Accord EEE)², la Norvège est intégrée à l'espace vétérinaire commun. L'annexe I de l'Accord EEE fixe les règles sanitaires déterminantes. L'Accord entre la Communauté européenne (aujourd'hui UE) et la Nouvelle-Zélande relatif aux mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux³ est entré en vigueur en 2003. Cet accord contient des règles similaires. Il existe donc des législations sanitaires comparables entre la Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande. Par conséquent, les entraves techniques au commerce dans le domaine vétérinaire ne se justifient pas dans les échanges entre ces pays et doivent être éliminées par la reconnaissance réciproque des législations vétérinaires dans les domaines de la santé animale et des denrées alimentaires d'origine animale.

L'Accord EEE, l'accord entre la Nouvelle-Zélande et l'UE et l'accord agricole bilatéral favorisent les importateurs et les exportateurs européens dans leurs échanges d'animaux vivants et de produits animaux. L'Accord entre la Confédération suisse et le Royaume de Norvège sur les mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants, de leurs spermés, ovules et embryons et de produits animaux (accord Suisse-Norvège) et l'Accord entre la Confédération suisse et la Nouvelle-Zélande sur les mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux (accord Suisse-Nouvelle-Zélande) éliminent les désavantages concurrentiels frappant l'industrie agro-alimentaire suisse et créent des conditions identiques aux échanges commerciaux réciproques.

¹ RS 0.916.026.81

² JO L 1 du 3.1.1994, p. 3

³ JO L 57 du 26.02.1997, p. 5

Déroulement des négociations

Les négociations avec la Norvège visaient principalement à garantir aux deux Parties un accès au marché et à réglementer le transit des envois provenant des pays tiers. L'accord avec la Norvège a été signé à Oslo le 11 novembre 2010.

Les négociations avec la Nouvelle-Zélande avaient pour but d'améliorer l'accès au marché pour les produits suisses d'origine animale. Les entraves commerciales non tarifaires ont pu être supprimées, en particulier pour le fromage suisse au lait cru. L'accord avec la Nouvelle-Zélande a été signé à Wellington le 17 novembre 2010.

11.2.5.2 Contenu des accords

Les deux accords sont des accords de trilatéralisation. La Suisse, la Norvège et la Nouvelle-Zélande ont conclu chacune un accord avec l'UE sur les mesures sanitaires applicables au commerce d'animaux vivants et de produits animaux. Ils ont pour but de reconnaître l'équivalence des dispositions contenues dans ces accords. Ils ne contiennent pas de dispositions plus contraignantes que celles consignées dans l'accord agricole conclu entre la Suisse et l'UE.

But des accords

L'art. 1 des deux accords définit leur but, à savoir faciliter le commerce d'animaux vivants et de produits animaux entre la Suisse et la Norvège et entre la Suisse et la Nouvelle-Zélande au moyen d'une disposition reconnaissant l'équivalence des mesures sanitaires appliquées par les Parties. Les accords visent aussi à améliorer la communication et la coopération en matière de mesures sanitaires.

Champ d'application

Dans les deux accords, le champ d'application est défini à l'art. 4 en relation avec l'annexe 1. Dans l'accord Suisse-Norvège, il est limité aux points mentionnés dans l'annexe vétérinaire (annexe 11) de l'accord agricole entre la Suisse et l'Union européenne. L'accord Suisse-Nouvelle-Zélande porte uniquement sur les points convenus dans l'accord. Ces accords garantissent que les exportateurs suisses profiteront des mêmes facilitations commerciales dans leur commerce avec la Norvège et la Nouvelle-Zélande que leurs concurrents européens. La Suisse ne prend pas davantage d'engagements à l'égard de la Norvège et de la Nouvelle-Zélande que vis-à-vis de l'UE.

Reconnaissance de l'équivalence

Les art. 7 et 8 des deux accords fixent respectivement les conditions de l'équivalence et la procédure de constatation de l'équivalence dans les domaines de la santé animale et des denrées alimentaires d'origine animale.

Selon les termes de l'art. 9 de l'accord Suisse-Norvège, les Parties reconnaissent que les mesures sanitaires fixées dans l'annexe 11 de l'accord agricole bilatéral et à l'annexe I de l'accord EEE sont équivalentes. Dans l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande, l'annexe IV définit les domaines dans lesquels les mesures sanitaires sont reconnues équivalentes (cf. art. 9). Cette reconnaissance de l'équivalence a pour effet que les conditions commerciales aux échanges entre la Suisse et la Norvège et entre la Suisse et la Nouvelle-Zélande sont les mêmes que celles applicables aux

échanges commerciaux entre les Etats membres de l'UE. L'art. 11 de l'accord Suisse-Norvège le mentionne expressément.

Réglementation du transit avec la Norvège

Le 8 juin 2007, le Conseil fédéral a chargé le DFE de négocier avec la Norvège une réglementation du transit des marchandises provenant des pays non-membres de l'UE (appelés pays tiers). L'art. 12 de l'accord Suisse-Norvège prévoit que les marchandises en provenance des pays tiers transportées en Norvège ou en Suisse doivent être soumises au contrôle vétérinaire lors de leur arrivée dans l'un des deux Etats Parties.

Comité administratif mixte

L'art. 16 de l'accord Suisse-Norvège et l'art. 15 de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande prévoient – sur le modèle du Comité mixte vétérinaire (CMV) institué par l'accord agricole bilatéral entre la Suisse et l'UE – la création d'un comité administratif qui sera chargé d'actualiser les annexes de l'accord. Les expériences faites par la Suisse avec le CMV sont très bonnes. L'institution d'un comité administratif permet aux Parties, si les circonstances l'exigent (par ex. épizootie), d'agir rapidement et de trouver des solutions afin de préserver la santé des animaux et la sécurité des produits animaux. L'art. 17 de l'accord Suisse-Norvège prévoit en outre l'institution d'un Tribunal arbitral pour le règlement des différends entre les Parties.

Echange d'informations et vérification des systèmes de contrôle

L'échange d'informations (art. 14 de l'accord Suisse-Norvège et art. 13 de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande) et la possibilité pour chaque Partie de vérifier et d'évaluer les systèmes de contrôle de l'autre Partie (art. 10) ont pour but de renforcer la confiance mutuelle et de créer des relations commerciales stables sur le long terme.

Clause de sauvegarde et possibilité de dénoncer les accords

L'art. 15 de l'accord Suisse-Norvège et l'art. 14 de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande prévoient que les Parties peuvent prendre les mesures temporaires nécessaires pour protéger la santé de l'homme et de l'animal en cas de menace sérieuse de ces dernières. Dans ce cas, la Partie qui prend la mesure en informe immédiatement l'autre Partie.

Les Parties peuvent dénoncer l'accord moyennant un préavis de six mois (art. 20 de l'accord Suisse-Norvège et art. 18 de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande).

Entrée en vigueur

Les accords entrent en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la date de réception de la dernière notification de l'approbation nationale de l'accord (art. 19 de l'accord Suisse-Norvège et art. 18 de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande).

11.2.5.3 Conséquences pour l'économie, les finances et le personnel

Les accords avec la Norvège et la Nouvelle Zélande n'auront aucune conséquence financière supplémentaire pour la Confédération et les cantons. Ils ne contiennent aucune disposition ayant des répercussions directes sur l'administration ou l'économie. Au contraire, ils fournissent aux entreprises suisses une sécurité juridique supplémentaire dans les échanges commerciaux entre les deux Parties. Ils ouvrent à la Suisse de nouveaux débouchés commerciaux pour l'exportation de produits au lait cru en Nouvelle-Zélande (fromages au lait cru) et garantissent les exportations de lait et de produits laitiers vers la Norvège sur le long terme.

11.2.5.4 Rapport avec le programme de la législature

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011⁴ sous la ligne directrice 1 «Renforcer la place économique suisse».

11.2.5.5 Aspects juridiques

Rapport avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le droit européen

Les deux accords sont conformes aux engagements pris par la Suisse à l'OMC. Ils ne sont pas contraires aux engagements internationaux ni aux objectifs de la politique d'intégration européenne de la Suisse.

Applicabilité des accords à la Principauté de Liechtenstein, à Büsingen et à Campione

Les accords sont applicables également aux enclaves douanières étrangères de Büsingen⁵ et de Campione et au Liechtenstein (art. 18 de l'accord Suisse-Norvège et 16 de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande). L'applicabilité des accords a été étendue au Liechtenstein en accord avec la Principauté, sur la base du Traité entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein⁶; elle est conforme à l'accord additionnel relatif à l'accord agricole Suisse-CE⁷.

⁴ FF 2008 639

⁵ Traité du 23 novembre 1964 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse, RS **0.631.112.136**

⁶ 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, RS **0.631.112.514**

⁷ 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, RS **0.916.026.812**

Constitutionnalité

La compétence de la Confédération de conclure les présents accords découle de l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁸ qui dispose que les affaires étrangères sont de la compétence de la Confédération. Le Conseil fédéral signe et ratifie les traités internationaux et les soumet à l'Assemblée fédérale pour approbation (art. 184, al. 2, Cst.). Les traités internationaux sont approuvés par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst. à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi fédérale ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁹ et art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁰).

L'art. 141, al. 1, let. d, Cst. prévoit que sont sujets au référendum les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et qui ne sont pas dénonçables, ceux qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale et ceux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Les deux accords peuvent être dénoncés à tout moment moyennant un préavis de six mois (art. 20, al. 2, de l'accord Suisse-Norvège et art. 18, al. 5, de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande). Il ne s'agit pas d'une adhésion à une organisation internationale.

Les accords ne contiennent pas de dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, Cst. Ils scellent le principe de la reconnaissance des mesures sanitaires de l'autre Partie ou le principe de l'équivalence des mesures sanitaires. Les engagements pris dans ces accords ne vont pas au-delà de ceux contractés dans le cadre de l'annexe vétérinaire de l'accord agricole Suisse-UE. Ils portent sur le même objet et sont formulés de manière analogue. Contrairement à l'accord agricole qui a été conclu avec une communauté de pays, ces deux accords ont été passés avec un seul Etat. Ils ont donc une portée politique, juridique et économique bien moindre que l'accord agricole conclu avec l'UE. Ils peuvent être appliqués sans modifier des lois, à savoir en faisant usage de la compétence d'édicter des ordonnances prévue par la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires¹¹ et par la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties¹², qui autorisent le Conseil fédéral à édicter des mesures sanitaires applicables aux importations, aux transits et aux exportations d'animaux vivants et de produits animaux. L'arrêté fédéral portant approbation de ces accords n'est donc pas sujet au référendum prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.

Consultation externe

Les cantons n'ont pas été consultés puisque les accords ne portent pas atteinte à des intérêts cantonaux essentiels (art. 3, al. 1 et 2, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹³).

8 RS 101

9 RS 172.010

10 RS 171.10

11 RS 817.0

12 RS 916.40

13 RS 172.061

Publication de l'annexe IV de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande

L'annexe IV de l'accord Suisse-Nouvelle-Zélande est un document de quatre-vingts pages qui contient uniquement des informations de caractère administratif et technique. Elle présente sous la forme d'un tableau les animaux et les produits animaux pour lesquels la Suisse et la Nouvelle-Zélande ont des législations sanitaires équivalentes. Le tableau s'adresse uniquement aux autorités vétérinaires suisses et néo-zélandaises, lesquelles en déduisent les mesures administratives et législatives à prendre pour garantir l'équivalence de leurs législations nationales. En vertu des art. 5 et 13, al. 3, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles¹⁴ et 9, al. 2, de son ordonnance d'application du 17 novembre 2004¹⁵, la publication de ces textes peut se limiter à la mention du titre, de la référence ou de l'organisme auprès duquel ils peuvent être commandés. L'annexe peut être commandée à l'Office fédéral des constructions et de la logistique, vente des publications, 3003 Berne¹⁶.

¹⁴ RS 170.512

¹⁵ RS 170.512.1

¹⁶ <http://www.publicationsfederales.admin.ch/fr.html>