du 14 janvier 2015

1 Présentation de l'accord**1.1 Contexte**

La Suisse se caractérise par son économie ouverte et fortement tributaire des exportations, qui a des débouchés diversifiés dans le monde entier. La participation à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue, avec la conclusion d'accords de libre-échange, l'un des trois principaux piliers de la politique économique extérieure de la Suisse¹, les deux autres étant l'ouverture du marché dans le cadre de la politique suisse du marché intérieur et le développement économique des pays partenaires. Le fait d'être Membre de l'OMC permet à la Suisse de garantir à ses entreprises un accès aux marchés étrangers qui soit exempt de discrimination. La préservation et l'amélioration de cet accès à long terme exigent, d'une part, d'éliminer les obstacles à l'activité économique transfrontalière et, d'autre part, de mettre en place des règles transparentes, efficaces et compatibles sur le plan international pour régir les échanges économiques. La Suisse étant une nation commerciale de taille moyenne, le moyen le plus efficace d'atteindre cet objectif est de passer par le cadre multilatéral de l'OMC, qui garantit un accès exempt de discrimination au marché de nombreux pays. L'OMC est la clé de voûte légale et institutionnelle du système commercial multilatéral. Forte de 160 Membres², elle est la seule organisation multilatérale quasi-universelle à régler les relations commerciales au niveau mondial, une caractéristique qui est le gage d'une mise en œuvre efficace des règles commerciales convenues entre les Membres. Les règles de l'OMC sont indispensables pour notre pays, ainsi que l'OMC elle-même, au sein de laquelle est négocié le développement de cette réglementation, notamment en ce qui concerne l'accès aux marchés. En conséquence, la Suisse attache une grande importance au développement des règles multilatérales régissant l'amélioration et la préservation de l'accès aux marchés dans le cadre de l'OMC, et au fait qu'elles obtiennent un vaste soutien. Ces deux objectifs sont aussi importants du point de vue de la politique de développement de la Suisse, dans la perspective de l'intégration et du développement économique des pays partenaires.

Le nouvel accord de l'OMC sur la facilitation des échanges (AFE) est un traité multilatéral visant à simplifier et à harmoniser les procédures douanières et les formalités à la frontière pour le trafic international des marchandises. Cet accord représente une percée dans les efforts visant à éliminer les entraves à l'activité économique transfrontalière. C'est la première norme minimale quasi-universelle, valable pour tous les Membres de l'OMC, qui régit les procédures douanières et les

¹ Rapports sur la politique économique extérieure 2004 (FF 2005 993)
et 2011 (FF 2012 675)

² Etat en décembre 2014.

formalités à la frontière dans le trafic international des marchandises. Grâce à l'élimination d'obstacles administratifs au commerce dans le domaine douanier, l'AFE permettra un règlement plus efficace et moins coûteux des formalités douanières. Le nouveau accord prévoit que les pays en développement Membres mettent en œuvre, d'un point de vue matériel, les mêmes engagements que les pays industrialisés (autrement dit, il ne comporte ni dérogations ni engagements plus restrictifs). En outre, les pays en développement Membres bénéficient d'une souplesse substantielle en rapport avec la durée de la mise en œuvre des dispositions de l'accord, ainsi que d'une assistance technique. Par ailleurs, l'AFE revêt une importance particulière pour les pays en développement Membres et les pays les moins avancés (PMA) Membres, étant donné que sa mise en œuvre favorisera leur intégration à l'économie mondiale et induira d'importantes réformes en matière douanière.

La conclusion de cet accord constitue une contribution majeure au développement des règles de l'OMC et une étape importante du Cycle de Doha de l'OMC. La décision ministérielle du 7 décembre 2013 sur la conclusion des négociations de l'AFE fait partie d'un ensemble de négociations (le «paquet de Bali»), qui permettait d'isoler plusieurs thèmes du Cycle de Doha en vue d'obtenir des résultats, indépendamment de la conclusion du cycle dans son intégralité. C'est aussi le premier accord multilatéral conclu par les Membres de l'OMC depuis la création de l'organisation en 1995. Il contribue dès lors au renforcement de l'OMC et du système commercial multilatéral et peut servir d'assise pour faire avancer les négociations de Doha.

1.2 Déroulement des négociations

La facilitation des échanges fait partie des thèmes en discussion à l'OMC depuis la création de celle-ci en 1995. Dans le contexte de la diminution des obstacles traditionnels au commerce sous l'effet de la libéralisation mondiale des droits de douane, l'idée s'est imposée progressivement que des procédures douanières compliquées et chronophages pouvaient avoir une incidence notable sur les coûts de transaction et le volume des flux commerciaux internationaux. Aussi, au milieu des années 90, les premières propositions sur ce sujet ont-elles été soumises à l'OMC. Dès le début des discussions, les Membres étaient partagés : les uns (principalement des pays industrialisés) voulaient ouvrir des négociations en vue d'adopter des règles contraignantes dans ce domaine, alors que les autres (en majorité des pays en développement) n'étaient pas prêts à contracter de nouvelles obligations si tôt après la conclusion du Cycle d'Uruguay. Lors de la première Conférence ministérielle de l'OMC, qui s'est tenue à Singapour en 1996, seuls des travaux exploratoires et analytiques portant sur la simplification des procédures commerciales ont été initiés. En 2001, les Membres sont convenus de mettre ce dossier à l'ordre du jour du cycle de négociations de Doha, qui venait d'être lancé. Il a toutefois fallu attendre 2004 pour qu'un mandat de négociation soit mis au point et que les négociations soient engagées. Le consensus obtenu sur les grandes lignes d'un traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement Membres et les PMA Membres a été décisif à cet égard.

En 2005, les négociateurs ont travaillé à un projet d'accord qui a fait l'objet de négociations difficiles en raison de positions parfois fortement divergentes. Les différences se basaient souvent sur des visions différentes quant à l'étendue des

engagements et sur le TSD pour les pays en développement Membres et les PMA Membres. Puisque les négociations de Doha étaient dans l'impasse, les Membres de l'OMC ont décidé, lors de la huitième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2011, de viser une conclusion dans les dossiers susceptibles d'aboutir dans un délai réaliste. Rapidement, il est apparu que le principal d'entre eux serait l'aboutissement des négociations sur la facilitation des échanges qui se déroulèrent en 2012 et 2013. Lors de la neuvième Conférence ministérielle de l'OMC en décembre 2013, les ministres se mirent d'accord sur un texte apuré de l'AFE³ et conclurent les négociations. Une fois achevée la vérification juridique du texte par les Membres de l'OMC et les formalités requises finalisées, l'AFE a été formellement adopté par le Conseil général de l'OMC le 27 novembre 2014 et soumis aux Membres de l'OMC pour acceptation.

La Suisse, qui s'est toujours engagée en faveur de l'ouverture de négociations au sein de l'OMC concernant un AFE, faisait partie du groupe Colorado⁴, qui œuvrait à la réalisation de cet objectif et, par la suite, à un résultat de négociation ambitieux. Notre pays a aussi toujours joué un rôle actif dans les négociations. Plusieurs parties du texte de l'AFE résultent de propositions de la Suisse. Se fondant sur le mandat du Conseil fédéral du 13 novembre 2013 qui avait été soumis aux Commissions de politique extérieure des Chambres fédérales, la délégation suisse a approuvé à Bali en décembre 2013 la conclusion des négociations concernant l'AFE. Le 28 mai 2014, le Conseil fédéral a approuvé le projet d'accord et, partant, le résultat des négociations, sachant que celui-ci préserve les intérêts offensifs et défensifs de la Suisse fixés dans le mandat du Conseil fédéral de 2013. Parallèlement, il a autorisé le représentant permanent de la Suisse auprès de l'OMC à Genève à accepter l'AFE, sous réserve de ratification, autrement dit à se rallier à la décision sur l'approbation de l'AFE lors du Conseil général de l'OMC.

1.3 Résultat des négociations

Le résultat des négociations multilatérales de l'OMC est un nouvel accord de l'OMC sur la facilitation des échanges entre les 160 Membres de l'OMC. Conformément à l'art. X, par. 3, de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce⁵, l'AFE entrera en vigueur lorsque deux tiers des Membres de l'OMC auront notifié leur acceptation de l'accord au Secrétariat de l'OMC. Pour les Membres de l'OMC qui n'auront pas achevé leur procédure de ratification interne au moment l'acceptation par deux tiers des Membres, l'AFE entrera en vigueur lorsqu'ils auront déposé leur instrument d'acceptation auprès du Secrétariat de l'OMC.

A son entrée en vigueur, l'AFE sera ajouté à l'annexe 1A («Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises») de l'accord de Marrakech et fera dès lors partie des règles multilatérales de l'OMC. L'annexe 1A de l'Accord de Marrakech comprend, outre l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de

3 Accord sur la facilitation des échanges – Décision ministérielle du 7 décembre 2013 (WT/Min(13)/36) qui peut être consultée sous

http://wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/balipackage_f.htm

4 Australie, Canada, Chili, Colombie, Corée, Costa Rica, États-Unis, Hong Kong (Chine), Japon, Mexique (depuis 2012), Norvège, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Singapour, Suisse et UE.

5 RS 0.632.20

1994)⁶, plusieurs accords qui précisent certaines obligations prévues par le GATT (accords sur les règles d'origine⁷ ou sur les subventions et les mesures compensatoires⁸, p. ex.) ou qui contiennent des dispositions relatives à des mesures spécifiques pouvant représenter des obstacles au commerce (accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires⁹, sur les obstacles techniques au commerce¹⁰, sur les procédures de licences d'importation¹¹).

1.4 Aperçu du contenu de l'accord

L'AFE se fonde sur le mandat de négociation délivré par le Conseil général de l'OMC en 2004, au moment de l'ouverture des négociations. Ce mandat chargeait les Membres de l'OMC de préciser trois dispositions du GATT de 1994, à savoir les art. V (liberté de transit), VIII (redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et X (publication et application des règlements relatifs au commerce). Il s'agissait de renforcer la coopération entre les administrations douanières et de promouvoir l'assistance technique en matière de facilitation des échanges, afin d'accélérer le mouvement, le dédouanement, la mainlevée et le transit des marchandises.

Ce mandat a donné lieu à un accord comprenant un préambule et trois sections. La première section contient les dispositions et les engagements substantiels de l'AFE, qui éliminent des obstacles douaniers aux échanges et instaurent des mesures et des règles permettant d'accomplir les formalités à la frontière de façon plus efficace et moins coûteuse. La deuxième section de l'AFE fixe les dispositions sur le TSD pour les pays en développement Membres et les PMA Membres. La troisième section contient les dispositions institutionnelles et les dispositions finales. Enfin, l'annexe 1 fixe le format des notifications des pays donateurs de l'OMC concernant l'assistance apportée aux pays en développement.

1.5 Appréciation

L'AFE est le fruit de longues années de négociations. Les principales difficultés rencontrées lors de ces négociations ont été les intérêts parfois très divergents des Membres de l'OMC et les tentatives de certains Membres de profiter de ces négociations pour régler des problèmes bilatéraux en suspens depuis des années (p. ex. embargos commerciaux, transport de biens énergétiques, accès au marché des transports terrestres). Malgré ces difficultés, un résultat a pu être atteint qui a pu être adopté à l'unanimité des 160 Membres de l'OMC.

Sur le plan international, la simplification des formalités à la frontière est cruciale pour réduire les obstacles aux échanges et, de ce fait, poursuivre la libéralisation du commerce international. Dans un système commercial multilatéral qui se caractérise par une forte libéralisation des droits de douane au niveau mondial, les obstacles

⁶ RS **0.632.20**, annexe 1A.1

⁷ RS **0.632.20**, annexe 1A.11

⁸ RS **0.632.20**, annexe 1A.13

⁹ RS **0.632.20**, annexe 1A.4

¹⁰ RS **0.632.20**, annexe 1A.6

¹¹ RS **0.632.20**, annexe 1A.12

administratifs liés aux procédures douanières représentent une part croissante des coûts commerciaux. En effet, la complexité des procédures et le temps qu'elles exigent ont une incidence sur les coûts de transaction et sur le volume des flux commerciaux. Abaisser ces coûts favorisera l'essor du commerce transfrontalier et contribuera à la poursuite de sa libéralisation. Cela revêt une importance particulière pour les pays de taille petite ou moyenne et les pays en développement, qui sont tributaires d'un accès réglementé et exempt de discrimination au marché du plus grand nombre de pays possible.

Le manque de transparence et de prévisibilité dans l'accomplissement des formalités à la frontière et des procédures douanières, des formalités inutiles et des procédures inefficaces représentent une grande insécurité pour les acteurs économiques et, de ce fait, un facteur de coût notable. L'accord va non seulement contribuer à améliorer la transparence, la prévisibilité et la sécurité du droit dans le domaine douanier, mais également rendre les procédures moins lourdes, plus efficaces et plus propices au commerce. Une planification facilitée et des formalités simplifiées à la frontière profiteront aux acteurs économiques grâce à une baisse des coûts de transaction dans le commerce international. Les PME, en particulier, bénéficieront dès lors d'un meilleur accès aux marchés. Selon les premières analyses réalisées par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'AFE induira au profit des acteurs économiques, si toutes ses dispositions sont pleinement mises en œuvre (y c. les dispositions qui n'imposent pas de résultat contraignant, ce que l'on nomme des *best-endeavour provisions*), une baisse des coûts de transaction totalisant 12,9 à 15,1 %; si seules les dispositions réellement contraignantes sont mises en œuvre, la baisse se situera entre 11,7 et 12,6 %. C'est dans les pays en développement et les PMA que les conséquences de l'AFE devraient être les plus tangibles. Et c'est justement dans ces pays que l'utilité potentielle des améliorations susmentionnées est la plus grande. Cela étant, ces pays sont aussi ceux qui devront consentir les plus gros efforts pour mettre en œuvre l'AFE. En effet, les mesures prévues par l'AFE exigent des restructurations et des changements de procédures appelant un engagement non négligeable des pays en développement Membres et des PMA Membres. Contrairement aux pays industrialisés, ces pays pourront toutefois opter pour une mise en œuvre échelonnée (cf. ch. 2, commentaire de l'art. 24) et bénéficier, au besoin, d'une assistance technique et d'un soutien pour le renforcement des capacités (cf. ch. 2, commentaire de la section II, art. 13 à 22), de sorte que certaines mesures pourront entrer en vigueur à une date ultérieure dans ces pays. Autrement dit, l'AFE déploiera ses effets progressivement à compter de son entrée en vigueur. A ce stade, il est difficile d'évaluer combien de temps durera cette mise en œuvre progressive. De nombreux pays ont déjà fait savoir au moment de l'adoption de l'AFE qu'ils mettraient en œuvre l'ensemble des engagements, moyennant quelques rares exceptions pour certains, dès l'entrée en vigueur de l'accord (notification des engagements de la catégorie A, cf. ch. 2). Cela signifie que, à l'instar des pays industrialisés, ces pays mettront en œuvre la totalité ou la quasi-totalité de leurs engagements dès l'entrée en vigueur de l'AFE.

Pour nos entreprises exportatrices, la complexité des procédures douanières à l'importation des marchandises dans nombre de leurs marchés d'écoulement constitue une entrave majeure au commerce international. Dès l'entrée en vigueur de l'AFE, la limitation de ces obstacles administratifs dans le domaine douanier et l'introduction de mesures de facilitation des échanges auront des retombées positives sur l'économie suisse. Parvenir à conclure, au sein de l'OMC, un accord qui

comporte pour l'ensemble des Membres un niveau minimal raisonnable d'obligations contraignantes était l'objectif prioritaire de la Suisse. Les intérêts offensifs de la Suisse avaient pour objectif d'accroître la transparence, de garantir la sécurité du droit et la justiciabilité des droits dans le domaine douanier, et d'améliorer et de simplifier les procédures douanières. Il s'agissait en particulier de parvenir à séparer les flux commerciaux tangibles des flux de données liés aux formalités douanières. En outre, l'AFE devait permettre une souplesse maximale dans la mise en œuvre des engagements tout en exigeant une mise en œuvre intégrale par tous les Membres (y c. les pays en développement) et dans des délais clairement définis. Les dispositions de l'AFE, y compris l'approche du TSD pour les pays en développement Membres et les PMA Membres, respectent ces objectifs notamment par de nouvelles dispositions sur la transparence et des dispositions qui contribuent à simplifier les procédures et offrent de meilleures possibilités de garantir le respect des droits relevant du domaine douanier. Parallèlement, la Suisse est parvenue, lors des négociations, à préserver quelques-uns de ses principaux intérêts défensifs. En matière d'assistance administrative, elle tenait à ce que l'AFE n'impose pas l'application de mesures de contrainte et garantisse la protection des données et des renseignements commerciaux sensibles. De plus, l'AFE devait restreindre clairement l'usage des données transmises et limiter la charge administrative. Au cours des négociations, plusieurs restrictions importantes des obligations en matière d'assistance administrative ont ainsi pu être introduites dans l'AFE, ce qui a permis de préserver lesdits intérêts défensifs de la Suisse. Par ailleurs, concernant la liberté de transit, la Suisse avait l'objectif d'éviter que l'AFE entrave la politique fédérale de transfert s'agissant du transit transalpin, ce qui a été atteint. Enfin, l'aboutissement des négociations concernant l'AFE représente non seulement une solide assise pour la poursuite des négociations concernant les autres dossiers du Cycle de Doha, mais il a globalement renforcé l'OMC et le système commercial multilatéral.

1.6 Mise en œuvre sur le plan interne

L'accord établi, au niveau multilatéral, une importante norme minimale contraignante pour les procédures douanières. Les exigences fixées par l'AFE sont déjà pleinement satisfaites par la Suisse sur le plan matériel. La Suisse ne contracte donc pas de nouveaux engagements qui exigeraient une modification du droit interne. Cela dit, l'AFE appellera, en Suisse, quelques adaptations d'ordre pratique. D'abord, de nouvelles obligations de notification à l'OMC (concernant la publication de renseignements et de la législation et concernant certaines procédures et prescriptions) devront être respectées dès l'entrée en vigueur de l'AFE. Ensuite, il faudra instituer un comité national de la facilitation des échanges, chargé d'assurer la coordination au plan interne et la mise en œuvre de l'AFE. En ce qui concerne la Suisse, ce comité peut être intégré à des structures administratives existantes, comme le comité de pilotage de la politique douanière, un organe informel interne à l'administration qui réunit à intervalles réguliers des représentants de l'Administration fédérale des douanes (AFD) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Par ailleurs, il convient de mentionner que, à la suite d'une révision de dispositions relatives aux délais d'ordre effectuée indépendamment de l'AFE, le délai fixé par l'AFE pour la fourniture de renseignements sur le tarif et l'origine est d'ores et déjà observé par l'AFD. L'ordonnance du 6 juin 2014 sur la fixation de délais d'ordre

dans le domaine de l'Administration fédérale des douanes¹², qui modifie l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes¹³ et l'ordonnance du 9 avril 2008 sur l'attestation de l'origine non préférentielle des marchandises¹⁴, est entrée en vigueur le 1^{er} septembre.

La fourniture éventuelle d'une assistance pour la mise en œuvre de l'AFE dans les pays en développement Membres (cf. ch. 2) n'exige pas non plus d'adaptation dans le droit interne, puisqu'elle s'inscrit dans le cadre de la coopération économique et commerciale au développement existante.

1.7 Consultation

L'objectif de l'accord est d'accélérer le mouvement, le dédouanement, la mainlevée et le transit des marchandises en favorisant le renforcement de la coopération entre les administrations douanières et l'assistance technique dans le domaine de la facilitation des échanges. L'accord contient la clarification de trois articles du GATT 1994: art. V (liberté de transit), art. VIII (redevances et formalités douanières) et art. X (publication et application des règlements relatifs au commerce).

Selon l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation¹⁵, une consultation doit par principe être menée dans le cas de traités internationaux soumis à référendum. Dans le cas présent, on a renoncé toutefois à une procédure de consultation car on ne pouvait en attendre aucune connaissance nouvelle. En effet, l'accord est déjà mis en œuvre dans le droit interne et les positions des milieux intéressés sont déjà connues. Le mandat de négociation a déjà fait l'objet d'une consultation auprès des cantons conformément à l'art. 4, al. 1 et 2, de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération¹⁶ et auprès des commissions de politique extérieure des Chambres fédérales conformément à l'art. 152, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁷. La Commission de politique extérieure du Conseil national a pris acte sans adjonction ou modification du projet de mandat du Conseil fédéral tandis que la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats a fait une demande de complément au mandat dans le domaine de l'agriculture qui a été reprise. Les cantons ont, à la demande de la Conférence des gouvernements cantonaux, pris position de manière ponctuelle sur le projet de mandat. Sur la base des résultats de ces consultations, la volonté s'est établie selon laquelle la Suisse vise une mise en œuvre aussi rapide que possible de l'ensemble des engagements aussi de la part des pays en développement et, à cet égard, attend la détermination de délais clairs de mise en œuvre. Les milieux intéressés de l'économie privée et de la société civile ont été informés à différentes occasions sur l'état des négociations et ont eu l'opportunité de se prononcer à leur égard. Leurs remarques concernaient le rôle des pays émergents qui, pour certains, bénéficient dans l'accord à tort des privilèges des pays en développement. Ces remarques ont été prises en compte dans la mesure du possible.

12 RO 2014 2051

13 RS 631.01

14 RS 946.31

15 RS 172.061

16 RS 138.1

17 RS 171.10

Préambule

Le préambule fait référence au cycle de négociations lancé lors de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui s'est tenue en 2001 à Doha et rappelle les principes définis dans le cadre des négociations en vue d'un accord sur la facilitation des échanges et le mandat de négociation qui s'y rapporte. Il énonce de nouveau l'objectif visé par l'accord sur la facilitation des échanges, à savoir clarifier et améliorer les art. V, VIII et X de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1994)¹⁸ de façon à accélérer le mouvement, le dédouanement, la mainlevée et le transit des marchandises. En outre, les parties reconnaissent les besoins particuliers des pays en développement Membres et des PMA Membres et expriment leur désir d'accroître l'assistance et le soutien pour le renforcement des capacités dans ce domaine.

*Section I (art. 1 à 12)**Art. 1 à 3* Dispositions sur la transparence

Les principales dispositions régissant la transparence figurent aux art. 1 à 3 de l'AFE. Les Membres de l'OMC s'engagent à publier d'une manière non discriminatoire et facilement accessible toutes les dispositions régissant le domaine douanier. Une description des principales procédures douanières et des documents requis doit être mise à disposition sur l'internet, si possible dans une des langues de l'OMC (anglais, français et espagnol). Les dispositions nouvelles ou modifiées doivent, dans la mesure du possible, être publiées avant leur entrée en vigueur. Par ailleurs, les négociants et autres parties intéressées doivent avoir la possibilité de formuler des observations avant l'entrée en vigueur. Les Membres de l'OMC doivent prévoir des consultations régulières entre les organismes présents aux frontières et les négociants. Ils sont tenus de notifier au Comité de la facilitation des échanges de l'OMC, qui sera chargé d'administrer l'accord lorsque celui-ci sera entré en vigueur (cf. art. 1, par. 4), le ou les supports officiels où sont publiés les dispositions et renseignements susmentionnés (y c. l'adresse des sites Internet) et les coordonnées de leur point d'information (voir ci-dessous).

Tous les Membres sont tenus d'établir un point d'information pour répondre, dans un délai raisonnable, aux demandes adressées par des gouvernements, des négociants et d'autres parties intéressées et pour fournir les formulaires et documents requis. Ils sont encouragés à répondre gratuitement aux demandes; s'ils décident de fixer une redevance, celle-ci doit respecter le principe de la couverture des coûts. Enfin, les Membres de l'OMC sont tenus, sur demande, de rendre une décision anticipée concernant le classement tarifaire et l'origine d'une marchandise et sont également priés de rendre des décisions anticipées concernant d'autres renseignements, comme la méthode de détermination de la valeur en douane ou les prescriptions en matière d'exonération ou d'exemption des droits de douane.

¹⁸ RS 0.632.20, annexe 1A

Art. 4 Procédures de recours ou de réexamen

Les Membres de l'OMC doivent accorder à toute personne faisant l'objet d'une décision administrative rendue par les douanes une possibilité de recours devant une autorité administrative supérieure ou indépendante, ou devant une instance judiciaire. Si le recours n'est pas examiné dans un délai raisonnable ou dans les délais prévus par la législation, une instance administrative ou judiciaire de recours doit pouvoir être saisie. La décision administrative faisant l'objet de la procédure de recours doit être motivée, et les motifs communiqués à la personne concernée.

Art. 5 Autres mesures visant à renforcer l'impartialité,
la non-discrimination et la transparence

Cet article régit les systèmes d'émission de notifications ou d'orientations concernant les risques potentiels associés aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux ainsi qu'aux produits de consommation lors de leur passage à la frontière. Les Membres de l'OMC sont tenus de mettre fin à une notification ou orientation concernant un risque potentiel associé à une marchandise donnée ou de la suspendre dans les moindres délais lorsque les circonstances qui l'ont motivée n'existent plus, ou s'il est possible de faire face au risque d'une manière moins restrictive pour le commerce. L'annonce de l'abrogation ou de la suspension doit être publiée dans les moindres délais, d'une manière non discriminatoire et facilement accessible, ou le Membre exportateur de l'OMC ou l'importateur doit en être informé. Dans le cas où des marchandises sont retenues aux fins d'inspection par les organismes présents aux frontières, l'importateur ou le transporteur doit en être informé dans les moindres délais.

Les Membres de l'OMC sont tenus de publier les adresses des laboratoires qui effectuent des essais dans le cadre des inspections susmentionnées. Un Membre de l'OMC peut accorder à un importateur qui en fait la demande la possibilité d'effectuer un second essai. Il doit ensuite examiner le résultat du second essai effectué pour la mainlevée et le dédouanement de la marchandise et, si cela est approprié, peut accepter ce résultat.

Art. 6 Disciplines concernant les redevances et impositions imposées à
l'importation et à l'exportation ou à l'occasion de l'importation et de
l'exportation, et les pénalités

En vertu de l'art. 6 de l'accord, les redevances et impositions autres que les droits de douane qui sont perçues lors de l'importation et de l'exportation (à l'exception des taxes et autres impositions intérieures relevant de l'art. III du GATT de 1994¹⁹) doivent être publiées conformément aux dispositions de l'art. 1 sur la transparence. Un délai adéquat doit être ménagé entre la publication des redevances et impositions nouvelles ou modifiées et leur entrée en vigueur, sauf en cas d'urgence. Ces redevances et impositions ne doivent pas être appliquées tant que des renseignements à leur sujet n'ont pas été publiés. Les Membres de l'OMC sont tenus d'examiner périodiquement leurs redevances et impositions en vue d'en réduire le nombre et la diversité. Les redevances et impositions aux fins du traitement douanier doivent être limitées au montant correspondant au coût approximatif des services rendus pour l'opération d'importation ou d'exportation spécifique.

¹⁹ RS 0.632.20, annexe 1A

S'agissant des pénalités en cas d'infraction à la loi du 18 mars 2005 sur les douanes²⁰, l'accord exige que la pénalité soit imposée uniquement à la personne responsable de l'infraction. La pénalité doit être proportionnelle au degré et à la gravité de l'infraction et accompagnée d'une explication écrite. Les Membres de l'OMC doivent faire en sorte de maintenir des mesures visant à éviter les conflits d'intérêts lors de la fixation et du recouvrement des pénalités et des droits. Enfin, le fait qu'une personne déclare spontanément une infraction avant que les autorités ne s'en soient rendu compte doit être considéré comme un facteur atténuant potentiel. Ces règles s'appliquent aussi aux pénalités concernant le trafic en transit.

Art. 7 à 9 Placement sous régime douanier et mainlevée des marchandises

Les art. 7 à 9 contiennent les dispositions et les mesures qui ont trait au placement sous régime douanier et à la mainlevée des marchandises.

L'art. 7, par. 1 et 2, oblige les Membres de l'OMC à donner la possibilité de commencer le traitement avant l'arrivée des marchandises et, si c'est réalisable, de payer par voie électronique les droits, taxes, redevances et impositions. Si les droits de douane et autres redevances à payer ne peuvent pas être déterminés rapidement lors de l'arrivée des marchandises à la frontière, l'art. 7, par. 3, permet, moyennant le dépôt d'une garantie, la mainlevée des marchandises avant la détermination finale des droits et autres redevances. Le montant de la garantie à déposer jusqu'à ce que le montant exact des droits et autres redevances soit déterminé ne peut pas être supérieur au montant qui devra finalement être payé. Selon l'art. 7, par. 4, le contrôle douanier doit se fonder, dans la mesure du possible, sur un système de gestion des risques. Il doit se concentrer sur les envois présentant un risque élevé de non-respect des prescriptions ou de contournement des droits de douane, des redevances, des autorisations, etc., tandis que la mainlevée des envois présentant un risque faible doit être accélérée. L'art. 7, par. 5, impose aux Membres de l'OMC de prévoir un contrôle après dédouanement, et ce, afin d'accélérer la mainlevée des marchandises. L'art. 7, par. 6, les encourage à mesurer et à publier périodiquement le temps moyen nécessaire à la mainlevée des marchandises par les autorités douanières. L'art. 7, par. 7 à 9, oblige les membres à proposer des procédures simplifiées ou accélérées aussi bien pour les opérateurs agréés que pour les envois spéciaux et les marchandises périssables.

Selon l'art. 8, chaque Membre doit, d'une part, faire en sorte que ses organismes présents aux frontières coopèrent entre eux et, d'autre part, coopérer dans la mesure du possible avec les organismes présents aux frontières des pays limitrophes.

Enfin, l'art. 9 exige que les marchandises puissent être dédouanées dans un autre bureau de douane que celui où elles sont entrées sur le territoire (importation sous contrôle douanier).

Art. 10 Formalités se rapportant à l'importation, à l'exportation et au transit

L'art. 10, par. 1, oblige les Membres de l'OMC à examiner leurs formalités douanières en vue de réduire au minimum leur complexité et d'en accroître l'efficacité. L'art. 10, par. 2, prévoit qu'ils s'efforcent d'accepter les copies de documents justificatifs et leur interdit d'exiger les déclarations d'exportation comme condition de

²⁰ RS 631.0

l'importation. L'art. 10, par. 3, encourage les Membres de l'OMC à fonder leurs formalités et leurs procédures douanières sur les normes internationales. En vertu de l'art. 10, par. 4, les Membres de l'OMC doivent s'efforcer d'établir ou de maintenir un guichet unique permettant de régler toutes les formalités douanières. L'art. 10, par. 5, limite le recours aux inspections avant expédition (recours exclu en rapport avec le classement tarifaire et l'évaluation en douane), tandis que l'art. 10, par. 6, régit le recours obligatoire à des courtiers en douane, pour lequel les Membres de l'OMC sont convenus d'un statu quo. L'art. 10, par. 7, prévoit l'application de procédures douanières communes et de prescriptions uniformes en ce qui concerne les documents requis. Selon l'art. 10, par. 8, les marchandises présentées pour l'importation qui sont refusées pour cause de non-respect des réglementations sanitaires ou phytosanitaires ou des règlements techniques prescrits peuvent être renvoyées à l'exportateur. Enfin, l'art. 10, par. 9, oblige les Membres de l'OMC à prévoir des procédures douanières régissant l'admission temporaire de marchandises ainsi que le perfectionnement actif et passif.

Art. 11 Liberté de transit

L'art. 11 complète les règles du GATT de 1994 concernant la liberté de transit en précisant certains points. Il prévoit notamment que les réglementations, formalités et exigences relatives au trafic en transit doivent restreindre le moins possible le commerce et ne doivent pas être appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au trafic en transit. Les redevances et impositions liées au trafic en transit sont admises uniquement si elles correspondent aux dépenses administratives occasionnées par le transit ou au coût des services rendus. Les Membres de l'OMC ne sont pas autorisés à prendre des mesures d'autolimitation concernant le trafic en transit. Les réglementations nationales et les arrangements bilatéraux ou multilatéraux ont toutefois la priorité pour autant qu'ils soient compatibles avec les règles de l'OMC. De plus, les produits qui transitent par le territoire d'un autre Membre de l'OMC doivent être traités de façon non moins favorable que s'ils ne passaient pas par le territoire de cet autre Membre. Les marchandises en transit ne doivent pas être soumises à des impositions douanières ni à des retards ou des restrictions inutiles, et sont exemptées de l'application des règlements techniques au sens de l'accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce²¹ (les éventuelles autorisations requises doivent néanmoins être demandées). Lorsqu'une garantie est requise pour le transit, le montant mis en garantie pour la durée du transit ne doit pas dépasser les redevances et impositions escomptées, et la garantie doit être libérée sans retard à l'issue de la procédure de transit. Les garanties doivent pouvoir couvrir des transactions multiples. Enfin, le recours au convoi douanier est admis pour le trafic en transit uniquement dans des circonstances présentant des risques élevés ou lorsque l'utilisation de garanties ne permet pas d'assurer le respect des lois et des réglementations douanières.

Art. 12 Coopération douanière

L'art. 12 prévoit que, dans les cas où il y a des motifs raisonnables de douter de la véracité ou de l'exactitude d'une déclaration d'importation ou d'exportation, les Membres de l'OMC échangent des renseignements sur demande aux fins de vérification de ladite déclaration. Un Membre de l'OMC peut adresser une demande

²¹ RS 0.632.20, annexe 1A.6

d'assistance administrative à un autre Membre uniquement après avoir mené à bien les procédures appropriées de vérification d'une déclaration d'importation ou d'exportation et inspecté les documents pertinents disponibles. La demande doit être présentée par écrit et comporter diverses indications, comme, entre autres, les dispositions nationales sur la protection des données. En outre, le Membre demandeur doit garder strictement confidentiels tous les renseignements reçus et leur accorder au moins le même niveau de protection et de confidentialité que celui accordé par le Membre de l'OMC auquel la demande est adressée. Les renseignements ou documents fournis doivent être utilisés uniquement par l'autorité douanière à l'origine de la demande et aux seules fins indiquées dans la demande. Ils ne peuvent être divulgués sans l'autorisation écrite spécifique du Membre auquel la demande est adressée. Les conditions définies pour un cas spécifique par ce dernier en ce qui concerne l'utilisation et la conservation des renseignements ou documents confidentiels et des données personnelles doivent être respectées. Le Membre auquel la demande est adressée peut également exiger, avant la fourniture des informations, l'assurance que les renseignements et les documents fournis ne seront pas utilisés dans des procédures autres que douanières.

Un Membre auquel une demande d'entraide administrative est adressée peut dans les cas suivants refuser d'y répondre : 1) la réponse à une demande d'échange d'information est contraire à l'intérêt public ou est impossible en vertu du droit interne ; 2) elle interférerait avec une procédure administrative ou judiciaire en cours ; 3) la demande est reçue après l'expiration de la prescription juridique relative à la conservation des documents ; 4) le Membre demandeur n'est pas en mesure de respecter les conditions relatives à la protection et à l'utilisation des données. De plus, le Membre demandeur doit tenir compte de la charge administrative que représente sa demande et tenir compte de la réciprocité. Par ailleurs, le Membre auquel la demande d'entraide administrative est adressée n'est pas tenu de demander aux agents économiques concernés des documents autres que ceux qui ont été présentés avec la déclaration d'importation ou d'exportation ou des documents qui ne sont plus à la disposition des autorités. Il n'est pas tenu non plus d'entreprendre des recherches pour obtenir les renseignements demandés. Il n'est pas non plus obligé de modifier la forme des documents ni de les traduire, de vérifier l'exactitude des renseignements, ni de fournir des informations qui porteraient préjudice aux intérêts commerciaux légitimes de certaines entreprises publiques ou privées.

Section II (art. 13 à 22)

La section II de l'AFE (art. 13 à 22) contient les dispositions relatives au traitement spécial et différencié (TSD) pour les pays en développement Membres et les PMA Membres, qui fait l'objet d'une nouvelle approche. L'AFE est le premier accord de l'OMC à prévoir la reprise et la mise en œuvre intégrales des dispositions et des engagements par tous les Membres de l'OMC. Dans la plupart des autres accords, des exceptions ou des engagements moins poussés ou plus flexibles (*opt-outs*) étaient définis pour les pays en développement. L'AFE, quant à lui, impose aux pays en développement Membres les mêmes engagements que les pays industrialisés Membres, et ce, dans la même mesure. En contrepartie, il leur accorde une souplesse substantielle dans la mise en œuvre des dispositions, souplesse qui est encore plus grande pour les PMA. Ainsi, alors que les pays industrialisés sont tenus de mettre l'accord en œuvre intégralement dès son entrée en vigueur, les pays en développement Membres peuvent le faire de façon échelonnée (*opt-ins*) et décider librement

du calendrier de mise en œuvre des différentes mesures. En outre, ils peuvent déterminer les mesures pour lesquelles ils ont besoin d'une assistance technique en vue de la mise en œuvre. Si un pays ne reçoit pas l'assistance technique requise, son obligation de mettre en œuvre les mesures concernées est suspendue tant qu'il n'aura pas les capacités nécessaires dont il a besoin pour la mise en œuvre.

L'accord instaure une répartition des engagements des pays en développement Membres en trois catégories: les engagements classés par les pays en développement Membres dans la catégorie A doivent être mis en œuvre au moment de l'entrée en vigueur de l'AFE; ceux de la catégorie B doivent être mis en œuvre dans le délai de transition fixé par le pays en développement Membre concerné; la catégorie C contient les engagements qui nécessitent une assistance technique en plus du délai de transition. Chaque pays en développement Membre décide librement de quelle catégorie relève chacun des engagements de l'AFE et dans quels cas la mise en œuvre prendra plus de temps et nécessitera une assistance éventuelle. A cet effet, les Membres donateurs de l'OMC, dont la Suisse, se sont engagés à encourager l'octroi d'une assistance technique pour la mise en œuvre de l'AFE dans les pays en développement Membres.

S'agissant de la catégorie A, la décision ministérielle de Bali prévoit que, au moment de l'adoption formelle de l'AFE, les notifications des engagements de la catégorie A doivent être annexées à l'accord. En conséquence, beaucoup de pays en développement Membres ont notifié au préalable leurs engagements de la catégorie A. Bon nombre de pays²² ont désigné la (quasi-)totalité des engagements de la section I comme relevant de la catégorie A. Ces pays vont donc mettre en œuvre la (quasi-)totalité des dispositions de l'AFE dès son entrée en vigueur et ne feront pas ou peu usage du TSD. De nombreux pays à faible revenu et les PMA ne mettront en œuvre une grande partie des engagements que plus tard (catégorie B) ou qu'à condition de bénéficier d'une assistance technique (catégorie C); la pleine application des dispositions de l'accord dans ces pays interviendra donc à une date ultérieure.

Art. 13 Principes généraux

Les art. 1 à 12 de l'AFE doivent être mis en œuvre par les pays en développement Membres et les PMA Membres conformément aux dispositions de la section II relatives au TSD pour les pays en développement Membres et les PMA Membres. Pour la mise en œuvre de l'accord, une assistance doit être mise à disposition pour aider ces pays à mettre en œuvre les dispositions de l'AFE et, dans les cas où un pays continue de ne pas avoir la capacité nécessaire, la mise en œuvre des dispositions concernées ne pourra pas être exigée jusqu'à ce que cette capacité de mise en œuvre aura pu être acquise.

Art. 14 Catégories de dispositions

Cet article définit les catégories A, B et C et prévoit que les pays en développement Membres et les PMA Membres désignent eux-mêmes, individuellement, les dispositions qu'ils incluront dans chacune des catégories.

²² Cf. ch. 1.5.

Art. 15 Notification et mise en œuvre de la catégorie A

Selon l'art. 15, chaque pays en développement Membre est tenu de mettre en œuvre ses engagements de la catégorie A dès l'entrée en vigueur de l'AFE. Les PMA peuvent notifier au Comité de la facilitation des échanges (ci-après «comité») les dispositions qu'ils désignent comme relevant de la catégorie A jusqu'à un an après l'entrée en vigueur de l'AFE. Les engagements notifiés font partie intégrante de l'accord.

Art. 16 Notification des dates définitives pour la mise en œuvre de la catégorie B et de la catégorie C

L'art. 16 prévoit que les pays en développement Membres notifient au comité les dispositions qu'ils désignent comme relevant des catégories B et C à l'entrée en vigueur de l'AFE. Ils doivent notifier les dates pour la mise en œuvre des engagements de la catégorie B un an après l'entrée en vigueur de l'AFE, et celles pour la mise en œuvre des engagements de la catégorie C deux ans et demi après l'entrée en vigueur. Néanmoins, s'agissant des engagements de la catégorie C, le comité doit être informé au préalable de l'état des arrangements conclus entre les pays en développement Membres et les pays donateurs en vue de la fourniture de l'assistance nécessaire.

Quant aux PMA, ils doivent notifier les engagements de la catégorie B au plus tard un an après l'entrée en vigueur de l'AFE et les dates pour la mise en œuvre deux ans après l'entrée en vigueur. Les engagements de la catégorie C doivent être notifiés au plus tard un an après l'entrée en vigueur de l'accord et les dates pour la mise en œuvre, cinq ans et demi après l'entrée en vigueur. Là aussi, le comité doit être informé au préalable de l'état des arrangements conclus en vue de la fourniture de l'assistance nécessaire à la mise en œuvre des engagements de la catégorie C. Pour les catégories B et C, les engagements et les dates de mise en œuvre notifiés font également partie intégrante de l'AFE. Les pays en développement Membres ou les PMA Membres qui pensent rencontrer des difficultés à respecter les délais de notification peuvent demander une prolongation au comité.

Art. 17 Mécanisme d'avertissement rapide: report des dates de mise en œuvre pour les dispositions des catégories B et C

L'art. 17 précise la marche à suivre lorsqu'un pays en développement Membre ou un PMA Membre n'est pas en mesure de tenir le délai de mise en œuvre qu'il a notifié au titre de l'art. 15. Dans ce cas, le pays en question doit en avvertir le comité à l'avance (au moins 120 jours avant l'expiration du délai pour les pays en développement Membres, au moins 90 jours avant pour les PMA Membres) et lui indiquer la nouvelle date de mise en œuvre et les raisons du retard. Le délai additionnel demandé est automatiquement accordé s'il ne dépasse pas 18 mois dans le cas d'un Membre en développement ou trois ans dans le cas d'un PMA Membre. Si la prolongation demandée est plus longue ou qu'il s'agit d'une deuxième prolongation ou d'une prolongation ultérieure, le comité est libre de l'accorder ou de la refuser.

Art. 18 Mise en œuvre de la catégorie B et de la catégorie C

L'art. 18 précise la marche à suivre lorsque, en raison d'une capacité insuffisante à mettre en œuvre une disposition de l'AFE, un pays en développement Membre n'est

pas en mesure de respecter la date de mise en œuvre et qu'il n'a pas obtenu de prolongation en application de l'art. 17. Ceci doit être notifié au comité, qui institue immédiatement un groupe d'experts pour examiner la question et l'insuffisance de capacité invoquée par le pays en développement Membre, et adresser une recommandation au comité.

Art. 19 Transfert entre les catégories B et C

L'art. 19 donne la possibilité de transférer des engagements de la catégorie B à la catégorie C, et vice versa. Pour ce faire, le Membre concerné doit présenter une notification au comité. Si le transfert de la catégorie B à la catégorie C requiert un délai additionnel, le Membre peut demander une prolongation de délai conformément à l'art. 17 ou demander au comité d'examiner sa demande visant à obtenir un délai additionnel.

Art. 20 Période de grâce pour l'application du mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends

Dans cet article, les Membres de l'OMC stipulent que, pendant une période de deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'AFE, les pays en développement Membres bénéficient, pour ce qui est des dispositions qu'ils ont désignées comme relevant de la catégorie A, d'une période de grâce pour l'application du mécanisme de règlement des différends. Autrement dit, pendant cette période, ce mécanisme ne peut pas être appliqué à des engagements de la catégorie A. Les PMA bénéficient, pour leurs engagements de la catégorie A, d'une période de grâce de six ans et, pour leurs engagements des catégories B et C, d'une période de huit ans suivant la mise en œuvre de la disposition en cause.

Art. 21 Fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités

Les Membres donateurs de l'OMC conviennent de faciliter la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités dans le but d'aider les pays en développement Membres et les PMA Membres à mettre en œuvre les dispositions de la section I de l'AFE. Les Membres doivent s'efforcer d'appliquer les grands principes usuels pour la fourniture d'une assistance et d'un soutien pour le renforcement des capacités, notamment tenir compte du cadre de développement global des pays et régions bénéficiaires et promouvoir la coordination avec les autres Membres donateurs et les institutions pertinentes. En outre, le comité devra organiser au moins une session par an sur le thème de l'assistance et du soutien au renforcement des capacités, afin de discuter des problèmes rencontrés et d'échanger des expériences.

Art. 22 Renseignements sur l'assistance et le soutien pour le renforcement des capacités devant être présentés au comité

L'art. 22 prévoit que les pays donateurs présentent, au moment de l'entrée en vigueur de l'AFE puis chaque année, des renseignements sur l'assistance et le soutien pour le renforcement des capacités fournis au cours des douze mois précédents et, le cas échéant, les décaissements auxquels ils se sont engagés pour les douze mois à venir. Les renseignements doivent être fournis suivant le modèle figurant à

l'annexe 1 de l'AFE. Les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) peuvent fournir ces renseignements selon le Système de notification des pays créanciers de l'OCDE. Les Membres donateurs doivent par ailleurs communiquer au comité les coordonnées de leurs organismes compétents en la matière et fournir des renseignements sur le processus et les mécanismes de demande d'assistance et de soutien pour le renforcement des capacités. Les pays en développement Membres et les PMA Membres ayant l'intention de demander une assistance et un soutien doivent fournir au comité les coordonnées des services chargés de coordonner cette assistance et ce soutien.

Section III (art. 23 et 24)

Art. 23 Dispositions institutionnelles

L'art. 23 institue le comité, qui est chargé de l'administration de l'AFE. Le comité est ouvert à la participation de tous les Membres de l'OMC et doit se réunir au moins une fois l'an afin de discuter des questions concernant le fonctionnement de l'AFE. Il est également chargé d'examiner le fonctionnement et la mise en œuvre de l'AFE dans un délai de quatre ans à compter de son entrée en vigueur, puis périodiquement.

Par ailleurs, l'art. 23 prévoit l'établissement de comités nationaux pour faciliter la coordination et la mise en œuvre de l'AFE au plan interne.

Art. 24 Dispositions finales

Aux termes de l'art. 24, toutes les dispositions de l'AFE sont contraignantes pour les Membres et des réserves ne peuvent être formulées sans le consentement de tous les Membres. Toutes les dispositions doivent être mises en œuvre à l'entrée en vigueur de l'AFE, étant précisé que les pays en développement Membres peuvent recourir aux dispositions de traitement spécial et différencié de la section II (art. 13 à 22). Pour les pays en développement Membres qui ratifieront l'AFE après son entrée en vigueur, les délais de notification des engagements des catégories B et C courent à compter de la date d'entrée en vigueur de l'AFE. Par ailleurs, les Membres qui font partie d'une union douanière ou d'un arrangement économique régional peuvent adopter des approches régionales pour mettre en œuvre l'accord. Il est en outre confirmé que l'AFE ne diminue pas les obligations des Membres au titre du GATT de 1994²³ et que toutes les exceptions et exemptions au titre du GATT de 1994 et du mémorandum d'accord sur le règlement des différends²⁴ s'appliquent aux dispositions de l'accord. L'AFE ne diminue pas non plus les droits et obligations des Membres de l'OMC au titre de l'accord sur les obstacles techniques au commerce²⁵ et de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires²⁶. Enfin, l'art. 24 dispose que les notifications des pays en développement Membres concernant la répartition des engagements entre les catégories A, B et C doivent être annexées à l'AFE et font dès lors partie intégrante de l'accord.

²³ RS 0.632.20

²⁴ RS 0.632.20, annexe 2

²⁵ RS 0.632.20, annexe 1A.6

²⁶ RS 0.632.20, annexe 1A.4

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

L'acceptation de l'AFE n'aura pas de conséquences financières directes pour la Confédération. Elle n'entraînera ni baisse des revenus ni nouveaux coûts, étant donné que la Suisse remplit déjà les obligations de l'AFE sur le plan matériel et qu'aucune réforme ni adaptation générant des coûts n'est requise. Les recettes douanières ne seront pas touchées et les redevances douanières servent uniquement à couvrir les coûts.

L'assistance offerte aux pays en développement Membres pour mettre en œuvre l'accord s'inscrira dans le cadre de la coopération économique et commerciale au développement et sera dès lors financée par les moyens qui lui sont affectés. L'AFE n'a donc pas plus de conséquences financières à cet égard.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Les obligations en matière d'assistance administrative prévues par l'AFE pourraient entraîner, après son entrée en vigueur, une hausse des demandes d'assistance administrative adressées à l'Administration fédérale des douanes (AFD). Cette supposition se fonde, d'une part, sur les droits et obligations instaurés par l'AFE et sur le fait que plusieurs pays (comme l'Inde ou la Russie) ont déjà fait part à la Suisse de leur volonté de conclure un accord bilatéral en matière d'assistance administrative (en dehors de l'OMC). Il est donc à prévoir que ces pays auront recours à l'assistance administrative par la voie multilatérale qu'ouvre l'AFE. Qui plus est, la Suisse reçoit déjà des demandes d'assistance administrative auxquelles elle ne peut pas donner suite faute de base légale. A l'avenir, elle sera toutefois tenue d'y répondre en application de l'AFE. Cela étant, l'AFE prévoit un certain nombre d'exceptions et de limitations en matière d'assistance administrative qui permettent aux autorités douanières nationales de ne pas entrer en matière ou de refuser de répondre à des demandes.

Globalement, il faut s'attendre à une hausse des demandes, laquelle pourrait éventuellement appeler une augmentation des effectifs de l'AFD. Comme les données empiriques sur cette question sont encore rares, il est pour l'heure difficile de quantifier précisément les conséquences sur l'état du personnel. De plus, il est impossible de définir aujourd'hui quand ces éventuelles ressources supplémentaires seraient nécessaires, puisque la date de l'entrée en vigueur de l'AFE n'est pas encore fixée, pas plus que le délai imparti pour sa mise en œuvre intégrale. L'opportunité d'augmenter les effectifs de l'AFD fera l'objet d'une évaluation au terme des débats parlementaires et, le cas échéant, d'une proposition au Conseil fédéral.

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

L'AFE n'a pas de conséquences en matière de finances et de personnel pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. En revanche, les conséquences économiques évoquées au ch. 3.3 concerneront en principe l'ensemble de la Suisse.

3.3 Conséquences économiques

L'AFE induira une simplification notable des procédures et des formalités douanières dans le commerce transfrontalier. L'élimination de ces obstacles administratifs dans le domaine douanier représente, pour les acteurs économiques suisses œuvrant à l'international, non seulement une exécution plus efficace des formalités à la frontière, mais aussi et surtout, grâce à la mise en place de règles transparentes et quasi universelles, une sécurité accrue du droit et de la planification, et une baisse appréciable des coûts de transaction. Ces améliorations simplifieront considérablement la vie des entreprises suisses actives à l'international, et en particulier celle des PME, qui sont un pilier important et durable de la place économique suisse.

Pour la Suisse et son économie axée sur les exportations, qui gagne un franc sur deux à l'étranger et dont la prospérité dépend largement de l'industrie d'exportation et du commerce international, la conclusion de l'AFE contribuera dès lors fortement à consolider la place économique et à améliorer la capacité de celle-ci à générer de la valeur ajoutée et à préserver ou créer des emplois. La diminution des coûts de transaction dans le commerce international peut en outre accroître à long terme la compétitivité des produits suisses sur les marchés étrangers, réduire les prix d'acquisition payés par les entreprises suisses et, par ricochet, bénéficier aux consommateurs suisses.

Par ailleurs, pour l'économie de la Suisse, dont la politique économique extérieure s'appuie largement sur l'OMC et le système commercial multilatéral, le renforcement systémique de l'OMC et du système commercial multilatéral induit par la conclusion de l'AFE contribue indirectement à consolider la politique économique extérieure de la Suisse et, de ce fait, sa place économique.

3.4 Conséquences sanitaires et sociales

L'AFE est avant tout un accord économique qui améliore les conditions-cadre applicables au règlement des formalités dans le trafic international des marchandises. La mise en œuvre de l'accord n'a guère de conséquences sur la pratique en vigueur en Suisse, étant donné que celle-ci remplit déjà les exigences de l'accord et qu'aucune adaptation de loi ou d'ordonnance n'est requise. Il s'ensuit que l'AFE ne portera pas atteinte à la sécurité, à la santé ou à l'identité des êtres humains et qu'il n'aura pas non plus d'incidence directe sur la culture, les valeurs sociales ou les ressources.

Les retombées positives de la facilitation des échanges transfrontaliers de marchandises pour la place économique suisse (cf. ch. 3.3) sont aussi, indirectement, béné-

fiques à la société. Ces avantages pour l'économie suisse (en particulier les PME), comme le renforcement de la place économie suisse qui les accompagne, contribueront à assurer la prospérité de notre pays et à préserver ou créer des emplois, ce qui, en fin de compte, profite aussi à la société.

3.5 Conséquences environnementales

L'activité économique d'un pays en général, et le commerce en particulier, a par principe un impact sur l'environnement. Cet impact dépend, d'une part, des réglementations nationales et, d'autre part, des secteurs où s'exerce l'activité économique ou commerciale du pays (s'agit-il d'activités économiques ou commerciales utilisant des méthodes de production respectueuses de l'environnement ou relèvent-elles de secteurs dont l'impact environnemental est élevé?). Les réglementations nationales ne sont pas touchées par l'AFE et ne subiront aucune modification du fait de l'acceptation de l'accord. Le choix des secteurs où s'exercent les activités commerciales ne sera pas non plus influencé par l'accord, puisque celui-ci s'appliquera de la même façon à toutes les procédures douanières.

Par ailleurs, le nouvel accord ne limitera pas les possibilités de restreindre les échanges de biens particulièrement dangereux ou nocifs pour l'environnement prévues par les règles de l'OMC et les dispositions des accords environnementaux multilatéraux.

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet relève de la mesure «Renforcer l'Organisation mondiale du commerce» annoncée dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁷ et dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²⁸.

4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

L'accord sur la facilitation des échanges s'inscrit dans la stratégie économique extérieure définie par le Conseil fédéral dans le rapport du 12 janvier 2005 sur la politique économique extérieure 2004²⁹ et confirmée dans le rapport du 11 janvier 2012 sur la politique économique extérieure 2011³⁰.

²⁷ FF 2012 349, ici 419 et 420

²⁸ FF 2012 6667, ici 6671

²⁹ FF 2005 993, ici 1012 et 1028

³⁰ FF 2012 675, ici 694

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1 de la Constitution (Cst.)³¹ 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 (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³²).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Les obligations qui découlent du présent accord instaurent une norme minimale en matière de facilitation des échanges. Cet accord est compatible avec l'intégralité des obligations internationales de la Suisse, y compris celles à l'égard de l'UE, notamment au titre 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 sécurité³³. Comme la Suisse, l'UE, qui est aussi Membre de l'OMC, devra mettre en œuvre et garantir les normes en la matière.

5.3 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

La Principauté de Liechtenstein est Membre à part entière de l'OMC et, en tant que tel, ratifiera l'AFE dans le cadre de l'OMC. Cela dit, en application 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 suisse³⁴, la mise en œuvre de l'AFE sur le territoire du Liechtenstein sera assurée par les autorités suisses.

5.4 Forme de l'acte à adopter

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. Aux termes de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³⁵, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Une telle disposition peut être importante si elle est considérée comme une disposition fondamentale dans le droit national.

³¹ RS 101

³² RS 172.101

³³ RS 0.631.242.05

³⁴ RS 0.631.112.514

³⁵ RS 171.10

La Suisse met déjà intégralement en œuvre l'AFE sur le plan matériel. Cet accord ne comprend pas fondamentalement de nouveaux engagements en comparaison avec des accords internationaux antérieurs (accords de libre-échange, GATT 1994). Comme il s'agit cependant d'un accord multilatéral qui s'applique à l'intégralité des flux de marchandises transfrontaliers, il est pertinent de prévoir le référendum facultatif pour l'arrêté fédéral portant approbation de cet accord, conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.