COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.1.2021
COM(2021) 11 final

2021/0005 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte UE-Suisse institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse du 25 juin 2009 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité en ce qui concerne la modification du chapitre III et des annexes I et II de l'accord

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte en ce qui concerne l'adoption envisagée des modifications apportées au chapitre III et aux annexes I et II de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse du 25 juin 2009 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (ci-après l'«accord»).

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Modification de l'accord relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité

L'accord est entré en vigueur le 1er juillet 2009 et a permis d'assurer à la fois la fluidité des flux commerciaux entre la Suisse et l'UE et un niveau élevé de sécurité dans la chaîne d'approvisionnement. L'accord repose sur le principe selon lequel l'UE et la Suisse mettent en place et appliquent aux transports de marchandises en provenance ou à destination des pays tiers les mêmes mesures douanières de sécurité, garantissant ainsi un niveau de sécurité équivalent à leurs frontières externes. L'accord dispense les opérateurs économiques de l'obligation de fournir aux autorités douanières une déclaration sommaire d'entrée préalablement à l'importation et à l'exportation dans le cadre des échanges bilatéraux entre l'UE et la Suisse. En revanche, dans le cadre des échanges avec des pays tiers, la Suisse met en œuvre des mesures douanières de sécurité équivalentes à celles de l'UE.

Actuellement, chaque partie dispose de son propre système de gestion des déclarations sommaires d'entrée (dans l'UE, il s'agit du système de contrôle des importations - ICS) mais les deux systèmes ne sont pas reliés.

Depuis 2016, la Commission mène des discussions préliminaires en vue de mettre à jour la législation de l'accord et d'intégrer la participation future de la Suisse au nouveau programme de l'UE de contrôle anticipé de la sûreté et de la sécurité avant l'arrivée en douane, à savoir le système de contrôle des importations 2 (ICS2), qui est un système centralisé.

De plus, le code des douanes de l'Union (CDU) a prévu des mesures figurant dans le nouveau projet ICS2 qui modifieront substantiellement les opérations douanières anticipées sur le fret pour les marchandises entrant dans l'UE ainsi que le cadre général commun de gestion des risques. Le nouveau programme remaniera la procédure existante d'un point de vue informatique, juridique, de la gestion des risques douaniers/des contrôles et des opérations commerciales. Il permettra de recueillir des données sur l'ensemble des marchandises entrant dans l'UE avant leur arrivée. Les opérateurs économiques devront déclarer les données relatives à la sûreté et à la sécurité dans l'ICS2, au moyen de la déclaration sommaire d'entrée (ENS). L'obligation de commencer à déposer ces déclarations ne sera pas la même pour tous les opérateurs économiques. Elle dépendra du type de services qu'ils fournissent dans le cadre de la circulation internationale des marchandises et est liée aux dates de déploiement des trois versions de l'ICS2 (15 mars 2021, 1er mars 2023 et 1er mars 2024). Les informations anticipées sur les marchandises et l'analyse de risque permettront de détecter à un stade précoce les menaces et aideront les autorités douanières à intervenir au point le plus approprié de la chaîne d'approvisionnement.

L'ICS2 constitue donc un instrument douanier essentiel de l'UE pour améliorer la gestion des contrôles de sécurité et de sûreté aux frontières à l'entrée et pour soutenir le programme de l'UE de contrôle anticipé de la sûreté et de la sécurité avant l'arrivée en douane. Afin de maintenir le même niveau de sécurité aux frontières extérieures, la Suisse a accepté de prendre part au projet ICS2 et d'être opérationnelle dès le lancement de la première version de l'ICS, le 15 mars 2021. Ces dispositions s'appliqueront également de manière équivalente aux modifications similaires apportées à l'accord sur la sécurité douanière entre l'UE et l'EEE, qui est applicable uniquement à la Norvège.

Les modifications qu'il est proposé d'apporter à l'accord sont le résultat de négociations entre l'UE, la Suisse et la Norvège, qui ont débuté en novembre 2019 et se sont achevées en octobre 2020. Les modifications apportées au chapitre III de l'accord ont pour but de tenir également compte de l'évolution de la législation de l'UE applicable en ce qui concerne les opérateurs économiques agréés (OEA) et le cadre en matière de gestion des risques et d'analyse de risque. Elles permettront d'assurer un niveau de sécurité équivalent aux frontières extérieures et de renforcer la sécurité et la sûreté de l'espace de sécurité commun.

L'accord comprendra aussi des modalités de financement (annexe I, titre III) qui couvrent les coûts de développement et d'utilisation opérationnelle de l'ICS2 par la Suisse et les spécifications fonctionnelles de l'ICS2 qui sont exposées dans les modalités techniques (annexe I, titre II).

Enfin, pour ce qui est de la protection des données, la protection des données et les transferts de données doivent respecter la législation de la partie contractante qui effectue le transfert, c'est-à-dire, dans le cas de transferts depuis l'UE, le règlement général sur la protection des données (RGPD).

2.2. Comité mixte UE-Suisse

Le comité mixte UE-Suisse est institué par l'article 19 de l'accord. Le comité mixte se prononce d'un commun accord, en représentation de chaque partie contractante.

Il se réunit au moins une fois par an et est responsable de la gestion et de la bonne application de l'accord. À cette fin, il peut également formuler des recommandations et arrêter des décisions, telles qu'une décision visant à modifier le chapitre III et les annexes, qui sont ensuite exécutées par les parties contractantes selon leurs propres règles.

2.3. Acte envisagé du comité mixte

Lors de sa prochaine réunion ou par échange de lettres, le comité mixte doit adopter une décision relative à la modification de l'accord (ci-après l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé vise à garantir les normes les plus élevées en matière de sécurité et de contrôle pour les marchandises franchissant les frontières et entrant sur les territoires douaniers de l'UE et de la Suisse.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 21 de l'accord, qui dispose que: *«1. Le comité mixte est responsable de la gestion et de la bonne application du présent accord. À cet effet, il formule des recommandations et arrête les décisions. 2. Le comité mixte peut modifier par voie de décision le chapitre III et les annexes.*»

En vertu de l'article 22, paragraphe 4, de l'accord, si la décision ne peut être adoptée de manière à permettre une application simultanée, les modifications prévues dans le projet de décision soumis à l'approbation des parties contractantes sont appliquées de manière provisoire.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

3.1. Vue d'ensemble de l'accord en vigueur

L'accord de 2009 souligne le caractère particulier des relations commerciales bilatérales entre l'UE et la Suisse et le grand intérêt mutuel que présente la mise en œuvre de mesures douanières de sécurité équivalentes. Cet accord sur les mesures douanières de sécurité équivaut à une reconnaissance mutuelle totale entre l'UE et la Suisse des contrôles douaniers de sécurité et ainsi à l'extension effective de la zone douanière de sécurité de l'UE.

L'accord est fondé sur le règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union et les actes d'exécution et délégué suivants:

- le règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission, et notamment la colonne pertinente de l'annexe B;
- le règlement d'exécution (UE) 2017/2089 de la Commission, qui comprend les responsabilités des parties en ce qui concerne la protection et le contrôle des données;
- la décision d'exécution de la Commission relative au programme de travail;
- le règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission, et notamment les colonnes pertinentes de l'annexe B.

Afin d'accroître la sécurité du commerce international de marchandises, l'UE a instauré de nouvelles mesures en 2006 destinées à garantir des normes plus élevées en matière de contrôles douaniers (IP/06/1821). Ces mesures incluent certaines règles et délais pour la communication par les opérateurs d'informations relatives aux marchandises préalablement à leur importation dans l'UE ou leur exportation depuis son territoire (déclarations électroniques d'entrée et de sortie); un système de l'UE d'analyse et de gestion des risques; et des mesures de facilitation relatives aux opérateurs économiques agréés (OEA) par l'UE.

L'UE et la Suisse sont également convenues d'élaborer un cadre commun de gestion des risques, qui inclut l'échange d'informations relatives aux risques, le cas échéant.

C'est dans le contexte de l'élaboration de ce cadre commun visant à améliorer les contrôles douaniers et à la suite de la modernisation de l'union douanière et de sa législation que l'accord a été modifié. Cela devrait permettre de garantir les normes les plus élevées en matière de sécurité et de contrôle pour les marchandises franchissant les frontières et entrant sur les territoires douaniers de l'UE et de la Suisse.

3.2. Modifications qu'il est proposé d'apporter à l'accord dans le cadre de la participation de la Suisse à l'ICS2

L'ICS2 constitue la première ligne de défense pour ce qui est de protéger le marché intérieur et les citoyens de l'UE. Grâce à des processus douaniers améliorés en matière de sécurité reposant sur les données, il soutient la mise en place de contrôles douaniers efficaces fondés sur les risques tout en facilitant le libre flux des échanges commerciaux légitimes par-delà les frontières extérieures de l'UE.

Le programme contribuera à établir une approche intégrée de l'UE pour renforcer le cadre de gestion des risques en matière douanière. Il s'agit d'un élément essentiel du code des douanes de l'Union et de la stratégie de gestion des risques en matière douanière, qui s'inscrit dans le droit fil du plan d'action adopté par le Conseil en 2014 et des objectifs de la Commission von der Leyen visant à faire passer l'union douanière à l'étape supérieure.

En tant que système d'information anticipée sur le fret, l'ICS2 permettra de recueillir des données sur l'ensemble des marchandises entrant dans l'UE préalablement à leur arrivée. Les opérateurs économiques devront déclarer les données relatives à la sûreté et à la sécurité dans l'ICS2, au moyen d'une «déclaration sommaire d'entrée». L'obligation de commencer à déposer ces déclarations ne sera pas la même pour tous les opérateurs économiques. Elle dépendra du type de services qu'ils fournissent dans le cadre de la circulation internationale des marchandises et est liée aux dates de déploiement des trois versions de l'ICS2 (15 mars 2021, 1er mars 2023 et 1er mars 2024).

Le 10 septembre 2019, la Suisse a confirmé sa participation au système de contrôle des importations 2 (ICS2). Cette confirmation a donné le coup d'envoi aux discussions formelles entre l'UE et la Suisse, en vue d'autoriser le pays partenaire à participer au cadre commun de l'ICS2, qui sera lancé le 15 mars 2021.

À ce titre, l'adhésion au programme ICS2 suppose des adaptations techniques et financières en lien avec l'accord et, tout particulièrement, des modifications qui tiennent compte de la modernisation de l'union douanière et de sa législation.

3.3. Modifications juridiques qu'il est proposé d'apporter à l'accord dans le cadre de la modernisation du CDU

Les principaux changements introduits dans le projet d'accord modifié sont fondés sur le règlement (UE) nº 952/2013 établissant le code des douanes de l'Union et son acte d'exécution [règlement (UE) 2015/2447] et son acte délégué [règlement (UE) 2015/2446]. Ces modifications alignent l'accord modifié sur la législation de l'UE la plus récente en ce qui concerne les mesures douanières de sécurité, les déclarations sommaires d'entrée et de sortie (ENS et EXS), le développement et le déploiement des systèmes électroniques concernés, les opérateurs économiques agréés (OEA) et le processus commun d'analyse de risque et le cadre commun de gestion des risques dans le respect de la législation la plus récente relative à la protection des données à caractère personnel.

Les textes juridiques suivants ont servi de base aux modifications majeures apportées à l'accord:

- Règlement (UE) nº 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union:
  - article 46 relatif à la gestion des risques et aux contrôles douaniers;
  - article 127 concernant les dispositions relatives au dépôt d'une déclaration sommaire d'entrée: format et contenu, utilisation de systèmes électroniques, dépôt et dispenses, délais, enregistrement, personnes qui effectuent le dépôt, analyse de risque aux fins de la sécurité et de la sûreté, dépôt multiple;
  - article 128 relatif à l'analyse de risque;
  - article 6, paragraphe 1, articles 12, 16, 46, 47, et articles 127 à 133 établissant la base juridique pour le développement et le déploiement de l'ICS2;
- **Décision d'exécution (UE) 2019/2151 de la Commission du 13 décembre 2019** établissant le programme de travail portant sur la conception et le déploiement des systèmes électroniques prévus dans le code des douanes de l'Union;

– **Règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission** (tel qu'il est applicable au 16 juillet 2020):

  - articles 104, 106, 112, 113 et 113 *bis* relatifs à la déclaration sommaire d'entrée;
  - annexe B concernant les exigences en matière de données;

– **Règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission** (tel qu'il est applicable au 20 juillet 2020):

  - article 24 relatif à la conformité des opérateurs économiques agréés remplaçant l'article 2 existant de l'annexe II de l'accord;
  - articles 182, 183, 184, 185, 186, 188 et 189 relatifs à la déclaration sommaire d'entrée;
  - annexe B concernant la structure et le format des données.

Les dernières modifications apportées à l'annexe B du règlement délégué (UE) 2015/2446 de la Commission et à l'annexe B du règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission doivent encore être formellement adoptées. À ce titre, un espace réservé a été laissé dans la proposition de modification de cet accord afin de mettre à jour les notes de bas de page une fois que les modifications auront été publiées (voir l'annexe I, article 2, de l'accord modifié).

La modification de l'article 24 du règlement d'exécution (UE) 2015/2447 de la Commission a été adoptée le 28 septembre 2020 par le comité du code des douanes de la Commission européenne. La date de publication de la modification n'a pas encore été fixée.

Conformément à la décision nº 1/2014 du comité mixte[1] et à l'accord sur le transport aérien conclu le 21 juin 1999[2], qui régit notamment la sécurité et la sûreté aériennes, entre la Communauté européenne et la Confédération suisse, il a été proposé d'introduire une exception pour le transport aérien dans le corps de l'accord modifié (annexe I, article 20) en ce qui concerne le dépôt de déclarations sommaires de sortie.

3.4. Modifications structurelles qu'il est proposé d'apporter à l'accord

Pour ce qui est de la structure de l'accord, il s'est avéré nécessaire de scinder en deux titres distincts les sections relatives à l'entrée (titre I) et à la sortie (titre IV) des marchandises figurant à l'annexe I concernant les déclarations sommaires d'entrée et de sortie, en raison essentiellement des dispositions plus détaillées relatives aux déclarations sommaires d'entrée (ENS) et à l'ICS2.

Conformément au raisonnement sous-tendant cette révision structurelle de l'annexe I, deux nouveaux titres ont été créés afin de couvrir:

– Titre II: les modalités techniques relatives au système de contrôle des importations 2;

– Titre III: les modalités financières relatives au système de contrôle des importations 2.

[1] Décision nº 1/2014 du comité mixte UE-Suisse du 10 octobre 2014 déterminant les cas de dispense de la transmission des données visée à l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, de l'annexe I de l'accord du 25 juin 2009 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (JO L 331 du 18.11.2014, p. 38).

[2] JO L 114 du 30.4.2002, p. 73.

3.5. Position à prendre par l'Union

Il convient que le comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, adopte une décision approuvant la modification du chapitre III et des annexes de l'accord. Pour ce faire, le comité mixte adopte une décision durant une réunion dudit comité lors de laquelle l'UE est une partie représentée ou marque son accord par échange de lettres.

La position à prendre par l'UE au sein du comité mixte devrait être définie par voie de décision du Conseil sur la base de la proposition de la Commission. De commun accord, l'accord modifié est ensuite mis en œuvre par les parties contractantes.

4. BASE JURIDIQUE

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

4.1.2. Application en l'espèce

Le comité mixte UE-Suisse est un organe institué par un accord, à savoir l'accord relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité.

L'acte que le comité mixte est appelé à adopter est un acte ayant des effets juridiques.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent essentiellement la politique commerciale commune.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 207, paragraphe 4, du TFUE.

4.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec son article 218, paragraphe 9.

5. INCIDENCE BUDGETAIRE

Les modifications proposées dans le cadre de la modification de l'accord relatif aux mesures douanières de sécurité reposent sur le principe selon lequel la Suisse participera au programme ICS2 à compter de sa première version qui sera déployée le 15 mars 2021. De nouvelles versions seront déployées en 2023 et 2024.

Cette participation a une incidence budgétaire pour la Suisse. La ventilation des coûts figure à l'article 17 de l'annexe I et a ensuite été communiquée à la Suisse au moyen d'un document officieux.

La Suisse contribuera à chaque version de l'ICS2, en versant dès lors un montant forfaitaire pour les coûts de développement supportés par la Commission européenne. Ces coûts s'élèvent respectivement à 520 000 EUR, à 550 000 EUR et à 550 000 EUR pour les versions 1, 2 et 3 et sont fondés sur une clé de répartition de 4 %.

La Suisse contribuera également aux coûts opérationnels supportés par la Commission européenne pour couvrir les coûts annuels des tests de conformité, de la maintenance de l'infrastructure (matériel, logiciel, hébergement, licences, etc.), des composantes centrales de l'ICS2 et des applications et services connexes nécessaires à leur fonctionnement et interconnexion (assurance de la qualité, service d'assistance et gestion des services informatiques). Ces coûts opérationnels sont fondés sur une clé de répartition de 4 % mais ne correspondent pas à un taux annuel fixe. À ce titre, le montant maximal des coûts opérationnels est plafonné à 450 000 EUR par an.

6. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que l'acte du comité mixte UE-Suisse modifiera l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité, il y a lieu de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne* après son adoption.

2021/0005 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte UE-Suisse institué par l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse du 25 juin 2009 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité en ce qui concerne la modification du chapitre III et des annexes I et II de l'accord

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse du 25 juin 2009 relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises, ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (ci-après l'«accord») est entré en vigueur le 1er juillet 2009[3].

(2) En vertu de l'article 21, paragraphe 2, de l'accord, le comité mixte UE-Suisse peut modifier par voie de décision le chapitre III et les annexes de l'accord lors de sa prochaine session ou par échange de lettres.

(3) En application de l'article 22, paragraphe 4, de l'accord, si la décision ne peut être adoptée de manière à permettre une application simultanée, les modifications prévues dans le projet de décision soumis à l'approbation des parties contractantes sont appliquées de manière provisoire lorsque cela est possible, à compter du 15 mars 2020, dans le respect des procédures internes des parties contractantes. Ce choix de date coïncide avec la première version du système de contrôle des importations 2, auquel la Suisse a accepté de prendre part.

(4) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, car la modification sera contraignante pour l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, est fondée sur le projet d'acte du comité mixte joint à la présente décision.

[3] JO L 199 du 31.7.2009, p. 24.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président