



Accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni

Rapport explicatif concernant le projet
mis en consultation

15 mai 2019

Table des matières

1	Présentation du projet.....	3
1.1	Contexte	3
1.2	Aperçu des accords Suisse-UE pertinents	5
1.3	Dispositif proposé	9
1.4	Appréciation de la solution retenue	10
2	Commentaire des dispositions	11
2.1	Commentaire des dispositions générales de l'accord commercial.....	11
2.2	Commentaire des annexes de l'accord commercial	13
2.3	Commentaire des dispositions de l'accord additionnel en vue d'étendre à la Principauté de Liechtenstein certaines dispositions de l'accord commercial	17
3	Conséquences	18
3.1	Conséquences économiques.....	18
3.2	Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes	19
4	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	19
5	Aspects juridiques.....	20
5.1	Constitutionnalité	20
5.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	20
5.3	Validité pour la Principauté de Liechtenstein.....	20
5.4	Forme de l'acte à adopter	20
5.5	Entrée en vigueur et application provisoire	21

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 23 juin 2016, 51,9 % des citoyens britanniques se sont prononcés en faveur d'une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (UE). Suite au résultat de ce référendum, le gouvernement britannique a notifié formellement à l'UE le 29 mars 2017 sa décision de se retirer. Au titre de l'art. 50 du Traité sur l'UE (JO C 326 du 26.10.2012), cette notification a ouvert une période de négociation de deux ans pour négocier et conclure un accord fixant les modalités du retrait du Royaume-Uni de l'UE (« Brexit »). Le Conseil européen peut prolonger ce délai, en accord avec l'État membre concerné, par décision unanime (conformément à l'art. 50 du traité sur l'Union européenne), ce qu'il a fait le 10 avril 2019 pour la deuxième fois.

Le Royaume-Uni est un partenaire économique important de la Suisse. En 2018, le Royaume-Uni était le sixième plus grand marché d'exportation de la Suisse (8.8 mia. CHF) et son huitième plus grand fournisseur (7.7 mia. CHF d'importations)¹.

Aujourd'hui, les relations économiques et commerciales entre la Suisse et le Royaume-Uni se basent essentiellement sur les accords bilatéraux Suisse-UE. Ces derniers ne seront plus applicables au Royaume-Uni après son retrait de l'UE.

Dès octobre 2016, le Conseil fédéral s'est fixé pour objectif de garantir autant que possible les droits et obligations existants à l'égard du Royaume-Uni au-delà de son retrait de l'UE, voire les étendre dans certains domaines (stratégie « Mind the Gap »). Dans ce cadre, la Suisse et le Royaume-Uni ont négocié un accord commercial². Dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie « Mind the Gap », outre cet accord commercial, des accords dans les domaines du transport aérien, du transport routier, des assurances, de l'admission sur le marché du travail et des droits acquis des citoyens³ ont été conclus entre la Suisse et le Royaume-Uni.

L'accord commercial a été signé le 11 février 2019 à Berne par le conseiller fédéral Guy Parmelin et le ministre britannique du Commerce international Liam Fox. Cet accord réplique dans la mesure du possible les droits et obligations économiques et commerciaux découlant des accords Suisse-UE et prévoit de mener des discussions exploratoires visant à développer ces relations bilatérales à l'avenir. En raison des incertitudes persistantes quant à la sortie du Royaume-Uni de l'UE et de l'éventualité d'une sortie « non ordonnée », le Conseil fédéral a convenu de l'application provisoire de l'accord sur la base de l'art. 7b de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; voir aussi chap. 2.1). Les commissions de politique extérieure (CPE) ont été consultées en ce sens en début d'année 2019 (la CPE-N en date du 15.01.19 ; la CPE-E en date du 01.02.19) et ont donné leur aval à l'application provisoire à compter de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

L'accord permet d'éviter l'émergence d'un vide juridique dans les relations commerciales avec le Royaume-Uni tout en tenant compte – en raison des incertitudes persistantes – des différents scénarios possibles dans la relation entre la Royaume-Uni et l'UE (voir Figure 1).

¹ Chiffres provisoires sans métaux précieux, pierres gemmes, objets d'art et antiquités.

² Cet accord est accompagné d'une déclaration conjointe relative aux règles d'origines (voir chap. 2.2.1). En outre, un accord additionnel visant à étendre certaines dispositions de l'accord commercial à la Principauté de Liechtenstein au titre du traité douanier Suisse–Liechtenstein a été conclu. Par souci de simplification, sauf indication spécifique la mention « *accord commercial* » dans le texte qui suit doit être lue comme englobant les trois textes mentionnés.

³ L'accord sur les droits acquis des citoyens fait également l'objet d'une consultation publique (<https://www.ad-min.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html>).

1.1.1 Scénario d'un retrait ordonné du Royaume-Uni de l'UE (« deal »)

En novembre 2018, les négociations entre l'UE et le Royaume-Uni ont abouti à un accord fixant les modalités du retrait du Royaume-Uni de l'UE (ci-après « accord de retrait UK–UE » ; « Withdrawal Agreement » en anglais) qui prévoit notamment la mise en place d'une période de transition allant de la date du retrait⁴ à fin 2020 (prolongeable une fois). Si cet accord est ratifié par les deux parties, cette période de transition entrerait en vigueur dès la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Pendant cette période, le Royaume-Uni continuerait de faire partie du marché intérieur européen et de l'Union douanière (mais sans droits de codécision). Les accords de l'UE avec des États tiers, tels que les accords bilatéraux Suisse-UE, resteraient applicables au Royaume-Uni. Dans ce cas, l'accord commercial conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni entrera en vigueur après l'échéance de la période de transition et servira de base pour les relations économiques et commerciales, jusqu'à ce que de nouveaux accords commerciaux puissent être conclus entre les parties.

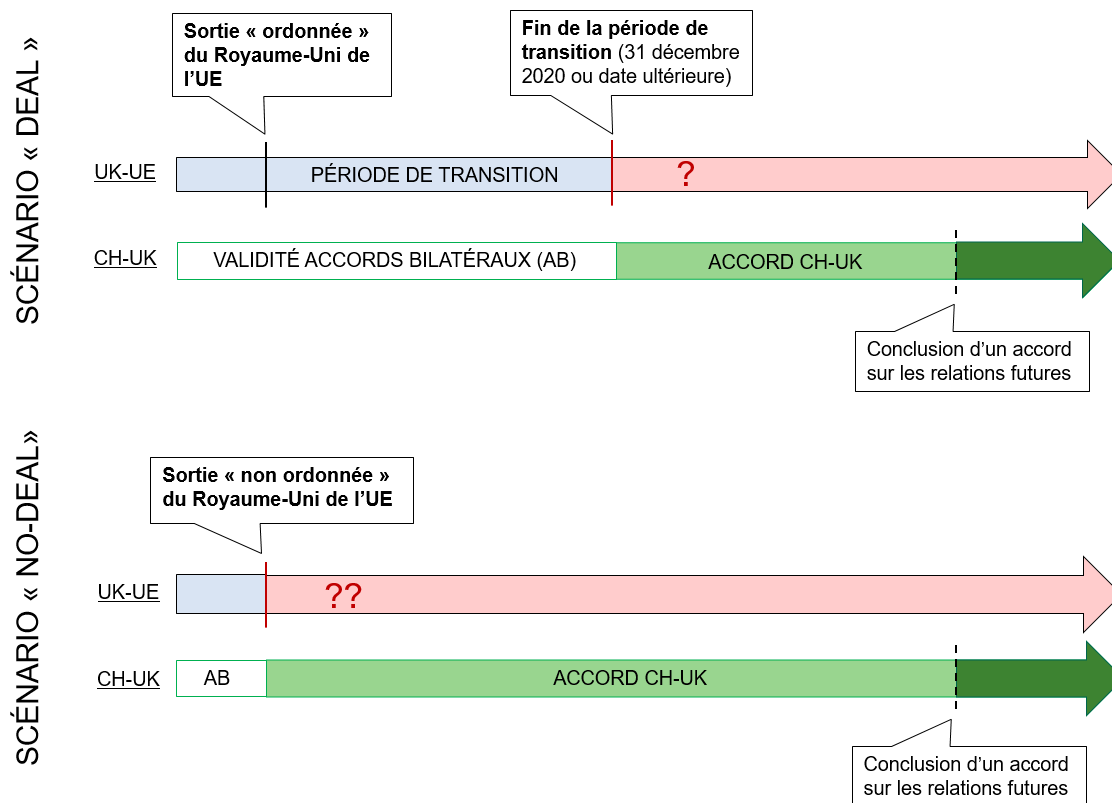
1.1.2 Scénario d'un retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE (« no-deal »)

Compte tenu des incertitudes qui persistent quant à la ratification de l'accord de retrait UK–UE, il ne peut être exclu que la période de transition ne voie pas le jour et que le Royaume-Uni quitte l'UE sans avoir réglé les modalités de sa sortie (retrait « non ordonné »). En l'occurrence, les relations entre le Royaume-Uni et l'UE ne seraient pas réglées sur une base contractuelle (« no-deal »). Dans ce cas, l'accord commercial conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni sera appliqué provisoirement à partir de la date à laquelle ce dernier quittera l'UE. Il permet de maintenir dans une large mesure les droits et obligations existants dans le domaine économique et commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni. Le 10 avril, le Conseil européen a avalisé le report du Brexit au 31 octobre 2019. Partant, une sortie sans accord ne serait envisageable, au plus tôt, qu'à compter de cette date⁵.

⁴ La date de retrait était initialement fixée au 29 mars 2019. Le Conseil européen peut prolonger ce délai, en accord avec les États membres concernés, par décision unanime (conformément à l'art. 50 du traité sur l'Union européenne). Le 21 mars 2019, il a décidé de prolonger la date de retrait jusqu'au 12 avril 2019 (dans l'éventualité – entretemps confirmée – d'un rejet de l'accord de retrait UK–UE par la chambre des communes d'ici au 29 mars 2019). Le 10 avril 2019, le Conseil européen a accepté une nouvelle prolongation de ce délai. La date de retrait est actuellement fixée au plus tard au 31 octobre 2019. Si l'accord de retrait UK–UE est ratifié avant cette date, la sortie du Royaume-Uni de l'UE aura lieu le premier jour du mois suivant la ratification de l'accord de retrait UK–UE.

⁵ A l'exception du scénario peu probable dans lequel le Royaume-Uni ne remplirait pas son obligation (en raison de son maintien temporaire dans l'UE) d'organiser des élections européennes le 23 mai 2019. Dans ce cas, la sortie du Royaume-Uni interviendrait le 1er juin 2019.

Figure 1 : Scénarios et application de l'accord commercial



1.1.3 Autres scénarios

A la lumière du rejet à trois reprises en début d'année 2019, par le Parlement britannique, de l'accord de retrait UK-UE et des discussions en cours entre les partis majoritaires britanniques, un scénario alternatif ne peut pas être exclu. Le texte de l'accord commercial conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni constitue une solution appropriée, quel que soit le scénario, s'il s'avère nécessaire, c'est-à-dire dans l'hypothèse où les accords Suisse-UE cesseraient de s'appliquer avec le Royaume-Uni. En outre, l'accord prévoit la possibilité de remplacer certaines de ses dispositions (conformément aux procédures décisionnelles prévues par la Constitution et le droit suisse), notamment afin de tenir compte de nouveaux développements.

1.2 Aperçu des accords Suisse-UE pertinents

Parmi les accords bilatéraux Suisse-UE, toute une série d'accords relèvent des relations économiques et commerciales. Ces différents accords ont pour effet de réduire et d'éliminer les obstacles au commerce et les discriminations dans les relations commerciales bilatérales. Dans certains domaines, ils ont également créé pour les opérateurs économiques suisses des conditions analogues à celles régnant sur le marché intérieur de l'UE (basées sur une harmonisation des règles ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE). Dix accords s'avèrent pertinents pour les relations économiques et commerciales. Il s'agit de six accords et deux accords sous forme d'échange de lettres entre la Suisse et l'UE, ainsi que de deux accords additionnels qui visent à étendre certaines dispositions des accords bilatéraux à la Principauté de Liechtenstein au titre du traité douanier entre la Suisse et cette dernière.

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

Les échanges de lettres⁶ annexés à l'accord de libre-échange de 1972 ne sont à une exception près plus pertinents pour le commerce entre la Suisse et l'UE ou ont été remplacés par de nouvelles dispositions. Il s'agit en grande partie de concessions ou de déclarations d'intention relatives aux produits agricoles qui ont par la suite été intégrées à l'accord agricole entre la Suisse et l'UE de 1999 (voir chap. 1.2.6). L'exception concerne une concession accordée par l'UE à la Suisse pour les poissons d'eau douce. Sur la base de l'annexe I de la lettre de la Communauté économique européenne (CEE) adressée à la Suisse datée du 21.7.1972, l'UE accorde toujours à la Suisse un droit nul pour certains poissons d'eau douce (numéro NC 0302.8910).

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

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne⁷ (ci-après « ALE de 1972 ») crée une zone de libre-échange pour les produits industriels et régit le commerce des produits agricoles transformés. En vertu de cet accord, les produits industriels peuvent circuler en franchise de douane entre la Suisse et les États membres de l'UE, pour autant qu'ils en soient originaires (cf. protocole n°3⁸ relatif à la définition de la notion de « produits originaires » et aux méthodes de coopération administrative). L'ALE de 1972 interdit par ailleurs toute restriction quantitative (contingents) ou toute autre mesure ayant un effet équivalent (p. ex. discrimination en matière de modalités de vente). Le protocole n°2⁹ concernant certains produits agricoles transformés prévoit le traitement préférentiel des produits agricoles transformés.

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

L'Accord additionnel sur la validité pour la Principauté de Liechtenstein de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse¹⁰ (ci-après « accord additionnel relatif à l'ALE de 1972 ») confère validité à toutes les dispositions de l'ALE de 1972 conclu entre la Suisse et l'UE pour la Principauté de Liechtenstein au titre du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse¹¹.

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

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics¹² (ci-après « accord sur les marchés publics ») étend le champ d'application de l'accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹³. L'accord confère ainsi aux entreprises suisses et européennes un accès étendu à des marchés supplémentaires. L'obligation de lancer des appels d'offres pour

⁶ RS 0.632.401

⁷ RS 0.632.401

⁸ RS 0.632.401.3

⁹ RS 0.632.401.2

¹⁰ RS 0.632.401.6

¹¹ RS 0.631.112.514

¹² RS 0.172.052.68

¹³ RS 0.632.231.422

des achats publics ou des mandats de construction conformément aux règles de l'OMC est étendue aux communes et districts, ainsi qu'aux entreprises publiques ou privées pour des acquisitions dans certains secteurs (p. ex. chemins de fer, approvisionnement en énergie).

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

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité¹⁴ (ci-après « ARM ») règle la reconnaissance mutuelle des examens de conformité pour les produits industriels entre la Suisse et l'UE. Ces examens permettent d'établir si un produit répond aux prescriptions en vigueur et s'il remplit les conditions de mise sur le marché. L'ARM garantit que les procédures de certification et d'autorisation nécessaires ne doivent être effectuées qu'une seule fois. Il assure aux acteurs économiques suisses des conditions d'accès au marché européen analogues à celles applicables à leurs concurrents issus de l'UE, dans 20 secteurs de produits.

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

L'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles¹⁵ (ci-après « accord agricole ») facilite les échanges de ces produits entre la Suisse et l'UE. Il règle la suppression d'obstacles tarifaires (contingents d'importation et suppression des droits de douane) et non tarifaires (prescriptions sur les produits ou dispositions en matière d'homologation) dans certains domaines de production. Sur le plan tarifaire, il libéralise entièrement le marché du fromage et prévoit des concessions douanières réciproques dans une série de secteurs (p. ex. fruits et légumes, horticulture et spécialités de viande). Sur le plan non tarifaire, certaines prescriptions techniques sont reconnues équivalentes dans les domaines de la santé des plantes, des aliments pour animaux, des semences, de l'agriculture biologique et du vin et des spiritueux tout comme les normes de qualité valables pour les fruits et légumes. Par ailleurs, l'annexe 11 dite « accord vétérinaire » crée un espace vétérinaire commun entre la Suisse et l'UE, permettant la suppression des contrôles vétérinaires réciproques aux frontières entre les parties. Enfin, l'accord agricole protège une liste de dénominations de denrées alimentaires et de produits agricoles (AOP et IGP) sur le territoire suisse et de l'UE.

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

L'Accord sous forme d'échange de lettres du 14 décembre 2000 entre la Communauté européenne et chacun des pays de l'AELE donateurs de préférences tarifaires dans le cadre du système de préférences généralisées (Norvège et Suisse)¹⁶ (ci-après « échange de lettres relatif au système de préférences généralisées ») permet de maintenir la préférence tarifaire en faveur des pays bénéficiaires après un transbordement ou une ouvraison ultérieure et de reconnaître les preuves d'origine.

¹⁴ RS 0.946.526.81

¹⁵ RS 0.916.026.81

¹⁶ RS 0.632.401.021

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

L'Accord de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers¹⁷ (ci-après « accord sur la lutte contre la fraude ») améliore la coopération entre la Suisse, l'UE et ses États membres dans la lutte contre la contrebande et d'autres délits en rapport avec les impôts indirects (p. ex. droits de douane, taxe sur la valeur ajoutée, impôts sur la consommation), les subventions et les marchés publics. L'accord prévoit une entraide administrative et judiciaire.

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

L'Accord additionnel 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 agricoles¹⁸ (ci-après « accord additionnel relatif à l'accord agricole ») confère validité aux dispositions pertinentes de l'accord agricole conclu entre la Suisse et l'UE pour la Principauté de Liechtenstein au titre du Traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse.

1.2.10 Accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité

L'Accord 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 sécurité¹⁹ (ci-après « accord sur la facilitation et la sécurité douanières ») simplifie les contrôles et les formalités dans les échanges de biens entre la Suisse et l'UE et règle la coopération en matière de sécurité douanière. Dans le trafic transfrontalier de marchandises, il a pour effet de simplifier et d'accélérer les formalités et contrôles douaniers réciproques, notamment à travers la reconnaissance mutuelle de l'équivalence des contrôles et des documents. En matière de sécurité douanière, au titre de l'accord la Suisse est traitée de façon équivalente à un État membre de l'UE. L'accord dispense la Suisse de l'application des mesures correspondantes applicables aux États tiers au sein de l'UE, comme l'obligation de déclaration préalable pour les importations.

¹⁷ RS 0.351.926.81

¹⁸ RS 0.916.026.812

¹⁹ RS 0.631.242.05

1.3 Dispositif proposé

L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni incorpore dans un accord les droits et obligations économiques et commerciaux découlant des accords pertinents Suisse-UE (cf. chap. 1.2). Il est accompagné d'un accord additionnel entre la Suisse, le Royaume-Uni et la Principauté de Liechtenstein visant à étendre les dispositions pertinentes au territoire liechtensteinois au titre du traité douanier Suisse–Liechtenstein. Ces accords permettent d'éviter l'émergence d'un vide juridique dans les relations économiques et commerciales avec le Royaume-Uni dès que les accords bilatéraux pertinents Suisse-UE cesseront de s'appliquer avec le Royaume-Uni, et ce quelles que soient les modalités finales de la sortie du Royaume-Uni de l'UE.

L'accord commercial assure la poursuite de la grande majorité des dispositions actuelles des accords pertinents Suisse-UE. Il couvre notamment l'ALE de 1972, l'accord sur les marchés publics, l'accord de lutte contre la fraude, trois des vingt secteurs de l'ARM (couvrant près de 75 % du commerce bilatéral sous l'ARM) ainsi que les dispositions tarifaires et la protection des indications géographiques contenus dans l'accord agricole (voir Figure 2).

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

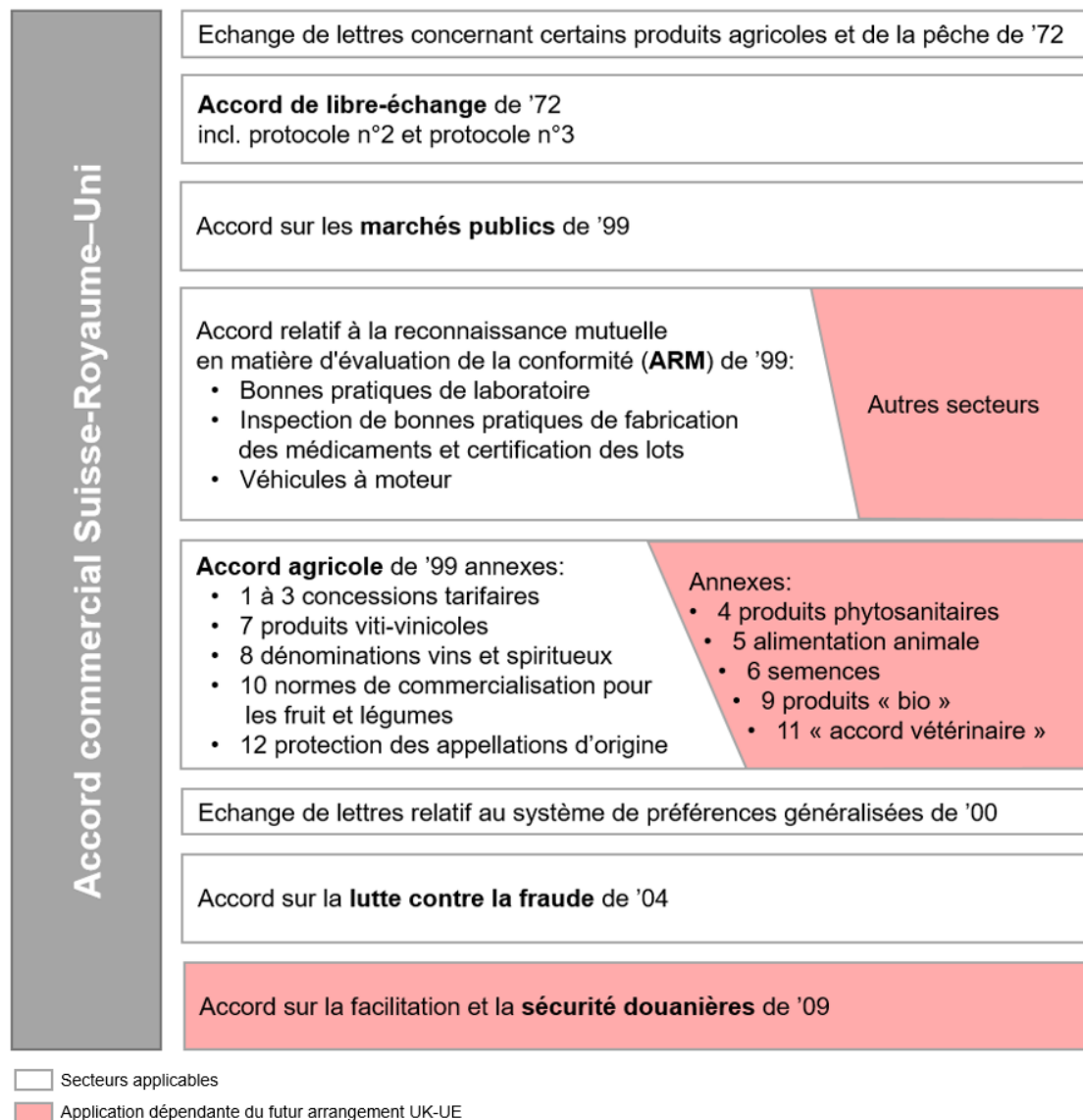
Dans certains domaines, les accords Suisse-UE vont au-delà des dispositions contenues dans les accords de libre-échange, puisqu'ils créent des conditions analogues à celles du marché intérieur. L'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ainsi que certains secteurs de l'accord agricole (dont l'« accord vétérinaire ») et certains chapitres de l'ARM reposent sur l'harmonisation avec les règles de l'UE ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE. Puisqu'à ce stade, les modalités des relations entre l'UE et le Royaume-Uni dans ces secteurs ne sont pas connues – mise à part pour la durée d'une éventuelle période de transition, l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni prévoit qu'ils ne s'appliquent pas dans leurs relations bilatérales (voir Figure 2). L'accord inclut cependant un mécanisme permettant d'appliquer ces domaines à l'avenir si les conditions nécessaires sont remplies, à savoir que le Royaume-Uni et l'UE parviennent à des arrangements correspondants.

L'accord prend effet dès que les accords bilatéraux pertinents Suisse-UE cesseront de s'appliquer avec le Royaume-Uni. Dans le cas d'un retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE, les accords seront appliqués provisoirement dès la sortie du Royaume-Uni de l'UE. Si l'accord de retrait UK–UE est ratifié par les parties et que la période de transition voit le jour, il est prévu que l'accord entre en vigueur après l'écoulement de la période de transition.

Outre le maintien des relations existantes, l'accord commercial prévoit sous la forme d'une clause de révision qu'il soit remplacé, développé et modernisé, notamment afin de tenir compte de la future politique commerciale du Royaume-Uni et d'élargir la portée de l'accord. Les secteurs de la protection de la propriété intellectuelle et du commerce des services figurent notamment parmi les domaines additionnels qui seront considérés.

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

Figure 2 : Secteurs couverts par l'accord commercial Suisse–Royaume-Uni



1.4 Appréciation de la solution retenue

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

L'accord commercial conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni offre aux opérateurs économiques le plus de stabilité possible dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. En l'absence d'un tel accord de remplacement, dès que les accords bilatéraux pertinents Suisse-UE cesseront de s'appliquer, la Suisse et le Royaume-Uni se verraient appliquer les règles et les concessions tarifaires de l'OMC. Cela aurait pour conséquence, par rapport à la situation actuelle, la mise en place d'entraves tarifaires et non tarifaires au commerce substantielles.

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

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

2 Commentaire des dispositions

2.1 Commentaire des dispositions générales de l'accord commercial

L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni incorpore les accords Suisse-UE listés au chapitre 1.2, à l'exception des accords additionnels concernant le Liechtenstein (voir chap. 1.2.3 et chap. 1.2.9 ; ces accords sont couverts dans un accord distinct, détaillé au chap. 2.3) par ses articles suivants :

Art. 1 Incorporation des accords commerciaux Suisse-UE

L'art. 1, al. 1, stipule que les accords Suisse-UE pertinents pour les relations économiques et commerciales bilatérales font partie intégrante, sous réserve des modifications nécessaires (« mutatis mutandis »), de l'accord commercial. Ainsi, les dispositions de ces accords s'appliquent dans les relations bilatérales comme si elles avaient été conclues entre la Suisse et le Royaume-Uni.

L'art. 1, al. 2, précise que les annexes 4 à 6, 9 et 11 de l'accord agricole, les chapitres 1 à 11, 13 et 16 à 20 de l'ARM ainsi que l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières ne s'appliquent pas, à moins que les comités mixtes Suisse-Royaume-Uni compétents n'en décident autrement. Il s'agit des domaines des accords Suisse-UE qui reposent sur l'harmonisation avec les règles de l'UE ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE (voir explication au chap. 1.3).

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

Art. 2 Définitions et interprétation

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

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

Art. 3 Objectif

L'art. 3 définit l'objectif général de l'accord, qui est le maintien des relations commerciales existantes entre la Suisse et le Royaume-Uni et la création d'une plateforme pour le développement des relations commerciales.

Art. 4 Champ d'application territorial

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

Par la suite, les parties sont convenues que l'accord commercial ne s'appliquera pas aux bases militaires souveraines (*Sovereign Base Areas*) d'Akrotiri et de Dhekelia à Chypre. Un échange de lettres entre la Suisse et le Royaume-Uni, en cours d'élaboration, va rendre cet accord contraignant en droit international.

Art. 5 Maintien des délais

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

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

Art. 6 Comités mixtes

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

Art. 7 Modifications

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

Art. 8 Réexamen

Conformément à l'art. 8, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur ou de l'application provisoire de l'accord (art. 9, al. 4), la Suisse et le Royaume-Uni mènent des discussions exploratoires en vue de moderniser et de développer l'accord ou, le cas échéant, de le remplacer par un nouvel accord. À cette fin, l'évolution des relations de la Suisse et du Royaume-Uni avec des tiers (en particulier l'UE) et les développements dans le cadre de l'OMC sont notamment considérés. Des domaines additionnels actuellement pas couverts par l'accord peuvent également être envisagés, tels que la facilitation du commerce, le commerce des services, la protection de la propriété intellectuelle, le travail, l'environnement, les mesures de défense commerciale et le règlement des différends. Ces discussions devraient débiter dans les deux ans suivant le retrait du Royaume-Uni de l'UE. Sur la base du « Memorandum of Understanding » signé par les parties (voir chap. 1.4), cela est également le cas si l'accord entre en vigueur après la période de transition.

Art. 9 Entrée en vigueur, application provisoire et extinction

Conformément à l'art. 9, al. 3, l'accord entre en vigueur lorsque les accords économiques et commerciaux entre la Suisse et l'UE cessent de s'appliquer au Royaume-Uni, à condition qu'à cette date les parties se soient notifié l'accomplissement de leurs procédures internes. Les accords économiques et commerciaux entre la Suisse et l'UE cesseront de s'appliquer au Royaume-Uni soit à la fin de la période de transition convenue entre le Royaume-Uni et l'UE (scénario « deal ») soit au moment du retrait du Royaume-Uni si ce dernier quitte l'UE de manière non ordonnée (scénario « no-deal »).

L'art. 9, al. 4, prévoit l'application provisoire de l'accord dans l'attente de son entrée en vigueur, conformément aux procédures internes des parties. En Suisse, l'art. 7b, LOGA prévoit que le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale « si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent » (voir chap. 5.5). Dans le cas présent, ces deux exigences sont remplies.

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

2.2 Commentaire des annexes de l'accord commercial

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

L'accord relatif à la facilitation et la sécurité douanière incorporé à l'art. 1, al. 1, let. h, n'est pas appliqué, comme expliqué au ch. 1.3, en raison de l'absence d'un accord entre le Royaume-Uni et l'UE portant sur l'harmonisation des règles dans ce domaine (cf. art. 1, al. 2, let. c). Si quelque chose venait à changer du point de vue de l'harmonisation entre le Royaume-Uni et l'UE dans ce domaine et que cet accord incorporé devenait en conséquence applicable et était déclaré tel par le comité mixte (art. 1, al. 3, de l'accord commercial), les adaptations éventuellement nécessaires devraient figurer dans une annexe distincte de l'accord commercial.

Les annexes doivent être lues de la manière suivante : toutes les dispositions des accords incorporés non listées en annexe s'appliquent bilatéralement mutatis mutandis entre la Suisse et le Royaume-Uni par référence aux accords bilatéraux Suisse-UE ; seules les dispositions faisant l'objet de modifications sont listées. Les modifications se limitent aux adaptations techniques nécessaires pour permettre le transfert des droits et des obligations dans le cadre des relations Suisse-UE à celui des relations Suisse-Royaume-Uni. Des adaptations matérielles sont introduites uniquement dans le domaine du cumul de matières originaires (cf. titre 2.2.1) et dans celui des contingents tarifaires de l'accord agricole, qui deviennent bilatéraux (cf. titre 2.2.4). Ces deux adaptations matérielles sont nécessaires pour préserver au mieux le statu quo.

2.2.1 Annexe 1 : Modifications de l’ALE de 1972

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

Protocole n°2 : le Protocole n°2 de l’ALE Suisse-UE fixe le calcul des mesures de compensation des prix (droits de douane et contributions à l’exportation) pour les produits agricoles transformés. Les mesures de compensation des prix sont basées sur les différences de prix entre le marché suisse et le marché de l’UE pour les matières premières agricoles contenues dans les produits agricoles transformés. Ces écarts de prix sont périodiquement ajustés avec l’UE. Il a été convenu avec le Royaume-Uni que la Suisse et le Royaume-Uni ne prélèveraient pas de droits de douane plus élevés sur les importations concernées que ceux prélevés sur les produits en provenance l’UE.

Protocole n°3²⁰ : Les règles d’origine de la Convention régionale sur les règles d’origine préférentielles pan-euro-méditerranéennes (Convention PEM) applicables en vertu du Protocole n°3 de l’ALE entre la Suisse et l’UE sont largement reproduites dans un nouveau Protocole n°3. Le nouveau Protocole n° 3 est donc plus détaillé que le Protocole n° 3 figurant dans l’ALE Suisse-UE, tout en étant de teneur identique, car ce dernier est conçu comme une simple référence à la Convention PEM. Actuellement, il n’est pas possible de faire référence à la Convention PEM dans l’ALE incorporé, car le Royaume-Uni n’a pas encore déterminé s’il sera membre indépendant de la Convention PEM après sa sortie de l’UE. Le cumul de matières originaires d’autres parties à la Convention PEM présuppose qu’il existe un accord de libre-échange entre les parties concernées. Dans la perspective d’un éventuel « no-deal » entre le Royaume-Uni et l’UE, la Suisse et le Royaume-Uni sont convenus, compte tenu de l’intention commune du Royaume-Uni et de l’UE de conclure un ALE, que pendant une période transitoire de trois ans, le cumul avec des matières originaires de l’UE s’applique à condition qu’un accord sur la coopération administrative (assistance mutuelle) existe entre l’UE et le Royaume-Uni.

2.2.2 Annexe 2 : Modifications de l’accord sur les marchés publics

L’accord sur les marchés publics sera entièrement incorporé aux relations avec le Royaume-Uni et appliqué. Il repose sur l’Accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics de l’OMC (AMP)²¹ et apporte davantage de libéralisation.

Le Royaume-Uni est actuellement seulement partie à l’AMP de l’OMC en tant que membre de l’UE. Il est en passe d’y adhérer en tant que membre indépendant. L’annexe 2 relative à l’AMP introduit des règles transitoires qui visent à tenir compte de l’éventualité que le Royaume-Uni n’ait pas encore formellement accédé à l’AMP au moment de sa sortie de l’UE. En raison de l’absence de certitude à ce sujet au moment de la conclusion de l’accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni, ce dernier intègre les engagements en matière d’accès aux marchés découlant de l’AMP (annexe 2, al. 5) afin d’assurer la continuité des droits et obligations actuels dans les relations bilatérales Suisse–Royaume-Uni.

²⁰ Le protocole n°3 de l’ALE de 1972 entre la Suisse et l’UE relatif aux règles d’origines contient deux déclarations communes. Elles portent sur la reconnaissance selon des critères définis dans le protocole n°3 de l’accord de libre-échange de certains produits originaires de la Principauté d’Andorre et de la République de Saint-Marin comme étant originaires de l’UE. Celles-ci ont été reprises avec le Royaume-Uni. Dans une déclaration supplémentaire, la Suisse et le Royaume-Uni reconnaissent en outre qu’une approche trilatérale (CH-UK-UE) des règles d’origine est souhaitée afin de répliquer les conditions régissant actuellement les flux commerciaux entre les parties et que les développements dans le cadre de la Convention-PEM doivent être pris en compte (voir aussi note de bas de page n°2).

²¹ RS 0.632.231.422

2.2.3 Annexe 3 : Modifications de l'ARM

L'annexe 3 de l'accord commercial introduit des modifications aux dispositions générales de l'ARM incorporé ainsi que dans les trois secteurs (ou chapitres) appliqués dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. Les trois secteurs – « Véhicules à moteur » (chap. 12), « Bonnes pratiques de laboratoire (BPL) » (chap. 14) et « Inspection des bonnes pratiques de fabrication (BPF) des médicaments et certification des lots » (chap. 15) – peuvent être maintenus puisque les normes sur lesquelles reposent les réglementations techniques correspondantes ont été élaborées dans le cadre d'organisations internationales dont la Suisse et le Royaume-Uni sont membres²². Les 17 autres secteurs (chap. 1 à 11, 13 et 16 à 20 de l'annexe 1 à l'ARM) ne sont pas applicables en raison du fait que la reconnaissance de l'équivalence des réglementations concernées de l'UE et du Royaume-Uni n'est pas assurée. Certains de ces secteurs sont tellement ancrés dans le système de l'UE pour ce qui est des procédures d'application que leur règlement sur le plan bilatéral (entre la Suisse et le Royaume-Uni) hors du système de l'UE exigeraient un tout autre fonctionnement (p. ex. l'étroite collaboration entre les autorités de surveillance du marché ou le système d'autorisation dans le domaine des produits biocides au chapitre 18 de l'annexe 1 à l'ARM). Avant toute déclaration d'applicabilité (art. 1, al. 3, de l'accord commercial), l'ensemble de ces secteurs de produits devrait être réévalué et des modifications devraient également être effectuées à l'annexe 3 de l'accord commercial.

Le ch. 1 de l'annexe 3 prévoit l'introduction, dans l'accord incorporé, d'un art. 10, al. 6, en vertu duquel le comité mixte institué par la Suisse et le Royaume-Uni peut décider de modifier certains secteurs figurant dans l'ARM incorporé ou d'ajouter de nouveaux secteurs. Le comité mixte examine le niveau d'équivalence des législations des parties et décide si elles sont couvertes par l'art. 1, al. 1 (ARM « traditionnel », basé sur des prescriptions techniques différentes) ou al. 2 (ARM basé sur des prescriptions techniques équivalentes), de l'ARM incorporé. Des travaux visant à trouver des solutions de rechange pour les secteurs non applicables de l'ARM sont en cours entre la Suisse et le Royaume-Uni. Le ch. 2 de l'annexe 3 introduit un nouvel art. 12 consacré à l'échange d'informations. Chaque partie informe l'autre partie lorsqu'elle s'attend à ce que ses dispositions législatives, réglementaires et administratives diffèrent des dispositions correspondantes de l'UE couvertes par l'ARM entre la Suisse et l'UE. L'al. 2 prévoit que chaque partie notifie par écrit à l'autre les modifications prévues dès que possible, mais au plus tard 60 jours avant leur entrée en application. Le comité mixte décide de l'équivalence des législations et adapte, si nécessaire, les dispositions législatives, réglementaires et administratives concernées.

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

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

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

²² Il s'agit de : la « UN Economic Commission for Europe » pour les véhicules à moteur, des « OECD Principles for Good Laboratory Practices » pour les bonnes pratiques de laboratoire et du « Pharmaceutical Inspection Co-operation Scheme » (PIC/S) pour l'inspection des bonnes pratiques de fabrication (BPF).

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

2.2.4 Annexe 4 : Modifications de l'accord agricole

La partie « principale » de l'accord agricole Suisse-UE est incorporée *mutatis mutandis* à l'accord commercial, sans adaptations spécifiques aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni. L'annexe 4 contient les modifications nécessaires des annexes de l'accord agricole incorporé applicables en vertu de l'art. 1, al. 2, de l'accord commercial. Dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, les annexes 1 à 3 (concessions tarifaires), 7 (commerce de produits vitivinicoles), 8 (dénominations dans le secteur des boissons spiritueuses), 10 (fruits et légumes) et 12 (appellations d'origine) s'appliquent. Les autres annexes de l'accord agricole, c'est-à-dire les annexes 4 (secteur phytosanitaire), 5 (alimentation animale), 6 (secteur des semences), 9 (agriculture biologique), et 11 (« accord vétérinaire ») ne s'appliquent pas du fait que la reconnaissance de l'équivalence des réglementations concernées de l'UE et du Royaume-Uni n'est pas assurée (cf. ch. 1.3). En cas d'un changement en matière d'harmonisation de ces domaines entre le Royaume-Uni et l'UE qui permettrait, sur décision du comité mixte, l'application des annexes susmentionnées, les éventuelles adaptations nécessaires devront également être effectuées à l'annexe 4.

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

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

Du fait de l'incorporation de l'accord agricole Suisse-UE et des droits et obligations qu'il prévoit, l'accord reprend entre la Suisse et le Royaume-Uni les concessions tarifaires en vigueur en vertu de l'accord Suisse-UE. Le libre-échange du fromage demeure donc applicable entre la Suisse et le Royaume-Uni. De nouveaux contingents bilatéraux seront mis en place pour les produits pour lesquels l'accord Suisse-UE prévoit des contingents tarifaires. Comme il n'existe pas de statistiques précises sur le commerce intracommunautaire, le commerce entre la Suisse et le Royaume-Uni a fait l'objet d'estimations afin de reproduire l'effet des contingents tarifaires en vigueur sur le plan bilatéral. Le volume des contingents tarifaires a été adapté sur la base de plusieurs éléments, notamment des flux commerciaux et des données historiques relatives à l'utilisation des contingents. Les concessions tarifaires correspondantes sont énumérées aux appendices A (concessions de la Suisse) et B (concessions du Royaume-Uni) et remplacent les annexes 1 et 2 de l'accord incorporé. L'annexe 3 de l'accord agricole Suisse-UE (concessions relatives au fromage) est intégrée à l'accord commercial telle quelle et s'applique par conséquent de la même manière aux relations entre la Suisse et le Royaume-Uni qu'aux relations entre la Suisse et l'UE.

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

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

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

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

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

2.2.5 Annexe 5 : Modifications de l'échange de lettres relatif au système de préférences généralisées

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

2.2.6 Annexe 6 : Modifications de l'accord sur la lutte contre la fraude

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

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

L'accord additionnel trilatéral entre la Suisse, le Liechtenstein et le Royaume-Uni reprend les dispositions des deux accords additionnels entre la Suisse, le Liechtenstein et l'UE relatifs à l'ALE de 1972 (voir ch. 1.2.3) et à l'accord agricole (voir ch. 1.2.9) en un seul accord avec le Royaume-Uni.

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

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

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

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

3 Conséquences

3.1 Conséquences économiques

Le retrait du Royaume-Uni de l'UE aura un impact sur les relations économiques et commerciales de ce dernier avec les États membres de l'UE, mais aussi avec tous les partenaires commerciaux de l'UE bénéficiant d'un accès facilité au marché intérieur de l'UE comme la Suisse. Un retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE (scénario « no-deal ») aurait des conséquences économiques considérables pour ces partenaires, étant donné que ces pays se verraient appliquer avec le Royaume-Uni du jour au lendemain essentiellement les règles et les concessions tarifaires de l'OMC, en lieu et place de régime préférentiel en place.

L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni prévient et atténue dans la mesure du possible ces conséquences en répliquant les accords commerciaux entre la Suisse et l'UE. Il assure la continuation des dispositions de l'ALE de 1972, de l'accord sur les marchés publics, de l'accord sur la lutte contre la fraude, de trois secteurs de l'ARM, notamment des dispositions tarifaires et de la protection des indications géographiques contenues dans l'accord agricole ainsi que de deux échanges de lettres. Pour tous ces domaines, aucun changement n'est à attendre en comparaison avec la situation actuelle.

L'inapplicabilité provisoire des secteurs reposant sur l'harmonisation avec les règles de l'UE ou la reconnaissance de l'équivalence des règles entre la Suisse et l'UE aurait pour conséquence que les biens en provenance du Royaume-Uni seraient soumis aux réglementations d'importation applicables aux pays tiers dans les domaines de la coopération et sécurité douanières, des mesures sanitaires et phytosanitaires et dans 17 secteurs de l'ARM. Par conséquent, dans un scénario « no-deal », malgré l'entrée en application de l'accord commercial, il faudrait s'attendre à l'apparition d'entraves au commerce entre la Suisse et le Royaume-Uni. À titre d'exemple, les envois depuis le Royaume-Uni devraient faire l'objet d'une déclaration préalable et les produits relevant des secteurs non appliqués de l'ARM devraient être soumis à deux contrôles d'évaluation de la conformité distincts pour l'accès aux marchés suisse et britannique.

Afin d'éliminer ces entraves au commerce dès que possible, l'accord prévoit cependant un mécanisme permettant d'appliquer les règles concernant ces domaines qui valent entre la Suisse et l'UE également entre la Suisse et le Royaume-Uni dès que les conditions préalables seront remplies (conclusion d'accords correspondants entre le Royaume-Uni et l'UE). Enfin, l'accord prévoit des discussions exploratoires visant à développer les relations économiques à l'avenir.

3.2 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

Dans le cas d'un retrait non ordonné du Royaume-Uni de l'UE (scénario « no-deal »), des conséquences sur le personnel de la Confédération sont à prévoir en raison du traitement des biens en provenance du Royaume-Uni au titre de pays tiers dans certains domaines (p. ex. coopération et sécurité douanières, mesures sanitaires et phytosanitaires) et du fait que de nouveaux contingents bilatéraux devront être administrés. Les ressources découlant des procédures douanières conviennent cependant d'être nuancées par le fait que la Suisse forme un espace commun avec l'UE dans les domaines concernés. Par conséquent, ces biens font l'objet d'un contrôle au premier point d'entrée dans ledit espace commun et seule une quantité marginale de biens entrent directement sur le territoire suisse en provenance du Royaume-Uni par les aéroports suisses. En outre, des ressources supplémentaires en termes de personnel seront nécessaires afin de garantir le bon fonctionnement de l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni. Il s'agit notamment d'assurer le suivi des législations concernées et l'élaboration des mesures correspondantes dans le cadre des comités mixtes, si les législations concernées venaient à prendre des directions différentes et à diverger.

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

Pour les cantons et les communes, un accord avec le Royaume-Uni n'a aucune incidence sur leurs finances et leur personnel.

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

En raison du fait que le référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE est intervenu le 23 juin 2016 en cours de législature, l'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni n'a pas été annoncé dans le programme de la législature 2015 à 2019²³.

Néanmoins, il relève de l'objectif 5 du Conseil fédéral pour l'année 2019²⁴ : « la Suisse renouvelle et développe ses relations politiques et économiques avec l'UE ». Cet objectif prévoit que le Conseil fédéral prenne les décisions nécessaires à la poursuite ininterrompue des relations entre la Suisse et le Royaume-Uni (mise en œuvre de la stratégie « Mind the Gap »), et ce notamment à travers l'adoption des messages relatifs aux futures relations bilatérales entre la Suisse et le Royaume-Uni.

²³ FF 2016 981

²⁴ [Objectifs 2018 du Conseil fédéral](#), Décision du Conseil fédéral du 1^{er} novembre 2017.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

En vertu de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)²⁵, les affaires étrangères sont du ressort de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]²⁶ ; art. 7a, al. 1, LOGA²⁷). L'accord commercial entre la Suisse et le Royaume-Uni et l'accord additionnel entre la Suisse, le Royaume-Uni et la Principauté de Liechtenstein doivent être approuvés par l'Assemblée fédérale.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

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

5.3 Validité pour la Principauté de Liechtenstein

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

5.4 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale, s'ils contiennent 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, LParl, sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences.

Les deux accords peuvent être dénoncés à tout moment moyennant un préavis de douze mois. Ils ne prévoient pas d'adhésion à une organisation internationale. Leur mise en œuvre n'appelle aucune adaptation à l'échelon de la loi. Toutefois, ces accords contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 22, al. 4, LParl et de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. et sont par conséquent sujet au référendum facultatif.

²⁵ RS 101

²⁶ RS 171.10

²⁷ RS 172.010

5.5 Entrée en vigueur et application provisoire

L'accord commercial entre en vigueur lorsque les accords commerciaux bilatéraux entre la Suisse et l'UE cessent de s'appliquer au Royaume-Uni (art. 9, al. 3, de l'accord commercial).

Si l'UE et le Royaume-Uni trouvent un accord concernant le retrait du Royaume-Uni de l'UE (retrait ordonné ; « deal »), l'accord commercial s'appliquera à l'issue d'une période transitoire convenue entre le Royaume-Uni et l'UE.

Étant donné que l'accord de retrait UK–UE n'a pas encore été ratifié, il n'est pas exclu que le Royaume-Uni quitte l'UE de manière non ordonnée (« no-deal »). Dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, cela aurait pour conséquence que les accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE cesseraient de s'appliquer avec le Royaume-Uni après la sortie du Royaume-Uni de l'UE. La validité des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE avec le Royaume-Uni, qui devait se prolonger en tout cas jusqu'à la fin de la période de transition prévue jusqu'au 31 décembre 2020, ne serait plus valable. L'extinction des accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE avec un important partenaire commercial qu'est le Royaume-Uni aurait des conséquences économiques et politiques importantes.

Conformément à l'art. 7b, al. 1, LOGA, le Conseil fédéral peut, si la sauvegarde d'intérêts importants de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international dont l'approbation relève de l'Assemblée fédérale. Le maintien des relations économiques bilatérales avec entre la Suisse et le Royaume-Uni est un intérêt important de la Suisse sous l'angle de la politique économique extérieure (cf. ch. 1.1).

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

Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées sur l'application provisoire conformément à l'art. 152, paragraphe 3bis, LParl et ne se sont pas prononcées contre cette application provisoire. Aux termes de l'art. 7b al. 2, LOGA, l'application provisoire prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de l'application à titre provisoire, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation du traité concerné.