



5 septembre 2018

Procédure de consultation concernant un projet d'accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis

Rapport sur les résultats de la consultation



Table des matières

- 1 Introduction
 - 1.1 Contexte
 - 1.2 Contenu de l'accord
 - 1.3 Appréciation
 - 1.4 Questions posées dans le cadre de la procédure de consultation
- 2 Résultats de la procédure de consultation
 - 2.1 Bref récapitulatif
 - 2.2 Résumé
 - 2.2.1 Renonciation à une prise de position
 - 2.2.2 Approbation
 - 2.2.3 Critiques
 - 2.3 Réponses aux questions posées lors de la procédure de consultation
 - 2.3.1 Acceptez-vous la conclusion d'un accord d'assistance administrative?
 - 2.3.2 Quelle est pour vous l'importance d'un éventuel accord sur la reconnaissance des mesures douanières de sécurité (statut d'opérateur économique agréé, «Authorised Economic Operator» [AEO], accord relatif au statut d'opérateur économique agréé)?
 - 2.3.3 Acceptez-vous le présent texte de l'accord afin que le cas échéant un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé puisse être conclu?
 - 2.3.4 À cause de quelles réglementations de l'accord d'assistance administrative seriez-vous prêts à renoncer à cet accord et ainsi à la possibilité de négocier un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé (quels seraient les critères stricts de renoncement [no go])?
 - 2.4 Remarques sur le texte de l'accord

Annexe 1: abréviations

Annexe 2: Liste des destinataires consultés

- 2.1 Cantons
- 2.2 Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale
- 2.3 Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national
- 2.4 Associations faïtières de l'économie qui œuvrent au niveau national
- 2.5 Autres destinataires consultés
- 2.6 Avis supplémentaires



1 Introduction

1.1 Contexte

Le 21 juin 2017, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lancer une procédure de consultation concernant un projet d'accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis. Cette procédure de consultation a duré jusqu'au 13 octobre 2017.

La Suisse et les États-Unis d'Amérique (USA) entretiennent des liens économiques étroits. En 2016, la Suisse a ainsi exporté pour 36,8 milliards de dollars de marchandises vers les USA et en a importé pour quelque 22,6 milliards de dollars. Au total, la Suisse est le douzième partenaire économique des États-Unis, et ce même si sa part dans le commerce global avec les USA n'atteint que 1,6 %. Inversement, les États-Unis sont le troisième plus gros importateur en Suisse et son deuxième pays d'exportation le plus important. Il n'existe pas d'accord de libre-échange entre les deux pays.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et d'autres attaques terroristes en Europe et ailleurs dans le monde, les autorités douanières attachent, grâce aux «Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade»(SAFE) édictés par l'Organisation mondiale des douanes, une priorité de tous les instants à la sécurité de la chaîne logistique. Ces conditions-cadres prévoient, d'une part, une déclaration préalable pour l'importation et l'exportation de marchandises sur la base de laquelle une analyse des risques et d'éventuels contrôles de sécurité sont réalisés. D'autre part, on a créé dans l'Union européenne (UE) et aussi en Suisse le statut d'opérateur économique agréé (Authorised Economic Operator, AEO). La modification du 18 juin 2010 a permis d'ajouter à la loi 18 mars 2005 sur les douanes¹ (LD) l'art. 42a portant sur les opérateurs économiques agréés². Le statut d'AEO est accordé aux personnes qui, en termes de sécurité au sein de la chaîne logistique internationale, sont réputées fiables. Le statut d'AEO permet de bénéficier d'allègements en matière de déclaration préalable et de contrôles de sécurité des marchandises. Sur la base d'un accord sur la reconnaissance mutuelle de mesures de sécurité dans le domaine douanier, les AEO peuvent bénéficier d'avantages dans leur propre pays mais aussi dans celui de la partie cocontractante. Afin de garantir la sécurité tout au long de la chaîne logistique, les États-Unis ont mis en place en 2001 le programme «Customs-Trade Partnership Against Terrorism» (C-TPAT; partenariat douanier et économique contre le terrorisme).

En 2002, les autorités douanières américaines, aujourd'hui la U.S. Customs and Border Protection (CBP), ont proposé à l'Administration fédérale des douanes (AFD) de conclure un accord sur l'assistance administrative en matière douanière (ci-après accord sur l'assistance administrative ou seulement accord). Le Conseil fédéral a décidé le 16 février 2005 d'accorder un mandat de négociation correspondant.

Plusieurs cycles de négociations ont eu lieu entre 2005 et mars 2016.

En septembre/octobre 2013, l'AFD a mené une consultation auprès de 29 associations économiques et de 30 entreprises choisies ayant déjà le statut d'AEO ou ayant manifesté leur intérêt envers celui-ci et leur a demandé l'importance pour elles d'un accord sur l'assistance

¹ RS 631.0

² En vigueur depuis le 1^{er} avril 2011 (RO 2011 981)



administrative et d'une reconnaissance mutuelle du statut d'AEO et du C-TPAT, et si elles étaient d'accord pour que la Confédération conclue un accord sur l'assistance administrative et pour que celle-ci renonce à une reconnaissance mutuelle du statut d'AEO et du C-TPAT si la Confédération venait à renoncer à la signature d'un accord sur l'assistance administrative. Les résultats de cette consultation peuvent être résumés comme suit: l'accord sur l'assistance administrative dans sa forme d'alors était clairement rejeté. La reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité en matière douanière ne semblait pas être une des priorités des milieux économiques. Par ailleurs, les résultats de la consultation n'étaient pas très parlants.

Le 24 juin 2014, le Conseil fédéral a alors décidé de poursuivre les négociations avec les États-Unis pour ce qui est de l'assistance administrative en matière douanière sur la base du mandat de négociation existant.

1.2 Contenu de l'accord

Le présent accord repose en grande partie sur les accords sur l'assistance administrative Suisse/CE³ et CE/USA⁴. Pendant les négociations, la partie américaine s'est parfois appuyée sur l'accord type d'assistance administrative des États-Unis, tandis que la partie suisse se référait plutôt à l'Accord [de l'OMC] du 27 novembre 2014 sur la facilitation des échanges⁵.

L'accord sur l'assistance administrative contient 16 articles et règle les domaines suivants:

- Définitions
- Champ d'application
- Assistance administrative générale
- Assistance administrative spécifique
- Présence de collaborateurs
- Dossiers et pièces
- Témoins et experts
- Forme et contenu des demandes d'assistance administrative
- Exécution des demandes d'assistance administrative
- Confidentialité et utilisation des informations
- Exceptions à l'obligation d'assistance administrative
- Coûts liés à l'assistance administrative
- Partage des valeurs patrimoniales
- Mise en œuvre
- Champ d'application territorial
- Entrée en vigueur et dénonciation

1.3 Appréciation

Lors du dernier cycle de négociations de mars 2016, des améliorations substantielles ont pu être réalisées dans les domaines suivants: exclusion des mesures de contrainte ou assistance

³ Accord du 9 juin 1997 sous la forme d'un échange de lettres entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ajoutant à l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne un protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière (RS **0.632.401.02**)

⁴ Accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière du 28 mai 1997 entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique (JO n° L 222 du 12 août 1997, p. 17 à 24)

⁵ L'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est entré en vigueur le 22 février 2017 (RS **0.632.20**).



administrative spécifique (art. 4), présence de collaborateurs (art. 5), confidentialité et utilisation des informations (art. 10) et exceptions à l'obligation d'assistance administrative (art. 11).

Du point de vue du DFF, l'économie suisse a tout intérêt à ce que l'accord sur l'assistance administrative soit conclu, et ce dans le but de permettre l'éventuelle signature ultérieure d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité en matière douanière. La posture adoptée par le Conseil fédéral en 2014 à ce sujet n'a pas changé.

1.4 Questions posées dans le cadre de la procédure de consultation

Dans le cadre de la procédure de consultation, les destinataires ont été invités à prendre position sur les questions suivantes notamment:

1. Acceptez-vous la conclusion d'un accord d'assistance administrative?
2. Quelle est pour vous l'importance d'un éventuel accord sur la reconnaissance des mesures douanières de sécurité (statut d'opérateur économique agréé, «Authorised Economic Operator» [AEO], accord relatif au statut d'opérateur économique agréé)?
3. Acceptez-vous le présent texte de l'accord afin que le cas échéant un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé puisse être conclu?
4. À cause de quelles réglementations de l'accord d'assistance administrative seriez-vous prêts à renoncer à cet accord et ainsi à la possibilité de négocier un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé (quels seraient les critères stricts de renoncement [no go])?



2 Résultats de la procédure de consultation

2.1 Bref récapitulatif

Treize cantons, un parti politique et une organisation sont favorables au projet ou n'ont aucune remarque à formuler. Sept cantons ainsi que quinze partis politiques, organisations et entreprises refusent la conclusion d'un accord d'assistance administrative sous cette forme ou exigent des modifications dans des domaines où des compromis avaient été trouvés lors du dernier cycle de négociations, à savoir principalement l'exclusion des mesures de contrainte (art. 4), la présence de collaborateurs étrangers (art. 5), la transmission des documents originaux (art. 6), la confidentialité et l'utilisation des informations ou le respect de la protection des données (art. 10), les exceptions à l'obligation d'assistance administrative, en particulier en relation avec le maintien du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication (art. 11), et les coûts liés à l'assistance administrative (art. 12). Les avantages d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier sont considérés comme faibles. L'accord d'assistance administrative devrait être couplé à celui sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier et, le cas échéant, à un accord de libre-échange.

2.2 Résumé

2.2.1 Renonciation à une prise de position

Les cantons d'Uri, de Bâle-Ville, d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Saint-Gall et d'Argovie, soit cinq au total, ont renoncé à prendre position sur le fond.

Invitées à participer à la consultation, les organisations suivantes ne se sont pas prononcées sur le fond: Union patronale suisse, Union des villes suisses, Travail.Suisse et Association des Communes Suisses.

2.2.2 Approbation

Treize cantons (Zurich, Berne, Lucerne, Schwyz, Obwald, Fribourg, Bâle-Campagne, Schaffhouse, Grisons, Thurgovie, Tessin, Neuchâtel et Genève) approuvent le projet ou n'ont aucune remarque à formuler. ZH précise toutefois que les entreprises zurichoises sont plutôt opposées à l'accord.

Le Parti socialiste suisse (PS) et l'Union syndicale suisse (USS) sont favorables au projet.

SH: Le canton salue un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis, car cela sert les intérêts économiques, fiscaux et commerciaux de la Suisse. Les craintes relatives au droit sur la protection des données doivent être abordées autant que possible lors du prochain cycle de négociations.

NE: Nous profitons de souligner l'importance des relations économiques entre la Suisse et les États-Unis pour notre pays, pour notre économie, mais aussi pour notre canton. Nous tenons à souligner l'importance de ce marché pour la Suisse mais aussi pour le canton de Neuchâtel qui contribue à près de 2 milliards sur les 31 milliards de francs exportés par l'industrie suisse vers les USA en 2016. Ce marché représente un quart des exportations internationales neuchâtelaises en termes de valeur. Cela implique à nos yeux de poursuivre les négociations en



vue d'une reconnaissance du système de sécurité mise en place par notre pays en ce qui concerne le transport aérien de marchandises. Les AEO doivent, à terme, être mis sur un pied d'égalité avec les AEO européens, qui aujourd'hui bénéficient d'une situation privilégiée et viennent en particulier prendre des parts de marché à des entreprises suisses actives dans la logistique.

GE: Le Conseil d'État estime qu'un accord sur la reconnaissance des mesures douanières de sécurité (statut AEO) est très important pour l'économie suisse. Nous jugeons cette reconnaissance prioritaire et soutenons dès lors sans réserve l'accord d'assistance administrative.

2.2.3 Critiques

Dans l'ensemble, sept cantons (Nidwald, Zoug, Soleure, Appenzell Rhodes-Intérieures, Vaud, Valais et Jura) sont plutôt voire très critiques à l'égard du projet ou le rejettent entièrement.

Trois partis (PLR, Les Libéraux-Radicaux, Union Démocratique du Centre [UDC] et Parti démocrate-chrétien [PDC]) ainsi que les douze organisations et entreprises suivantes désapprouvent l'accord sous sa forme actuelle: Swiss Textiles, scienceindustries, Swissmem, Fédération des Entreprises Romandes (FER), Centre Patronal, Fédération de l'industrie horlogère suisse (FH), Union suisse des arts et métiers (usam), economiesuisse, Fédération Suisse des Avocats (FSA), Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), Chambre de commerce de Soleure (Solothurner Handelskammer, SHK) et Roche. L'accord d'assistance administrative n'est pas dans l'intérêt de la Suisse. Son contenu va trop loin dans différents domaines (aucune exclusion des mesures de contrainte ou protection du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication, présence de collaborateurs, transmission des documents originaux, exécution des demandes d'assistance administrative, confidentialité et utilisation des informations, exceptions à l'obligation d'assistance administrative). Les avantages d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier sont considérés comme faibles. La possibilité de conclure ultérieurement ce deuxième accord ne justifie pas la signature préalable d'un accord d'assistance administrative. Si ce dernier devait être conclu, il faudrait impérativement parapher également un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier et, le cas échéant, un accord de libre-échange.

NW: Le canton de Nidwald est certes favorable aux simplifications dans le commerce international, mais il considère que l'accord d'assistance administrative prévu présente plus d'inconvénients que d'avantages. Cet accord impliquerait des concessions relativement importantes pour la Suisse, qui recevrait peu en contrepartie. NW estime que les points suivants sont problématiques: risque de «pêche aux informations» (*fishing expedition*) par les États-Unis, possibilité pour les autorités américaines d'être présentes en Suisse lors des enquêtes et, tout particulièrement, protection déficiente du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. Dans l'ensemble, nous considérons que les inconvénients induits par la conclusion d'un accord d'assistance administrative sont supérieurs aux avantages qui pourraient en découler. NW rejette donc la signature d'un tel accord en matière douanière avec les États-Unis et partage ainsi la position des associations économiques suisses, qui s'étaient montrées critiques à l'égard de cet accord dès 2013 lors d'une première consultation (cf. notamment la prise de position de la Chambre de commerce zurichoise du 17 août 2017 [à l'attention de la Direction de la justice et de l'intérieur du canton de Zurich] ainsi que la position d'autres cantons dont Soleure). Il n'y a aucune amélioration essentielle par rapport à la première consultation; en



particulier, la confidentialité des données n'est toujours pas garantie. Nous pensons que l'Accord de l'OMC du 27 novembre 2014 sur la facilitation des échanges⁶ tient déjà suffisamment compte des avantages inhérents à une assistance administrative mutuelle en matière douanière. En revanche, un accord supplémentaire d'assistance administrative servirait uniquement les intérêts des États-Unis, alors que la Suisse ne s'est jamais efforcée expressément de le conclure.

ZG: On peut comprendre qu'un accord d'assistance administrative mutuelle revête une grande importance pour les États-Unis afin d'empêcher des activités terroristes, y compris dans le domaine douanier. La Suisse a également intérêt à collaborer avec les autorités douanières et de protection des frontières des États-Unis (*United States Customs and Border Protection, CBP*) et avec les services d'immigration et de douane (*United States Immigration and Customs Enforcement, ICE*) pour prévenir, rechercher et identifier des infractions douanières, en raison de ses forts liens économiques et du niveau élevé des échanges bilatéraux de marchandises avec ce pays. L'industrie et l'économie ne tireraient cependant aucun avantage de cet accord. Les craintes concernant la hausse de la charge administrative, temporelle, voire financière qu'induirait la conclusion de cet accord pour l'économie suisse sont loin d'être injustifiées; il faut impérativement les garder à l'esprit, d'autant que selon le ch. 1.3 du rapport explicatif, le texte du présent accord ne constitue pas encore la version définitive paraphée ou signée. De plus, il convient d'accorder une attention particulière à la protection des données: la proportionnalité ou la nécessité de toute forme d'atteinte au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication doit être examinée d'un œil critique pour empêcher une pêche aux informations illicite de la part des États-Unis. Énoncé au ch. 1.5 du rapport explicatif parmi les «exceptions à l'obligation d'assistance administrative (art. 11)», l'échange supplémentaire de lettres destiné à une vérification est un outil trop faible pour pouvoir exiger une application sur le plan juridique.

AI: Nous prenons acte que la mise en œuvre de l'accord d'assistance administrative n'aura aucune conséquence directe sur les cantons, mais rejetons néanmoins la version présentée. Le fait que des inspecteurs américains puissent être présents lors des investigations à mener et consulter des pièces (art. 5) est problématique. Cela est exclu pour les impôts directs (cf. art. 8, al. 4, de la loi fédérale du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative internationale en matière fiscale⁷); il n'y a donc aucune raison de déroger à cette règle pour les États-Unis. De plus, la confidentialité et l'utilisation des informations ne sont, à notre avis, pas suffisamment protégées. En vertu de l'art. 10, al. 5, du projet, les informations en matière de terrorisme ou d'autres intérêts relevant de la sécurité nationale peuvent être communiquées à d'autres autorités gouvernementales. Par ailleurs, les États-Unis ont refusé d'inclure une disposition qui aurait permis de refuser toute assistance administrative sur la base de données volées. Inscrite au préambule et mentionnée par le Conseil fédéral, la mise en œuvre de l'accord selon le principe de la bonne foi ne constitue pas une base suffisante pour rejeter une demande d'assistance administrative. Enfin, cet accord serait conclu uniquement dans la perspective de négociations relatives à un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier. Or on ignore si les États-Unis accepteraient de négocier ce deuxième accord. En outre, les éventuels avantages de ce dernier ne semblent pas compenser pour le moment les inconvénients de l'accord d'assistance administrative. L'enquête réali-

⁶ RS 0.632.20; annexe 1A.15

⁷ RS 651.1



sée à l'automne 2013 auprès des associations économiques et de certaines entreprises a révélé que l'économie suisse n'avait aucun intérêt à une reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier.

VD: Les négociations relatives à l'accord concerné par la consultation ont été menées principalement en vue de pouvoir conclure ultérieurement, avec les États-Unis, l'accord sur la reconnaissance des mesures douanières de sécurité, aux fins d'obtenir une reconnaissance mutuelle du statut AEO. L'utilité de ce statut doit cependant être relativisée: les milieux économiques vaudois ne montrent pas ou peu d'intérêt pour l'obtention de cette reconnaissance; peu d'entreprises dans notre canton et plus généralement en Suisse sont d'ailleurs au bénéfice du statut AEO s'agissant de relations commerciales avec les pays de l'Union européenne. La nécessité de conclure un accord d'assistance administrative ne se justifie donc pas ou peu de ce point de vue. L'accord ne semble par ailleurs pas répondre à un besoin de nos autorités, étant rappelé que les négociations le concernant ont été menées à la demande des États-Unis. Dès lors, le Conseil d'Etat vaudois ne voit pas d'intérêt à soutenir sa conclusion.

VS: L'importance des liens économiques de notre pays avec les États-Unis comme les standards de sécurité liés au statut d'opérateur agréé nous permettent d'accepter le principe d'un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les USA. La crédibilité liée au statut d'opérateur agréé permettra en effet de bénéficier d'allègements en matière de déclaration préalable et de contrôle de sécurité des marchandises. Compte tenu des difficultés enregistrées en matière d'échange d'informations bancaires et aux différences de sensibilité et de pouvoir de négociations avec les USA, qui apparaissent bien à travers votre rapport explicatif (violation du secret d'affaires; données volées; présence de collaborateurs; confidentialité des données), nous insistons toutefois sur une application stricte, notamment par l'administration douanière, des garde-fous que vous avez réussi à négocier concernant ces quatre points clés. Ceci vaut également en cas de différends, pour lesquels une solution sera recherchée par la voie diplomatique. Concernant votre question, la violation de ces points, qui se rattachent au respect du droit suisse et du principe de la bonne foi, évoqués dans votre rapport, constitueraient des «no go» ou des motifs de révision de l'accord. Nous partageons l'avis des milieux économiques selon lesquels un pas supplémentaire vers la conclusion d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité en matière douanière ne revêt pas d'urgence actuellement.

JU: L'accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis prévoit une collaboration bilatérale plus étroite en termes de prévention, d'instruction et de détection d'infractions douanières. Cette collaboration se révèle nécessaire dans la mesure où de telles infractions vont à l'encontre des intérêts économiques, fiscaux et commerciaux des deux États contractants, en raison de leur interdépendance économique et du niveau élevé de leurs échanges bilatéraux de marchandises. Les États-Unis conditionnent notamment la conclusion d'un accord d'assistance administrative au fait d'ouvrir éventuellement, sans garantie toutefois, des négociations sur un accord relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures douanières de sécurité. Un accord de ce genre entraînerait des simplifications des formalités douanières concernant l'importation de marchandises aux États-Unis; il est donc dans l'intérêt de la Suisse. Après avoir consulté les associations faïtières représentant le tissu économique du canton du Jura, nous constatons que les échanges commerciaux de nos entreprises avec les États-Unis ne présentent actuellement pas de difficulté particulière et sont considérés comme satisfaisants. Concernant la teneur de l'accord, plusieurs passages posent en outre de sérieux problèmes en ce qui concerne la protection des données et la garantie du secret commercial,



et ce tout particulièrement pour les entreprises suisses. Les inconvénients inhérents au présent projet dépassent ainsi largement les hypothétiques bénéfices dont elles pourraient éventuellement profiter. En l'état, nous considérons que l'accord OMC sur la facilitation des échanges répond déjà suffisamment aux besoins d'assistance administrative en matière douanière.

Le parti PLR. Les Libéraux-Radicaux rejette l'accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis. Les risques correspondants pour l'économie suisse dépassent les éventuelles opportunités qui pourraient en découler. En 2013 déjà, l'AFD avait mené une consultation dans les milieux économiques pour déterminer si un tel accord susciterait de l'intérêt. Il avait été clairement refusé. Malgré quelques adaptations dans le texte de l'accord, plusieurs points critiques de 2013 demeurent dans le projet actuel: les mesures de contrainte résultant de l'accord d'assistance administrative ne peuvent pas être exclues; la confidentialité des informations n'est pas garantie, et la présence d'autorités étrangères autorisée par la Suisse dans l'accord ne saurait être acceptée. D'un autre côté, des simplifications éventuelles, mais incertaines dans l'importation de marchandises aux États-Unis représenteraient une chance pour l'économie suisse. Tant que les risques de l'accord ne sont pas atténués ou que les avantages pour l'économie ne peuvent pas être attestés de manière convaincante, la conclusion de cet accord ne sert pas les intérêts de la Suisse.

L'UDC estime que l'accord d'assistance administrative n'apporte aucune valeur ajoutée concrète, et le refuse donc; elle demande de renoncer à sa conclusion. Par rapport au texte mis en consultation en octobre 2013, le projet actuel ne présente aucune amélioration suffisante qui justifierait aujourd'hui sa conclusion. Les critiques formulées en 2013 par l'économie suisse restent valables: un accord d'assistance administrative met en péril la confidentialité des données et affecte le maintien du secret d'affaires. Outre l'absence d'avantages, cet accord bilatéral créerait dans l'ensemble une faible valeur ajoutée pour la Suisse, car l'assistance administrative mutuelle en matière douanière fait déjà l'objet de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges. Nous considérons donc que l'accord en matière douanière présenté en consultation sert exclusivement les intérêts des États-Unis, alors que la Suisse ne s'est jamais efforcée expressément de le conclure.

PDC: Les États-Unis sont l'un des principaux partenaires commerciaux de la Suisse. Le bon déroulement des échanges de marchandises est donc également dans l'intérêt de l'économie suisse. Clairement favorable à une ouverture du pays, le PDC s'engage depuis des années pour une amélioration du commerce international, et pas seulement avec les États-Unis. Les avantages d'une simplification du négoce doivent cependant toujours être évalués à l'aune des risques pour les entreprises helvétiques. Or, le PDC estime que le présent accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis nuit gravement à cet équilibre.

scienceindustries: Les informations sur les avantages concrets et sur les simplifications dans le dédouanement mutuel font actuellement défaut. Par conséquent, l'association refuse la conclusion d'un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis.

La Fédération des Entreprises Romandes (FER) rejette la conclusion d'un tel accord, considérant que les potentiels avantages qu'en retirerait l'économie suisse sont inférieurs à ses inconvénients et ses risques. L'accord prévoit une collaboration bilatérale plus étroite en matière de prévention, d'instruction et de détection d'infractions douanières, dans la mesure où de telles infractions vont à l'encontre des intérêts économiques, fiscaux et commerciaux, des deux États contractants en raison de leur interdépendance économique et du niveau élevé de



leurs échanges bilatéraux de marchandises. Les États-Unis conditionnent notamment la conclusion d'un accord d'assistance administrative au fait d'ouvrir éventuellement, sans aucune garantie toutefois, des négociations sur un accord relatif à la reconnaissance mutuelle des mesures douanières de sécurité. Un tel accord entraînerait des simplifications des formalités douanières en matière d'importation de marchandises aux États-Unis et serait donc dans l'intérêt de la Suisse. Comme mentionné dans le rapport explicatif, l'Administration fédérale des douanes avait déjà mené une procédure de consultation auprès des milieux économiques en automne 2013 sur cet objet. L'accord d'assistance administrative dans sa forme d'alors avait été clairement rejeté. La reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité en matière douanière n'était pas une priorité pour l'économie suisse. Les négociations en vue d'un accord d'assistance administrative se sont pourtant poursuivies à la demande des États-Unis. Le principal intérêt pour ceux-ci étant de pouvoir lutter efficacement contre les infractions douanières. Malgré plusieurs compromis trouvés dans la version actuelle de l'accord, les mesures de contrainte n'ont pas été explicitement exclues, comme le souhaitait la Suisse. Berne n'a pas non plus réussi à faire ajouter une disposition excluant l'assistance administrative en cas de violation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. Enfin, les États-Unis ont catégoriquement refusé une disposition faisant explicitement référence aux données volées ou à la pêche aux informations. Aux yeux de la FER, cet accord pose donc des problèmes évidents de confidentialité et d'utilisation des informations (protection des données). La situation actuelle des entreprises qui exportent vers les États-Unis étant jugée satisfaisante, le statu quo est la meilleure option aujourd'hui. En outre, l'accord OMC sur la facilitation des échanges répond actuellement très bien aux besoins d'assistance administrative en matière douanière.

Centre Patronal: La présente consultation s'inscrit dans une démarche visant à permettre à la Suisse de conclure un accord avec les États-Unis sur la reconnaissance mutuelle des mesures douanières de sécurité. Cette reconnaissance mutuelle devrait permettre aux marchandises sécurisées d'entrer dans une chaîne logistique et bénéficier de «corridors express». Il en découlerait les principaux avantages suivants: des contrôles réduits en matière de sécurité-sûreté, des critères communs de certification (ainsi que des facilités d'accès aux certifications en question), davantage de transparence et une amélioration de la fluidité des flux de marchandises. L'appartenance à une chaîne logistique dont la sécurité est reconnue permettrait ainsi aux entreprises exportatrices de bénéficier de formalités douanières simplifiées leur évitant ainsi d'éventuels retards ou autres inconvénients, ce qui constituerait un avantage indéniable pour l'économie. Le problème c'est que les États-Unis font dépendre la négociation de cette reconnaissance mutuelle de la conclusion d'un accord d'assistance administrative qui viserait à renforcer la collaboration en matière de prévention, d'instruction et de détection d'infractions douanières. Or il n'est jamais agréable de négocier dans de telles conditions, ce d'autant plus que rien ne garantit que les États-Unis entreront en matière, respectivement concluront, l'accord sur la reconnaissance mutuelle une fois l'assistance administrative adoptée. Aussi, il serait peut-être utile de joindre à cet accord une clause guillotine qui le rendrait caduque si la reconnaissance mutuelle ne devait pas voir le jour. On notera par contre qu'il existe déjà un accord de ce type entre la Suisse et l'UE. Par ailleurs, dans le contexte actuel, celui d'une Amérique aux tendances protectionnistes, on peut raisonnablement douter de la volonté de conclure des accords visant à favoriser l'importation de marchandises sur le sol américain. Au niveau des États-Unis, on sent que la motivation première de la conclusion de cet accord réside principalement dans le prélèvement efficace des droits de douane et des autres redevances (art. 3 de l'accord). Par contre, la Suisse pourrait être fortement pénalisée si les États-Unis et l'UE venaient à conclure le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP). Dans un tel cas de figure, la Suisse n'aurait guère d'autre choix que de conclure des accords de ce type afin de pouvoir à son tour négocier en bilatéral un d'accord de libre-



échange avec les USA. Cela étant, M. Trump, s'est déjà prononcé contre le TTIP, ce qui devrait donner à la Suisse un peu de marge dans les négociations et reléguer la conclusion du présent accord à un degré d'urgence bien moindre. Enfin, on regrettera que le texte mis en consultation ne soit pas la version définitive et que celui-ci peut encore évoluer sans qu'on puisse se prononcer sur d'éventuels nouveaux éléments. Nous avons peine dès lors à accorder un blanc-seing à ce type d'accord. Étant donné que le texte mis en consultation n'est pas encore la version définitive, qu'il n'y a visiblement aucune urgence en la matière et qu'il n'existe aucune garantie quant à la conclusion d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures douanières de sécurité (qui est finalement le véritable enjeu de la présente consultation), nous sommes opposés au présent projet.

Fédération de l'industrie horlogère suisse (FH): En l'état actuel, les allègements conférés par le statut AEO ne permettent pas de contrebalancer les risques encourus par les entreprises suisses dans le cadre du présent projet d'accord. Les secrets de fabrication, le secret professionnel ainsi que le secret d'affaires sont des biens essentiels pour les entreprises suisses qui ne sont, à notre avis, pas suffisamment protégées contre le potentiel d'abus émanant des dispositions de l'accord.

En principe, l'Union suisse des arts et métiers (usam) accepterait la conclusion d'un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis. Elle refuse cependant le présent projet, car il est déséquilibré, comprend peu de contreparties des États-Unis et n'est pas couplé à un accord de libre-échange. La reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier pourrait se traduire par une simplification notable des échanges correspondants, d'autant que les États-Unis constituent le troisième marché d'exportation des PME suisses. De nombreux arguments plaident toutefois contre le projet actuel:

- Un accord d'assistance administrative en matière douanière n'est envisageable que s'il est couplé à un accord de libre-échange, les deux textes devant former un tout.
- Le programme AEO américain est contraignant. Jusqu'à présent, seules quelque 120 entreprises (multinationales pour la plupart) y participent. Ce programme ne revêt pratiquement aucun avantage pour les PME.
- Tout accord d'assistance administrative conclu par la Suisse doit absolument garantir la protection des données et la confidentialité des secrets d'affaires et veiller à ce que les informations échangées dans le cadre de la procédure ne soient utilisées qu'une fois dans un cas précis. De plus, aucune donnée sur les secrets d'affaires ne doit pouvoir être échangée sans que les personnes concernées n'en soient informées. De plus, l'usam rejette les mesures de contrainte telles que les perquisitions, les filatures, etc.
- L'usam refuse tout contrat déséquilibré. Les droits et obligations qui s'appliquent vis-à-vis des États-Unis ou à ceux-ci à la suite de la négociation d'un accord avec ce pays doivent être identiques (et non pas équivalents) aux droits et obligations applicables vis-à-vis de la Suisse ou à celle-ci.

Fédération Suisse des Avocats (FSA): L'échange d'informations projeté dans le cadre de l'Accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis devrait être convenu dans un accord de type «Mutual Recognition Agreement» («MRA») de manière concomitante et non pas préalablement. Par ailleurs, la FSA relève que, selon le rapport explicatif (cf. p. 7), les États-Unis ont catégoriquement rejeté une disposition précisant que l'administration recevant les informations devait présenter un niveau de protection des données équivalent à celui dont disposent les autorités ayant transmis les informations ce qui est le standard habituel de la loi fédérale de protection des données (LPD).



La CCIG se prononce en défaveur de la conclusion de l'accord tel que mis en consultation et relève que la Suisse n'est pas demanderesse de cet accord mais se voit contrainte de faire de nombreuses concessions, certaines étant inacceptables du point de vue de l'économie. De plus, aucune garantie n'existe que les États-Unis consentiront par la suite à ouvrir une procédure en vue d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité. Les concessions faites par la Suisse semblent donc être sans contrepartie. En conclusion, le texte de l'accord soumis à consultation paraît très déséquilibré et au désavantage de la Suisse et de ses entreprises. La possibilité, très théorique à ce stade, de conclure ultérieurement un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité, ne justifie pas les concessions faites dans le cadre de cet accord sur l'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis. Dans le détail, la CCIG relève les points suivants:

- l'accord n'offre pas de garanties suffisantes s'agissant de la protection des données et du secret industriel, commercial ou professionnel;
- l'utilisation des données et informations récoltées n'est pas suffisamment cadrée;
- l'étendue des actes d'instruction autorisés et le degré de soupçon préalable nécessaire ne sont pas clairement définis, en particulier s'agissant de l'assistance administrative spécifique;
- l'accord semble être de nature à octroyer un pouvoir d'ingérence et un droit de regard disproportionnés dans les affaires des entreprises à la partie requérante, en l'occurrence les États-Unis.

SHK: La Chambre de commerce de Soleure est favorable à une économie de marché ouverte présentant des conditions-cadres intéressantes. Une politique commerciale libérale fait partie des facteurs déterminants pour la prospérité de la Suisse et du canton de Soleure. Étant donné son marché intérieur relativement petit, la Suisse est tributaire du bon fonctionnement du commerce mondial. Il convient donc de saluer toutes les mesures renforçant le libre-échange. Convenue par des États, la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier (statut d'opérateur économique agréé ou AEO) n'y contribue cependant guère, même si elle peut faciliter les échanges de marchandises dans des cas particuliers. Défini par les États-Unis comme une condition préalable à l'ouverture de négociations sur un accord relatif à ce statut, l'accord d'assistance administrative en matière douanière prévu avec ce pays pourrait se traduire indirectement par une légère facilitation des échanges, sans que celle-ci ne soit pour autant garantie. Il comporte également des risques non négligeables pour les entreprises suisses. Ces inconvénients doivent être évalués à l'aune des avantages, pour le moment purement hypothétiques, d'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé. Les associations économiques se sont toujours opposées à la conclusion d'un accord d'assistance administrative avec les États-Unis, la dernière fois étant lors de la consultation de 2013. Les critiques portaient alors sur les mesures de contrainte, sur la présence éventuelle des autorités étrangères lors des actes d'enquête en Suisse, sur une possible pêche aux informations, sur les menaces concernant le secret professionnel, d'affaires ou de fabrication ainsi que sur l'assistance administrative basée sur des données obtenues de manière illicite. Face à ces inconvénients, le projet n'offre guère d'avantages à l'économie suisse. Il convient donc d'évaluer pour l'essentiel si le projet mis en consultation comprend des améliorations substantielles par rapport aux critiques formulées en 2013. Or, nous ne pouvons identifier aucune amélioration suffisante dans le texte de l'accord qui nous est présenté aujourd'hui. Bien que les négociations aient sensiblement progressées depuis la dernière consultation, les principaux points critiques restent inchangés. Comme les États-Unis subordonnent les négociations sur un accord de reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier à la conclusion de l'accord d'assistance administrative, les avantages d'un accord



relatif au statut d'opérateur économique agréé pour l'économie soleuroise doivent donc également être analysés. Le DFF a poursuivi les négociations sur l'accord d'assistance administrative en partant du principe qu'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé avec les États-Unis était souhaitable pour l'économie suisse. Cette hypothèse n'est cependant pas suffisamment étayée. Outre l'absence d'avantages selon les milieux économiques, l'accord d'assistance administrative est, dans l'ensemble, peu intéressant pour la Suisse. Du point de vue helvétique, l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges répond déjà de manière appropriée aux besoins d'une assistance administrative mutuelle dans le domaine douanier. Seuls les États-Unis ont intérêt à conclure un accord bilatéral plus étendu, alors que la Suisse ne s'est jamais efforcée expressément de l'obtenir. D'ailleurs, le fait que le rapport explicatif sur le projet mis en consultation ne cite pas clairement les avantages pour les autorités douanières suisses montre que ceux-ci sont trop peu évidents même pour l'AFD. Ce rapport précise juste que l'AFD «a tout intérêt» à pouvoir collaborer avec les autorités américaines. En revanche, rien ne prouve que l'accord d'assistance administrative présenté soit requis à cet effet. Étant donné que ses inconvénients dépassent indéniablement les avantages d'un hypothétique accord relatif au statut d'opérateur économique agréé et que ce deuxième accord n'est actuellement pas nécessaire à l'économie suisse, la poursuite des négociations semble inopportune en l'état actuel des choses. La SHK rejette donc la signature de l'accord d'assistance administrative.

Pour conclure, nous nous permettons de formuler la remarque suivante aux fins de transparence et d'exhaustivité: sur mandat de l'AFD, la SHK émet des certificats d'origine non préférentielle. Toute modification du droit douanier pourrait donc avoir un impact sur la SHK en tant que fournisseur de prestations. Ce type d'activité n'est cependant pas concerné par l'accord d'assistance administrative en discussion. Celui-ci englobe toute la chaîne de transport des marchandises exportées, mais pas les services qui émettent les documents douaniers. Il n'influerait donc pas sur l'ampleur ou le type de prestations à fournir par la Chambre de commerce de Soleure. De même, un éventuel accord relatif au statut d'opérateur économique agréé n'aurait aucun effet sur nos services de certification.

Selon Roche, l'accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis ne devrait pas aller plus loin que l'accord de 1997 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Suisse et la Communauté européenne. En particulier, les pouvoirs des autorités douanières américaines ne devraient pas être plus étendus que ceux de l'autorité douanière européenne, notamment pour éviter que d'autres pays n'émettent des requêtes similaires auprès de la Direction générale des douanes.

2.3 Réponses aux questions posées lors de la procédure de consultation

Remarque: les participants à la consultation n'ont pas tous répondu aux questions suivantes.

2.3.1 Acceptez-vous la conclusion d'un accord d'assistance administrative?

Les cantons ZH, LU, ZG, TG et NE ainsi que le PS et l'USS sont favorables à la conclusion d'un accord d'assistance administrative, mais émettent parfois certaines conditions. Pour le moment, le projet est rejeté sous sa présente forme par SO, le PDC et les organisations suivantes: scienceindustries, Swissmem, FER, FH, usam, economiesuisse et CCIG.

ZH: Les autorités ont clairement intérêt à conclure l'accord d'assistance administrative, mais pas les milieux économiques. Nous sommes cependant favorables à cet accord, car sinon,



aucun accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier ne pourra être conclu. La Suisse possède également un accord d'assistance administrative avec la Communauté européenne ou l'UE. Il convient donc de reconnaître que la délégation suisse est parvenue à défendre correctement les intérêts du pays. Les entreprises sont en revanche opposées à l'accord d'assistance administrative avec les États-Unis. Celui-ci n'apporterait aucun avantage du point de vue de la Suisse et, en particulier, des milieux économiques suisses et zurichoïses. Les risques et les inconvénients seraient bien trop élevés. Le texte proposé de l'accord ne présenterait aucune amélioration suffisante, et les principaux points critiques demeureraient.

ZG: Nous sommes favorables à un accord d'assistance administrative à la condition expresse qu'un accord sur la simplification des procédures douanières lors de l'importation de marchandises entre également en vigueur. En d'autres termes, il faut statuer sur le lien impératif entre les deux accords.

SO: Les États-Unis et la Suisse ont des liens économiques étroits. La Suisse affiche d'ailleurs une balance commerciale positive avec les États-Unis. La suppression des obstacles administratifs et techniques au commerce et la garantie de la sécurité juridique sont donc essentielles pour le secteur suisse des exportations. L'économie soleuroïse compte un grand nombre d'entreprises exportatrices. Nous soutenons dès lors les efforts visant à faciliter les échanges internationaux de marchandises. Nous pensons néanmoins que la conclusion d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier (AEO) ne compensera pas les inconvénients d'un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis.

PS:

1. Tout État a intérêt à prévenir, à rechercher et à identifier efficacement les infractions douanières. Les honnêtes gens ne sauraient être pénalisés par rapport aux criminels et aux petits malins qui tentent par tous les moyens de se soustraire à leurs obligations douanières. Quiconque fraude la douane vole le peuple.
2. Un État qui ne punit pas efficacement les infractions douanières s'expose à des risques de réputation. La Suisse reste ici en point de mire: où que ce soit dans le monde, elle est toujours évoquée lorsque l'on entend parler d'argent sale. Une stratégie d'argent propre au sens large comprend des outils différenciés permettant de combattre efficacement la violation des règles douanières.
3. Garantir sur le plan mondial la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale répond également aux intérêts sécuritaires de la Suisse. Face à la multiplication importante du fret induite par la mondialisation et à la vaste extension des chaînes de production, il faut impérativement mettre en place un mécanisme correspondant qui implique le respect des obligations imposées par le droit international en matière de non-prolifération des armes de destruction massive ainsi que de lutte contre le trafic d'armes, les flux financiers illicites (*illicit financial flows*) et le terrorisme. La Suisse ne doit pas rester inerte face à ces efforts; en tant que 19^e puissance économique du monde avec des liens étroits et une forte présence aux quatre coins du globe, elle se doit d'assumer une grande responsabilité sur le plan international, y compris dans la politique de sécurité.



4. Depuis une vingtaine d'années, la Suisse dispose d'un accord comparable éprouvé sur l'assistance administrative mutuelle en matière douanière avec l'UE⁸. Celui-ci sert pour l'essentiel de base à l'accord avec les États-Unis. Étant donné les liens économiques étroits entre la Suisse et ce pays, il est important de combler les lacunes dans la lutte contre les infractions douanières et dans les prescriptions de sécurité.
5. L'UE a conclu dès 1997 un accord de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle dans le domaine douanier avec les États-Unis et l'a étendu en 2004, en 2011 et en 2012. Il n'est pas dans l'intérêt de notre pays de maintenir une disparité entre le niveau de réglementation en Suisse et dans l'UE. Le risque que des personnes et des entreprises de l'UE désireuses de contourner les dispositions douanières applicables aux échanges entre celle-ci et les États-Unis tentent de réaliser leurs opérations frauduleuses par l'intermédiaire de la Suisse est bien trop grand. Un accord d'assistance administrative entre la Suisse et les États-Unis équivalent à celui conclu entre ces derniers et l'UE permettrait de supprimer ce risque.
6. Si l'accord d'assistance administrative aboutit, il se traduira par d'importants allègements bureaucratiques pour les acteurs économiques. La reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier simplifiera sensiblement le dédouanement, au même titre que la possibilité pour ces acteurs d'obtenir le statut d'AEO.

Swiss Textiles est favorable à la conclusion d'un accord d'assistance administrative entre la Suisse et les États-Unis pour envoyer un signal clair en vue d'un éventuel accord sur la sécurité, voire d'un accord de libre-échange. Nous estimons cependant que le moment est inopportun pour deux raisons et recommandons donc de reporter cette conclusion:

1. La politique commerciale extérieure des États-Unis engendre actuellement de grandes incertitudes. Elle est imprévisible et tend vers le protectionnisme. Les importations sont considérées d'un mauvais œil et plusieurs mesures comme la *border adjustment tax* (taxe d'ajustement à la frontière) visent à les réduire. Le gouvernement américain pourrait abuser de l'accord d'assistance administrative avec la Suisse pour mettre en œuvre des projets protectionnistes.
2. La conclusion de cet accord est un souhait des États-Unis. En contrepartie, la Suisse n'a même pas l'assurance d'un éventuel accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier et donc du statut d'AEO. Même si les États-Unis garantissaient ce deuxième accord, les avantages pour les PME seraient minimes. Au 29 mai 2017, seule une centaine d'entreprises étaient certifiées AEO, la plupart étant des entreprises d'expédition et des grands groupes.

scienceindustries: il existe des réserves sur l'art. 5 (présence de collaborateurs des autorités américaines), l'art. 6 (documents originaux) et l'art. 11 (maintien du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication). Les entreprises suisses sont légalement tenues de conserver les documents originaux pendant un certain laps de temps. Si elles devaient désormais les transmettre à l'autre signataire de l'accord, elles ne pourraient plus respecter cette obligation, car les originaux risquent de ne pas leur être renvoyés. Cela crée une insécurité juridique. Contrairement à l'AFD, scienceindustries ne considère pas que l'art. 10, al. 8, constitue une avan-

⁸ RS 0.632.401.02



cée considérable dans le domaine de la protection des données, car la destruction par la *requesting Administration* ne peut pas être contrôlée. La protection des informations commerciales confidentielles (p. ex. fournisseurs, prix des matières premières, recettes et procédés de fabrication) n'est donc pas garantie. Le présent projet ne tient pas suffisamment compte du maintien du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication.

Swissmem: Ce projet d'accord va plus loin que les accords d'assistance administrative existants et risque de ne plus protéger la confidentialité des documents. En contrepartie, la Suisse n'obtient aucunement la certitude d'une reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier. De plus, notre relation avec les États-Unis ne bénéficie d'aucune impulsion supplémentaire (p. ex. examen de l'ouverture de négociations sur un accord de libre-échange entre les deux pays).

FH: En 2013, la FH a déjà participé à une première procédure de consultation concernant l'entraide administrative en matière douanière avec les États-Unis et la reconnaissance mutuelle du statut d'AEO. À l'époque, nous avons émis des réserves quant au projet, sachant que les principes suivants ne pouvaient, à notre avis, pas être garantis:

- l'exclusion des mesures de contrainte;
- l'exclusion de mesures d'entraide en cas de violation d'un secret professionnel ou d'affaires protégé par le droit suisse;
- l'exclusion de la présence d'inspecteurs américains sur le sol suisse et notamment au sein des entreprises suisses;
- l'exclusion de la pêche aux informations;
- l'exclusion de l'entraide basée sur des informations ou données acquises de façon illicite selon le droit suisse.

Nous admettons que le nouveau projet d'accord présente des améliorations par rapport à la garantie des principes susmentionnés. Toutefois, nous arrivons à la conclusion que le projet comporte toujours un potentiel d'abus important des possibilités de coopération offertes pour obtenir des informations d'affaires tombant sous le champ du secret professionnel. Ceci concerne notamment les art. 5 (Présence de collaborateurs) et 10 (Confidentialité et utilisation des informations). Sachant que la perception de la protection des données et de la sphère privée est très différente entre la Suisse et les États-Unis, nous craignons que ces dispositions, parfois formulées de manière indéterminée, puissent être utilisées afin d'obtenir des informations sensibles sur les entreprises suisses et que ces dernières soient contraintes de coopérer contre leur gré avec les autorités américaines. À cet égard, il n'a malheureusement pas été possible de négocier une clause excluant explicitement toute assistance administrative en cas de violation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication.

economiesuisse: En 2013 déjà, l'économie suisse s'était montrée critique face à un projet d'accord d'assistance administrative en matière douanière entre la Suisse et les États-Unis. À l'exception de certaines modifications, ces craintes n'ont cependant pas été prises en compte dans le texte actuel de l'accord. Les milieux économiques estiment notamment que ce dernier continue de menacer la confidentialité des données ainsi que le maintien du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. Cela concerne particulièrement l'art. 5 sur la présence de collaborateurs de l'administration requérante lors des investigations et l'art. 10 sur la confidentialité et l'utilisation des informations.



SHK: Pas avec les conditions contractuelles définies. Du point de vue suisse et, en particulier, de celui de l'économie suisse et soleuroise, les inconvénients d'un accord d'assistance administrative ne sont pas compensés par les avantages d'une reconnaissance AEO. Les risques et les désagréments seraient trop importants.

2.3.2 Quelle est pour vous l'importance d'un éventuel accord sur la reconnaissance des mesures douanières de sécurité (statut d'opérateur économique agréé, «Authorised Economic Operator» [AEO], accord relatif au statut d'opérateur économique agréé)?

Les participants à la consultation estiment qu'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier n'est pas très important actuellement. Cet accord devrait se traduire par des avantages au niveau des contrôles. Si un accord d'assistance administrative était conclu, il faudrait également obtenir impérativement un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier, voire un accord de libre-échange.

ZH: Un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé permettrait d'avoir le statut d'AEO, comme dans les relations avec l'UE, ce qui faciliterait considérablement le dédouanement. Nous pensons toutefois que la conclusion de cet accord de sécurité avec les États-Unis ne doit pas se faire à n'importe quel prix. Fin mai 2017, 101 entreprises établies en Suisse avaient la certification AEO, dont treize ayant leur siège à Zurich. Un opérateur économique agréé bénéficie de certains allègements lors des contrôles de sécurité, mais pas lors des contrôles douaniers classiques. Les entreprises zurichoises possédant un certificat AEO estiment que les avantages de ce statut demeurent très limités jusqu'à présent. Elles considèrent que la certification n'apporte pour le moment aucune simplification essentielle dans les échanges internationaux de marchandises. Dans l'ensemble, le statut d'AEO est donc peu intéressant pour les entreprises. Par ailleurs, les critiques insistent sur la complexité et les contraintes de la procédure de certification et sur le fait que des informations sensibles de l'entreprise doivent être divulguées. Selon les entreprises interrogées, leurs relations commerciales avec les États-Unis ne seraient pas restreintes sans un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé. La nécessité de ce dernier n'est donc pas manifeste. De plus, on craint que les États-Unis, sous couvert de lutte contre le terrorisme, ne soient guère disposés à renoncer à leurs propres contrôles de sécurité même avec un tel accord. D'après les milieux économiques zurichois, celui-ci présente trop peu d'avantages pour compenser les inconvénients d'un accord d'assistance administrative au niveau des entreprises.

LU: L'accord est judicieux et facilite les exportations des producteurs suisses vers les États-Unis. De plus, sans accord en vigueur, il faut s'attendre à des droits de douane plus élevés pour les produits helvétiques.

ZG: L'importance d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier est directement proportionnelle à la simplification effective du dédouanement. Il faut donc lier cet accord à celui qui porte sur l'assistance administrative.

TG: Un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier simplifierait le dédouanement lors de l'importation de marchandises aux États-Unis et serait donc dans l'intérêt de la Suisse. Il serait dès lors souhaitable de pouvoir le conclure après l'accord d'assistance administrative.



NE: Nous pensons qu'il est important pour l'économie suisse et son développement de poursuivre les négociations en vue d'une reconnaissance du système suisse des AEO. Ceci est une condition-cadre particulièrement importante pour les sociétés américaines basées en Suisse afin de leur permettre de travailler directement avec leur maison-mère tout en utilisant des transporteurs agréés suisses.

PS: Le statut d'AEO a fait ses preuves depuis 20 ans dans les échanges avec l'UE. L'accord d'assistance administrative en est une condition sine qua non. La possibilité de conclure sur cette base un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé est indéniablement dans l'intérêt des milieux économiques. Certes, certains acteurs de l'économie préféreraient manifestement encore spéculer sur la possibilité de se soustraire aux prescriptions douanières sans être démasqués. D'un point de vue politique, il convient de ne pas les récompenser au détriment de ceux qui espèrent un véritable allègement bureaucratique, car l'opérateur économique agréé bénéficiera d'allègements notables au niveau de la déclaration préalable et des contrôles de sécurité concernant les marchandises.

USS: L'USS estime que la conclusion tant d'un accord d'assistance administrative que d'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé n'est pas fondamentalement prioritaire. Nous pouvons néanmoins comprendre les considérations du Conseil fédéral et de l'AFD et pensons dès lors que les étapes précédemment planifiées sont opportunes. La reconnaissance des mesures de sécurité dans le domaine douanier sous la forme d'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé avec les États-Unis serait très probablement bénéfique à l'économie suisse en raison des liens économiques étroits avec ce pays. Comme il n'existe aucun inconvénient manifeste pour les travailleurs des entreprises exportatrices ainsi que pour le personnel des douanes et du Corps des gardes-frontière, rien ne s'oppose, selon l'USS, à un accord concernant ce statut.

SO: Nous estimons que les avantages supposés du certificat AEO sont plutôt limités jusqu'à présent. Un opérateur économique agréé bénéficie de certains allègements lors des contrôles de sécurité (p. ex. aucun passage des marchandises exportées aux rayons X), mais pas lors des contrôles douaniers classiques. Selon les indications des représentants de l'économie, il n'y aurait aucun avantage significatif dans l'échange international de marchandises. De plus, les procédures de certification sont complexes et contraignantes, et des données sensibles de l'entreprise doivent être communiquées.

PDC: Un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier peut avoir des avantages notables pour l'économie suisse, mais il ne doit pas être conclu à n'importe quel prix. En effet, les avantages ne sont pas clairement identifiés, alors que les risques pour les entreprises suisses sont considérables.

Swiss Textiles: Un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier avec les États-Unis est actuellement peu pertinent pour l'industrie suisse du textile et de l'habillement, car à une exception près, aucune entreprise de cette branche n'est présentement certifiée AEO.

Jusqu'à présent, scienceindustries a salué les efforts de l'AFD pour développer le nombre d'accords garantissant la reconnaissance mutuelle des normes de sécurité. La Suisse compte actuellement plus de 105 sociétés certifiées AEO. La moitié d'entre elles sont des entreprises industrielles qui pourraient bénéficier d'un *customs-trade partnership against terrorism mutual recognition agreement* pour les AEO (MRA AEO C-TPAT). Parmi les quelque 250 membres



de l'association, seules 10 entreprises ont la certification AEO. Ce statut serait intéressant pour les entreprises s'il s'accompagnait d'allègements significatifs dans les échanges internationaux de marchandises pour les sociétés dignes de confiance. Or celles-ci n'ont encore rien observé de tel. Étant donné l'absence durable de ces allègements pour les entreprises ayant le statut d'AEO, scienceindustries estime qu'un éventuel accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier est peu important et peu utile.

Swissmem: Une reconnaissance mutuelle est adéquate et répond aux objectifs, car elle seule permet de gérer avec une charge raisonnable une chaîne d'approvisionnement sûre sur le plan international. Swissmem suppose que la certification AEO ne suscite guère d'intérêt en Suisse si l'on considère le nombre relativement faible de demandes correspondantes.

FER: Depuis 2011, seules 105 entreprises ont acquis le statut d'AEO, majoritairement des grands groupes internationaux. L'utilité de ce statut n'est donc pas réellement démontrée.

FH: Le principe de prévoir des allègements en matière douanière pour des entreprises fiables et respectant certains paramètres de sécurité est louable en soi. La reconnaissance mutuelle et internationale des différents statuts va de pair avec ces initiatives. Néanmoins, nous constatons qu'actuellement l'intérêt des entreprises suisses pour le statut d'AEO est resté faible (34 entreprises certifiées en 2013, une centaine en 2017). Pour le moment, très peu d'entreprises horlogères suisses se sont intéressées au statut d'AEO, ce qui montre un décalage entre les investissements nécessaires pour obtenir le statut d'AEO et les bénéfices en découlant. Sachant que les avantages liés au statut d'AEO en matière d'exportation et de dédouanement ne sont pas suffisamment significatifs, ni en argent, ni en temps, l'importance de la reconnaissance mutuelle des deux statuts suisse et américain est moindre.

usam: Uniquement en relation avec un accord de libre-échange.

economiesuisse: La reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé répond aux objectifs. Actuellement, un éventuel accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier avec les États-Unis suscite cependant peu d'intérêt dans l'économie suisse: fin mai 2017, seules 101 entreprises avaient obtenu la certification AEO, les avantages du certificat étant jusqu'à présent limités pour certaines d'entre elles. D'autres estiment que ces avantages sont inférieurs à la charge supplémentaire connexe (processus de certification complexe, divulgation de données sensibles de l'entreprise, formation des collaborateurs et mesures de sécurité). Le statut d'AEO serait plus intéressant pour les sociétés s'il s'accompagnait d'allègements significatifs dans les échanges internationaux de marchandises des entreprises dignes de confiance. Étant donné que les avantages d'un AEO sont insignifiants en l'état actuel des choses, l'économie suisse considère que la reconnaissance mutuelle de ce statut n'a guère d'importance pour le moment.

La CCIG se prononce fondamentalement en faveur d'une facilitation des échanges internationaux. A ce titre, une simplification des démarches liées à l'exportation dont doivent s'acquitter les entreprises suisses serait fondamentalement positive. Nonobstant ce qui précède, la CCIG constate qu'à l'heure actuelle, seules 105 entreprises suisses sont au bénéfice de la certification AEO selon le régime existant, dont cinq ayant leur siège dans le canton de Genève. Il ressort de cet état de fait que cette certification ne revêt pas un caractère indispensable pour l'économie suisse d'exportation. En définitive, il convient donc de veiller à ce que l'obtention



de la reconnaissance mutuelle des mesures douanières de sécurité ne se fasse pas au détriment d'autres aspects importants pour les entreprises, telles que la protection des données et la sécurité du droit.

SHK: D'un point de vue technique, le statut d'AEO confère les avantages escomptés d'une réduction du rythme des contrôles à l'importation et à l'exportation, comme en témoignent également la baisse des coûts liés aux rayons X et le prompt dédouanement en Suisse et à l'étranger. Sur le plan économique, il revêt des avantages pour quelques entreprises, car certains clients accordent toujours plus d'importance à une chaîne d'approvisionnement sûre et fermée et le statut d'AEO atteste ces qualités. Jusqu'à présent, ce dernier a cependant une utilité restreinte pour de nombreuses entreprises et n'engendre aucun allègement significatif dans les échanges internationaux de marchandises. Les critiques portent également sur la complexité et les contraintes de la procédure de certification et sur la divulgation requise de données sensibles de l'entreprise. Dans l'ensemble, le statut d'AEO est donc peu intéressant pour les sociétés. D'ailleurs, seules 101 en Suisse, dont trois dans le canton de Soleure, étaient certifiées AEO à la fin mai 2017. En résumé, la Chambre de commerce de Soleure estime en l'état actuel des choses qu'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé avec les États-Unis n'est pas nécessaire. Il y a tout lieu de craindre que les États-Unis, sous couvert de lutte contre le terrorisme, ne soient guère disposés à renoncer à leurs propres contrôles de sécurité même avec cet accord. Celui-ci présente trop peu d'avantages pour l'économie suisse et soleuroise qui compenseraient les inconvénients d'un accord d'assistance administrative au niveau des entreprises.

2.3.3 Acceptez-vous le présent texte de l'accord afin que le cas échéant un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé puisse être conclu?

Plusieurs participants à la consultation rejettent le projet d'accord d'assistance administrative et demandent des améliorations concernant l'exclusion des mesures de contrainte et la protection du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication ainsi que les art. 5 (présence de collaborateurs), 6 (dossiers et pièces), 9 (exécution des demandes d'assistance administrative), 10 (confidentialité et utilisation des informations) et 11 (exceptions à l'obligation d'assistance administrative).

ZH: Nous acceptons le contenu de l'accord d'assistance administrative. Nous constatons que l'entraide administrative (en particulier les mesures de contrainte) va parfois très loin. Les doutes fondés sur l'État de droit sont cependant suffisamment pris en compte grâce à différentes mesures, et notamment à la possibilité de n'accorder aucune assistance administrative dans un cas particulier. De plus, l'AFD dispose d'une vaste expérience dans l'application des mesures de contrainte. Concernant la participation de collaborateurs de l'autorité douanière étrangère à l'assistance administrative, on constate qu'aucune voie de droit contre cette participation n'est prévue pour les personnes concernées. Il serait dès lors souhaitable que l'AFD doive s'appuyer sur la pratique de l'entraide juridique internationale lorsqu'elle autorise la participation d'agents officiels étrangers. Étant donné que l'accord d'assistance administrative constitue un compromis afin de conclure ultérieurement un accord de reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier, les conclusions des deux accords devraient être étroitement liées. Les milieux économiques sont très peu disposés à accepter l'accord d'assistance administrative dans le cadre d'un compromis en faveur d'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé.



LU: Nous estimons que la solution proposée pour la prise en charge des coûts liés à l'assistance administrative est inappropriée. Les coûts effectifs de cette dernière ne sont pas transparents pour la Suisse. Le rapport explicatif ne précise pas la part des demandes d'assistance administrative, mais uniquement le nombre de demandes que les États-Unis adressent à la Suisse, soit environ 250 par an. Si ce nombre reste stable, la solution suggérée est envisageable. Les coûts devraient cependant être supportés par le contractant requérant, et non par la partie requise. L'accord ne doit engendrer aucun préjudice financier pour la Suisse.

ZG: Le présent projet d'accord relatif au statut d'opérateur économique agréé est acceptable si l'on tient compte des propositions [formulées pour les différents articles].

SO: Nous déplorons que l'adoption de mesures de contrainte ne soit pas expressément exclue, même si l'administration requise peut émettre des réserves sur leur exécution. Les États-Unis insistent également pour que des collaborateurs des autorités étrangères puissent être présents lors des investigations dans le pays d'exportation. Nous considérons que c'est inacceptable. À notre avis, la disposition négociée sur la confidentialité et l'utilisation des informations est insuffisante. La revendication suisse visant à ne pas appliquer l'accord d'assistance administrative en cas d'atteinte au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication n'a pas été retenue. L'échange de lettres convenu à ce sujet n'est pas satisfaisant.

NE: Nous acceptons le présent texte qui nous paraît équilibré et nous demandons au Conseil fédéral de rester attentif à ce que son application soit basée sur la bonne foi. Nous comprenons que les autorités américaines soient autorisées à vérifier les processus et leur bonne application, mais nous souhaitons une certaine vigilance quant à des potentielles dérives qui pourraient aboutir à des missions d'espionnage industriel ou économique.

PS: Le PS peut accepter le texte de l'accord sous la présente forme. Il lui importe qu'aucun compromis ne soit fait sur les dispositions actuelles concernant la protection des données. La ténacité des négociateurs suisses à souhaiter à l'art. 10 une formulation reposant sur l'art. 12, al. 5.1, let. a, de l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges a porté ses fruits. En vertu de celui-ci, il incombe à l'État demandeur de garder strictement confidentiels tous les renseignements et documents fournis par l'État auquel la demande est adressée et de leur accorder au moins le même niveau de protection et de confidentialité que celui qui est octroyé en vertu du droit interne et du système juridique du Membre auquel la demande est adressée. Le PS regrette certes que la Suisse ait dû accepter une disposition (art. 10, al. 5) qui autorise l'autorité requérante à communiquer les informations reçues en matière de terrorisme ou de sécurité nationale à d'autres autorités gouvernementales, soit le Director of National Intelligence dans le cas des États-Unis. Après avoir évalué les différents intérêts, le PS estime que cette disposition ne présente pas une gravité telle qu'il faudrait remettre en question l'ensemble de l'accord, d'autant que les négociateurs suisses ont pu imposer des éléments importants destinés à relativiser les choses: en vertu de l'art. 10, al. 7, seules les informations jugées dignes de foi peuvent être transmises. Dans le cas contraire, les autorités se contactent mutuellement et sont tenues de rectifier ou de détruire les informations. La disposition de l'accord selon laquelle les informations reçues doivent être détruites dès qu'elles ne sont plus nécessaires (art. 10, al. 8) est également importante. L'art. 10 ainsi complété conduit à une amélioration substantielle de la protection des données, un domaine qui, d'expérience, soulève toujours des questions majeures dans les relations de la Suisse (et de l'UE) avec les États-Unis.

PDC: Non; le PDC rejette le présent texte de l'accord, qui n'inclut pas les améliorations importantes déjà demandées par l'économie suisse en 2013.



USS: Nous acceptons le présent accord. L'USS considère notamment qu'une attention particulière doit être portée au respect de la protection des données et du principe de spécialité tel que ce dernier est prévu dans cet accord.

Swiss Textiles: Dans les domaines ci-après, le présent texte de l'accord va plus loin que l'accord d'assistance administrative entre la Suisse et l'UE et doit donc, à notre avis, être refusé:

- L'art. 9, al. 5, oblige l'administration requise à faire tout son possible pour satisfaire aux demandes de respect d'une procédure déterminée, pour autant que ladite procédure ne soit pas interdite par le droit national en vigueur sur le territoire de la partie contractante requise. Cette clause offre aux États-Unis un moyen de faire appliquer le droit américain en Suisse. Seul le droit national en vigueur devrait être valable sur le territoire d'un co-contractant, même si le droit étranger y serait également accepté. Swiss Textiles demande la suppression de l'art. 9, al. 5.
- L'art. 10, al. 1, propose une protection insuffisante des données. L'expression «faire tout son possible» est vague et laisse une grande marge d'interprétation. L'art. 10, al. 1, donne carte blanche aux États-Unis pour utiliser les données suisses selon la législation américaine. Comme dans le protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Suisse et l'UE, la partie contractante requérante doit s'engager à protéger les données d'une façon au moins équivalente à celle applicable dans la partie requise.
- Le gouvernement américain invoque souvent le terrorisme pour subvertir la loi sur la protection des données à d'autres fins. L'art. 10, al. 3, permet déjà à la partie requérante de demander l'accord de l'autorité requise pour utiliser les informations à d'autres fins, ce qui recouvre également l'emploi des données en relation avec le terrorisme. Par conséquent, l'art. 10, al. 5, doit être purement et simplement supprimé.
- La violation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication doit être ajoutée aux exceptions à l'obligation d'assistance administrative visées à l'art. 11.

De plus, Swiss Textiles refuse que les collaborateurs de l'administration requérante puissent être présents, au cas par cas, lors des actes d'enquête de tout type, sur la base des autorisations délivrées par l'autorité requise et conformément aux conditions fixées par cette dernière (art. 5). L'ALENA autorise certes la présence de l'autorité requérante sur le territoire de l'autorité requise et les États-Unis aimeraient agir de même dans le cadre du PTCl, mais cela contrevient à la pratique de la Suisse en matière de libre-échange. Tolérer la présence de collaborateurs de l'autre partie contractante sur son propre territoire national dans le cadre de l'accord d'assistance administrative créerait un précédent en vue d'un éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis, raison pour laquelle Swiss Textiles s'y oppose.

scienceindustries: Nous estimons que des formulations telles que «... faire tout son possible...» (art. 10, al. 1) sont trop vagues.

Swissmem: Dans plusieurs domaines, le présent texte de l'accord va plus loin que l'accord d'assistance administrative entre la Suisse et l'UE et doit donc, de l'avis de Swissmem, être rejeté. En particulier:

- l'art. 10 sur la confidentialité et l'utilisation des informations offre un niveau de protection des données insuffisant. En outre, certaines formulations sont trop vagues (p. ex. «L'administration requérante doit faire tout son possible pour éviter toute divulgation...»);



- l'art. 10, al. 3, permet à la partie requérante de demander à l'autorité requise la possibilité d'utiliser les informations à d'autres fins. L'administration américaine aurait alors carte blanche pour imposer ses requêtes.

FER et usam: Non.

FH: Il faut procéder à une pondération des intérêts. Au vu du faible intérêt pour le statut d'AEO, nous restons d'avis que les avantages d'une reconnaissance mutuelle des différents statuts ne peuvent pas contrebalancer les désavantages et risques découlant d'un accord d'assistance administrative avec les États-Unis sous sa forme actuelle. Seule l'acceptation intégrale et sans réserve des cinq critères cités [sous le ch. 2.3.1] nous permettrait de parvenir à une autre conclusion. En l'occurrence, nous ne pouvons donc pas accepter le présent texte d'accord afin qu'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé puisse être conclu.

economiesuisse: Les inconvénients qui découleraient du présent texte de l'accord pour l'économie suisse (insécurité juridique concernant l'interprétation et la protection des données ainsi que l'éventuelle charge administrative supplémentaire) dépassent clairement les avantages d'un possible accord relatif au statut d'opérateur économique agréé. De plus, l'Accord de l'OMC sur la facilitation des échanges répond déjà aux besoins d'une assistance administrative mutuelle. Un accord bilatéral plus étendu n'est envisageable pour l'économie suisse que si l'on tient compte de nos réserves déjà mentionnées (cf. également ch. 2.3.4). En outre, il faut s'efforcer d'obtenir la garantie que des négociations sur un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé seront effectivement ouvertes. Il convient également de préciser qu'un accord d'assistance administrative en matière douanière avec les États-Unis ne saurait aller plus loin que celui conclu entre la Suisse et la Communauté européenne. Ce point est important pour garantir la sécurité juridique et des procédures administratives uniformes. Par ailleurs, les autorités douanières américaines ne doivent pas bénéficier de pouvoirs plus vastes que ceux de leur homologue européen. L'économie suisse n'accepte pas le présent texte de l'accord. Même si les États-Unis garantissaient la conclusion d'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé, les réserves des milieux économiques devraient être prises en considération et le texte devrait subir des modifications substantielles.

CCIG: Non. Il convient de souligner que selon les indications fournies par le Conseil fédéral dans le rapport de consultation, l'acceptation du présent accord ne ferait qu'ouvrir la possibilité théorique qu'un accord sur le statut d'AEO soit conclu un jour. Aucune garantie n'est apportée quant à l'ouverture effective d'une procédure en ce sens. La Suisse devrait donc accepter un accord dont elle n'est pas demanderesse et ensuite dépendre de la bonne volonté de la partie étatsunienne pour l'ouverture de discussions pouvant éventuellement mener à la signature d'un accord relatif au statut d'AEO. Une telle situation paraît pour le moins déséquilibrée. De plus, au vu de l'orientation constatée de la nouvelle administration présidentielle étatsunienne en matière de commerce international, la CCIG doute fortement que l'acceptation par la Suisse du présent accord puisse donner lieu à l'ouverture rapide de procédures en vue de la conclusion d'un accord sur le statut d'AEO. Au vu de ce qui précède, la CCIG estime que l'acceptation par la Suisse de l'accord tel que mis en consultation ne se justifie pas au vu des concessions importantes et unilatérales qu'il imposerait à la Suisse et du manque de garanties sur l'ouverture effective d'une procédure en vue d'un accord relatif au statut d'AEO. Il est à souligner que les entreprises ne tireront aucun bénéfice de la signature de l'accord sur l'assistance administrative.



SHK: La Chambre de commerce de Soleure n'accepte pas le présent texte de l'accord. Lors de la consultation de 2013 déjà, la grande majorité de l'économie suisse avait rejeté l'accord d'assistance administrative avec les États-Unis. Du point de vue suisse, les améliorations obtenues par rapport aux cycles de négociations de 2013 ne vont clairement pas assez loin pour susciter à présent l'approbation des milieux économiques. Plusieurs domaines de la réglementation sont trop fortement marqués par les intérêts unilatéraux des États-Unis et dépassent les limites d'un cadre acceptable pour la Suisse, comme celui qui a été défini, par exemple, dans l'accord d'assistance administrative entre la Suisse et la Communauté européenne. Cela ressort en particulier des points suivants:

- Préambule: il précise certes que l'accord doit être mis en œuvre selon le principe de la bonne foi, et le Conseil fédéral estime que cela exclut toute demande d'assistance administrative reposant sur des données volées. Il est toutefois très incertain que les États-Unis aient la même interprétation de ce principe juridique. Une mention générale dans le préambule a trop peu d'impact.
- Art. 4: l'adoption de mesures de contrainte n'est pas expressément exclue (al. 3). Si, d'après la formulation actuelle, l'administration requise peut également émettre des réserves sur l'exécution de mesures de contrainte, des inspections, des confiscations, etc. restent possibles «à la demande» de l'autorité étrangère. Dans la pratique, il semble peu probable que les autorités suisses refuseront des demandes émanant des États-Unis.
- Art. 5: Les États-Unis insistent pour que des collaborateurs des autorités étrangères puissent être présents lors des investigations dans le pays d'exportation. La proposition de la Suisse visant à supprimer cette disposition inacceptable d'un point de vue économique est restée vaine lors des négociations ultérieures.
- Art. 10: La disposition négociée sur la confidentialité et l'utilisation des informations est insuffisante. Selon le projet d'accord, le niveau de protection et de confidentialité équivalent dans l'État requis ne s'applique qu'autant que possible (al. 1). Parallèlement, l'al. 5 permet aux autorités américaines de communiquer au Director of National Intelligence les informations qu'elles estiment être en relation avec le terrorisme et la sécurité nationale. Une transmission automatique des informations est donc *de facto* possible; en d'autres termes, les autorités douanières peuvent transmettre de manière standard des données aux services secrets. L'art. 10 comporte certes quelques améliorations par rapport à la version de 2013, mais celles-ci ne vont manifestement pas assez loin.
- Art. 11: l'économie suisse a déjà demandé à maintes reprises que l'accord d'assistance administrative ne s'applique pas en cas d'atteinte au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. Il faut protéger le savoir-faire des entreprises suisses au lieu de le divulguer. De même, la protection des collaborateurs est insuffisante en cas de demande d'assistance administrative. Malgré quelques tentatives de négociation, la Suisse n'a pas été entendue sur ce point. La clause alternative énoncée à l'art. 9, al. 1, et l'échange de lettres convenu ne sauraient remplacer de manière appropriée une disposition sur la préservation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication telle que celle de l'accord d'assistance administrative entre la Suisse et la Communauté européenne.

2.3.4 À cause de quelles réglementations de l'accord d'assistance administrative seriez-vous prêts à renoncer à cet accord et ainsi à la possibilité de négocier un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé (quels seraient les critères stricts de renoncement [no go])?

Voir le résumé du ch. 2.3.3.



ZH: Les autorités estiment que l'accord d'assistance administrative ne comprend aucune réglementation correspondante. En revanche, les entreprises zurichoises considèrent que les améliorations ne vont pas assez loin dans le présent texte de l'accord. De nombreux domaines de la réglementation sont trop fortement marqués par les intérêts unilatéraux des États-Unis et dépassent les limites d'un cadre acceptable pour la Suisse. Concernant les mesures de contrainte, il est souligné qu'en pratique, les autorités suisses ne refuseront vraisemblablement pas des demandes émanant des États-Unis, même si elles en ont théoriquement le pouvoir. Il est inacceptable pour les milieux économiques que des agents officiels étrangers puissent être présents lors d'actes relevant de l'assistance administrative. Les présentes prescriptions sur la confidentialité et l'utilisation des informations permettent *de facto* une transmission automatique de ces dernières. De même, les améliorations relatives au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication sont insuffisantes. Il est très improbable que les États-Unis interprètent le principe juridique de la bonne foi comme la Suisse.

ZG: Envisager un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé sans même qu'un accord sur la simplification du dédouanement ne soit mis en place constitue un «no go». Il en va de même si les propositions [formulées ici pour les différents articles] n'étaient pas mises en œuvre.

SO: Avec cet accord d'assistance administrative, la Suisse fait des concessions relativement importantes et reçoit de maigres contreparties en échange. La protection contre une éventuelle pêche aux informations devrait être mieux garantie. Il faut également empêcher une possible atteinte au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication et refuser toute assistance administrative sur la base de données obtenues de manière illicite.

TG: Nous estimons notamment que l'art. 10 sur la confidentialité et l'utilisation des informations est l'une des principales dispositions qui devraient être conservées sous leur forme actuelle.

NE: Nous soulignons l'importance de contenir le risque d'ingérence des USA dans nos entreprises. Le projet actuel semble tenir compte de cette problématique. Dans la vision que nous avons de cet accord, nous pensons que le risque pris par les entreprises suisses n'est pas plus élevé que celui pris par les sociétés du pharma lorsqu'elles se font certifier par la Food and Drug Administration (FDA). C'est cette limite que les négociateurs suisses doivent garder en vue, afin de trouver un accord équilibré. Au même titre que pour les produits pharmaceutiques, il paraît légitime que sous certaines conditions des agents américains puissent certifier un processus qui vise à garantir la sécurité de leurs concitoyens, ceci va d'ailleurs dans l'intérêt de nos sociétés qui, si elles passent ce genre d'audit avec succès, verront leur responsabilité réduite en cas d'accident.

PS: Des compromis importants sur le niveau de protection des données en vigueur ne seraient pas acceptables. Il est également primordial que le texte actuel de l'accord reconnaisse la souveraineté de la Suisse sur d'autres points essentiels: la Suisse décide en toute autonomie de prendre ou non des mesures de contrainte sur la base des demandes d'assistance administrative émanant des États-Unis. Le fait qu'elle puisse adopter de telles mesures est expressément salué. Quiconque est soupçonné d'avoir enfreint les prescriptions douanières doit s'attendre au séquestre de documents, à des perquisitions domiciliaires, à des fouilles de personnes et, le cas échéant, à une arrestation provisoire de ces dernières. Les prescriptions douanières ne sauraient être appliquées efficacement si aucune mesure de contrainte n'est possible. L'autorité qui décide de ces mesures en Suisse n'est cependant pas négociable. Cela doit toujours relever de la compétence exclusive de la Suisse. De plus, le PS suggère



d'examiner la mise en place d'un mécanisme de recours individuel pour garantir les voies de droit des personnes concernées. Ces voies de droit devraient cependant être conçues de manière à éviter toute utilisation abusive destinée à entraver les procédures. Il est par ailleurs important que la Suisse puisse décider en toute indépendance si des fonctionnaires de l'État requérant peuvent ou non être présents dans le pays requis. La constitution d'équipes mixtes est usuelle dans de nombreux domaines et peut accroître sensiblement l'efficacité des investigations. Des prescriptions douanières considérées comme inoffensives n'ont aucun sens. Le PS soutient donc expressément la possibilité que des fonctionnaires de l'État requérant puissent être présents. Cela offre de nombreux avantages. Il est toutefois capital que la Suisse puisse également refuser une telle demande si celle-ci est manifestement injustifiée ou menacerait d'autres intérêts supérieurs.

USS: Nous serions opposés à un tel accord s'il comportait des dispositions qui auraient des effets négatifs sur les conditions de travail du personnel des douanes ou du Corps des gardes-frontière ou des travailleurs suisses en général.

PDC: La protection des entreprises suisses est primordiale. Elle englobe tant la protection des données et l'exclusion des mesures de contrainte que la garantie du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. La présence de collaborateurs des autorités américaines pourrait également se révéler problématique. Le PDC estime que le présent accord ne tient pas suffisamment compte de ces points.

Swiss Textiles considère que le moment n'est pas opportun pour conclure un accord d'assistance administrative entre la Suisse et les États-Unis. Si la politique commerciale extérieure de ces derniers devait de nouveau s'ouvrir à l'avenir, Swiss Textiles soutiendrait un tel accord aux conditions suivantes:

- L'art. 10, al. 5, et l'art. 9, al. 5, doivent être supprimés.
- L'art. 10, al. 1, est modifié de telle sorte que la partie contractante requérante s'engage à veiller à une protection des données au moins équivalente à celle qui est en vigueur sur le territoire de la partie contractante requise.
- La présence de collaborateurs de l'administration requérante sur le territoire national de l'administration requise est exclue.
- La violation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication est ajoutée aux exceptions à l'obligation d'assistance administrative visées à l'art. 11.
- Des négociations sont ouvertes sur un accord de reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier et sur un accord de libre-échange.

scienceindustries pense que les définitions d'«infraction douanière» (*customs offense*) et de «droit douanier» (*customs law*) sont trop vastes, car elles englobent également des actes qui ne relèvent pas du droit douanier (art. 1, al. 2 et 4). L'ordonnance du 4 avril 2007 réglant les compétences de l'Administration fédérale des douanes en matière pénale⁹ fixe clairement le champ d'application de l'accord en Suisse, alors que la formulation retenue permet aux États-Unis une marge d'interprétation maximale tant pour la participation d'autres autorités que pour le champ d'application. Sous couvert de l'accord d'assistance administrative en matière douanière, d'autres autorités américaines risquent ainsi de pouvoir accéder aux informations des entreprises suisses. De plus, la marge de manœuvre américaine concernant une *attempted violation* (violation tentée) est trop grande. Cela n'est pas dans l'intérêt de scienceindustries.

⁹ RS 631.09



Le droit douanier (*customs law*) doit être défini de manière si stricte qu'aucune interprétation du champ d'application par l'autre partie contractante ne soit possible. En outre, scienceindustries estime que la présence éventuelle de représentants des autorités américaines lors des investigations, des inspections, etc. (art. 5.) ainsi que la remise de documents originaux (art. 6) sont des points critiques; des copies ou des copies authentifiées répondraient au même objectif.

Swissmem: Nous nous opposons clairement à la protection déficiente du secret professionnel (art. 11). Nous désapprouvons également le fait que des collaborateurs de l'administration requérante puissent être présents lors des investigations (art. 5). La possibilité d'inspections a déjà été accordée dans l'accord avec la Corée du Sud, mais nous avons fait de très mauvaises expériences en la matière. Compte tenu des très vastes possibilités inscrites dans le droit américain, nous rejetons du point de vue helvétique l'obtention extraterritoriale de preuves par des agents officiels étrangers qui est prévue en Suisse.

La FER ne peut transiger sur ces points:

- Respect de la confidentialité des données
- Exclusion des mesures de contraintes et de l'assistance administrative spécifique
- Exclusion de l'assistance administrative en cas de violation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication.

FH: Nous estimons que l'art. 5 (présence de collaborateurs) présente toujours un potentiel d'abus relatif aux secrets professionnels des entreprises suisses, même si la décision d'autoriser une présence ou non est à la seule appréciation de l'administration requise. Art. 10 (Confidentialité et utilisation des informations): même si des avancées positives ont pu être obtenues par les autorités suisses il reste néanmoins des formulations problématiques nécessitant des interprétations dans le texte. Ainsi, la nature confidentielle des informations est relativisée par l'ajout «unless otherwise stated». Par ailleurs, l'administration requérante doit faire «tout son possible» pour éviter toute divulgation («to the fullest extent possible»).

economiesuisse: Plusieurs points du texte de l'accord, dont les suivants, sont trop fortement marqués par les intérêts unilatéraux des États-Unis et dépassent les limites d'un cadre acceptable pour la Suisse:

- L'adoption de mesures de contrainte n'est pas explicitement exclue (art. 4, al. 3). Des inspections ou des séquestres restent donc possibles à la demande de l'autorité étrangère. Le rapport explicatif n'atténue pas cette incertitude, et l'on ignore comment les autorités suisses entendent réagir dans de tels cas.
- La présence de collaborateurs de l'autorité requérante lors des investigations dans le pays d'exportation doit absolument être exclue (art. 5). Cette disposition contrevient à la pratique de la Suisse en matière de libre-échange et créerait un précédent en cas d'éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis.
- La remise de documents originaux à l'administration requérante est refusée (art. 6).
- Seul le droit national devrait s'appliquer sur le territoire d'une partie privée, indépendamment du fait que le droit étranger y serait également admis. Or, l'art. 9, al. 5, oblige l'administration requise à faire tout son possible pour satisfaire aux demandes de respect d'une procédure déterminée, pour autant que ladite procédure ne soit pas interdite par le droit national en vigueur sur le territoire de la partie contractante requise.



- Les dispositions relatives à la confidentialité et à l'utilisation des informations (art. 10) sont clairement insuffisantes de l'avis des milieux économiques et compte tenu du niveau différent de protection des données dans les deux pays. L'équivalence du niveau de protection et de confidentialité, notamment, n'est pas garantie, l'accord indiquant uniquement «faire tout son possible». Dans le même temps, les informations qui, d'après les autorités américaines, sont en relation avec le terrorisme et la sécurité nationale peuvent être transmises aux services secrets. De même, la prescription selon laquelle la partie requérante peut demander à l'autorité requise d'utiliser les informations à d'autres fins doit être refusée, car elle permettrait à l'administration américaine d'imposer unilatéralement ses intérêts.
- L'accord d'assistance administrative ne doit pas s'appliquer en cas d'atteinte au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. La violation de celui-ci doit donc faire explicitement partie des exceptions à l'obligation d'assistance administrative (art. 11). Le préambule est, lui aussi, trop peu efficace en la matière. Il précise que l'accord doit être mis en œuvre selon le principe de la bonne foi, ce qui exclut, selon le Conseil fédéral, l'assistance administrative sur la base de données volées. On ignore cependant si les deux parties contractantes partagent cette interprétation.

CCIG: Les éléments négatifs les plus saillants de l'accord en consultation sont les suivants:

- fort pouvoir d'ingérence donné aux autorités étrangères;
- manque de garanties s'agissant de la protection des données;
- nature très vague de l'étendue de l'utilisation des données récoltées par les services gouvernementaux étrangers.

L'accord se distingue par son caractère vague quant à la portée réelle de la récolte et de l'échange d'information. Plusieurs articles de l'accord sont ainsi porteurs d'une grande insécurité juridique pour les entreprises. La portée des art. 3, 4 et 5 relatifs à l'assistance administrative et à la présence de collaborateurs n'est ainsi pas clairement définie. Ce manque de clarté concerne le type d'informations transmises à l'autorité requérante, le niveau de soupçon d'infraction exigible préalablement à l'ouverture d'une procédure ou encore la portée et le degré d'ingérence des enquêtes appelées à être menées. Il en est de même s'agissant de la portée de l'art. 10. Sa teneur actuelle n'offre pas les garanties nécessaires s'agissant de la protection des données et de l'utilisation des informations transmises. Enfin, l'absence de mention claire à l'art. 11 de l'exception à l'obligation d'assistance si celle-ci entraîne une violation d'un secret industriel, commercial ou professionnel (sur le modèle de ce que prévoit l'accord idoine avec la Communauté européenne) est là aussi de nature à motiver l'opposition des entreprises.

SKH: De manière générale, nous sommes prêts à renoncer à la négociation éventuelle d'un accord relatif au statut d'opérateur économique agréé, car il présenterait trop peu d'avantages. Dès lors, l'économie est peu encline à accepter l'accord d'assistance administrative dans le cadre d'un compromis en faveur de l'accord précité. Si nos principales critiques concernant le texte de l'accord d'assistance administrative peuvent être prises en compte lors de négociations ultérieures (cf. ch. 2.3.3), celles-ci peuvent se poursuivre.



2.4 Remarques sur le texte de l'accord

economiesuisse: Certaines règles présentent une formulation trop large qui peut se traduire par des difficultés d'interprétation, une insécurité juridique et, dès lors, une charge administrative (ou financière) supplémentaire. Cela concerne en particulier les dispositions sur l'assistance administrative générale (art. 3) et l'expression «faire tout son possible» (art. 10, al. 1).

Art. 1 Définitions

Swiss Textiles et economiesuisse: Le terme «marchandises» n'est pas défini à l'art. 1. Cette définition doit être ajoutée par analogie au protocole additionnel du 9 juin 1997 relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Suisse et l'UE.

economiesuisse et Roche: L'utilisation des définitions n'est pas toujours cohérente. Par exemple, l'art. 10 parle de «partie contractante requérante» (*requesting contracting Party*), alors qu'il devrait indiquer «Administration requérante» (*requesting Administration*), etc. De plus, l'assistance administrative doit être fournie sous la forme de renseignements pertinents, et non d'«informations». Les définitions d'«infraction douanière» (*customs offense*) et de «droit douanier» (*customs law*) sont trop vastes, car elles englobent également, à notre avis, des actes ne relevant pas du droit douanier.

Art. 3 Assistance administrative générale

ZG: L'art. 3, al. 1, doit être formulé comme suit: «Sur demande, chaque administration douanière **peut fournir** une assistance administrative via la délivrance d'informations...».

Motif: selon la définition juridique de l'art. 1, al. 3, les «informations» à communiquer dans le cadre de l'assistance administrative sont des données personnelles au sens de l'art. 3, let. a et c, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹⁰ (LPD). Comme le présent accord porte sur la fourniture mutuelle de l'*assistance administrative* et ne constitue pas un *traité d'entraide judiciaire*, il n'est pas nécessaire qu'un acte punissable ait été commis ou qu'une procédure pénale soit déjà ouverte. La formulation actuelle de l'art. 3, al. 1, suppose une demande concrète de l'administration requérante pour que l'administration requise lui transmette l'information souhaitée. Bien que le principe de la bonne foi soit souligné dans la mise en œuvre du présent accord, nous estimons que la divulgation obligatoire de données personnelles sensibles ainsi que de secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication sans une possibilité correspondante d'examiner ou d'évaluer l'intérêt digne de protection des personnes ou entreprises concernées est disproportionnée. La disposition potestative proposée supprime toute obligation de divulgation. La partie requise a ainsi la possibilité de mettre fin à une demande disproportionnée de la partie requérante.

Centre Patronal: Art. 3 et 4: à la demande des États-Unis, ces dispositions font la distinction entre l'assistance administrative générale et spécifique, distinction qui n'existe pas dans l'accord sur l'assistance administrative en vigueur entre la Suisse et l'UE. L'aspect problématique dans l'assistance administrative spécifique ne réside pas tant dans la surveillance des personnes, des marchandises et des moyens de transport en cas de soupçons d'infractions douanières, ce qui existe déjà dans l'accord Suisse-UE, mais dans l'étendue des actes d'instruction autorisés et l'étendue des informations pouvant être fournies. Les informations devant être

¹⁰ RS 235.1



délivrées ne sont pas décrites de manière exhaustive dans le texte ce qui ne va pas sans poser de problème. En effet, en l'état il n'est pas possible de se faire une idée précise sur les informations qui devront être données aux autorités douanières américaines et sur le degré de précision attendu. Cette remarque vaut pour l'art. 3 qui précise que les «informations devant être délivrées incluent...» laissant la porte ouverte à d'autres informations qui ne sont pas spécifiées dans le texte, mais surtout pour l'art. 4 qui mentionne que «chaque administration douanière fournit à la partie cocontractante des informations sur des activités susceptibles de conduire à des infractions douanières...». Dans cette dernière disposition, les informations à fournir ne sont ni décrites ni limitées ce qui n'est pas tolérable. Par ailleurs l'al. 3 de l'art. 4 précise que «l'administration requise peut mener des inspections, contrôles subséquents, constatations ou autres actes d'enquêtes aussi loin que possible», cette dernière mention est bien trop large et mérite d'être précisée. Les entreprises suisses ou implantées en Suisse qui exportent vers les États-Unis pourraient ainsi être sous le coup d'une enquête administrative approfondie juste parce qu'elles seraient soupçonnées d'avoir commis une infraction douanière (le degré du soupçon n'étant bien entendu pas précisé). Le pouvoir d'investigation est manifestement trop large et mérite d'être mieux défini. De plus, nous estimons que l'accord doit clairement mentionner les informations qui peuvent être fournies et la manière de les obtenir.

Swiss Textiles: L'art. 3, al. 3, let. a, prévoit la mise sur pied et le perfectionnement des moyens de communication permettant de faciliter un échange rapide et sûr d'informations. Qu'entend-on par moyens de communication? Qu'englobent-ils précisément?

Roche: L'assistance administrative devrait être fournie sous la forme de renseignements pertinents, et non d'informations (comme cela est défini à l'art. 1). En particulier, la communication de documents devrait être relativement restrictive.

Art. 4 Assistance administrative spécifique

SO: En vertu de l'art. 4, al. 3, l'administration requise se réserve le droit de décider de la prise éventuelle des mesures de contrainte demandées. Le rapport explicatif renvoie à ce sujet aux art. 45 à 60 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif¹¹ (DPA) et cite également comme exemples l'arrestation provisoire, la présentation devant un juge et l'arrestation. Or, ces mesures de contrainte relèvent de la compétence des autorités cantonales selon les art. 51 ss DPA. Il serait intéressant de savoir à combien de cas correspondants les cantons doivent s'attendre. Le rapport explicatif ne donne aucune indication en la matière et stipule que les cantons ne sont pas concernés par la mise en œuvre de l'accord (ch. 3.1).

VD: La portée de l'art. 4, al. 3, du projet d'accord est large. À teneur de cette disposition, une entreprise pourrait se trouver sous le coup d'une enquête administrative approfondie au motif qu'elle serait soupçonnée – sans précision sur le niveau de soupçon – par une autorité étrangère d'avoir commis une infraction douanière. L'administration requise conserverait certes le droit de décider si elle est tenue de prendre des mesures. Mais l'absence de critères ou de conditions pour ouvrir une enquête pourrait mener à des critiques inutiles à l'endroit des autorités suisses en cas d'opposition fondée face à des demandes contestables. Il convient en conséquence de préciser quel serait le degré de soupçon qui devrait engager une administration à agir ensuite d'une demande d'assistance administrative reçue.

¹¹ RS 313.0



Centre Patronal: Art. 4, al. 1, let. a: pour plus de clarté, il serait utile de préciser que par personne, on entend les personnes physiques et morales, puisque c'est bien de ces deux notions dont il est manifestement question.

Swiss Textiles: En vertu de l'art. 4, al. 2, dans les situations susceptibles d'entraîner des dommages considérables dans le domaine de l'économie, de la santé publique, de la sécurité publique ou d'autres intérêts d'importance pour l'autre partie contractante, chaque administration douanière est tenue, dans le cadre de ses possibilités, de délivrer les informations de cette nature sans qu'aucune demande n'en ait été faite au préalable. La Suisse respecte-t-elle ainsi une obligation et risque-t-elle d'être sanctionnée en cas de violation?

Roche: Art. 4, al. 2: l'assistance administrative devrait être fournie sous la forme de renseignements pertinents, et non d'informations (comme cela est défini à l'art. 1). En particulier, la communication de documents devrait être relativement restrictive.

Art. 5 Présence de collaborateurs

ZG: Le titre de l'art. 5 devrait être remplacé par «Activités sur le territoire d'un État souverain étranger» et l'article devrait être complété par un al. 2 à la teneur suivante: «Toute forme d'action autonome ou d'activité active de l'administration requérante en sa propre faveur est interdite sur le territoire de l'administration requise.»

Motif: la formulation actuelle de l'art. 4, al. 3, et de l'art. 5 autorise déjà, sur un simple soupçon, une présence «passive» et des activités en faveur de l'administration requérante sur le territoire national de l'autre partie contractante, sans que l'administration requise ne puisse exercer un droit de veto préalable correspondant en vertu de cet accord. Des dispositions aussi étendues mettent à mal les principes fondamentaux de la souveraineté territoriale d'un État. Le risque que la présence de collaborateurs de l'administration requérante ne dérive vers une activité plus active à leur propre avantage ou ne soit tolérée par l'administration requise est renforcé par la réglementation énoncée à l'art. 12, al. 1, de l'accord, selon laquelle tous les coûts liés à l'exécution d'une demande sont supportés par la partie contractante requise, et non par la partie contractante requérante. Même si les deux administrations douanières peuvent prendre contact au sujet de coûts exceptionnellement élevés en vertu de l'art. 12, al. 2, la réglementation actuelle ne contraint pas la partie requérante à prendre en charge les coûts qu'elle engendre. Eu égard à la réalité politique, on peut supposer que la Confédération sera principalement la partie contractante requise. Si cette dernière dispose de ressources personnelles et financières limitées, cette réglementation sur les coûts liés à l'assistance administrative l'incite à accepter que la partie contractante requérante joue un rôle plus actif dans l'exécution de sa demande pour réduire autant que possible les coûts à supporter. Les dispositions fixées à l'art. 12 contribuent donc encore plus à la réalisation d'actes souverains dans l'intérêt de la partie contractante requérante sur un territoire national étranger. Bien que ceux-ci soient clairement proscrits par le droit international, nous estimons opportun d'ajouter une formulation explicite dans le nouvel al. 2 de l'art. 5 pour interdire de manière stricte tout rôle actif de la partie contractante requérante sur le territoire d'un État souverain étranger. Le champ réglementaire de l'art. 5 étant ainsi étendu, il convient d'adapter son titre en conséquence.

AI: La présence d'inspecteurs américains lors des investigations à réaliser et la consultation des documents par ces derniers sont problématiques. Il n'y a aucune raison d'autoriser ici ce qui est interdit en matière d'impôts directs.



VD: L'art. 5 permet la présence de collaborateurs de l'administration requérante durant les actes d'instruction; ceux-là pourraient également venir dans les locaux de l'administration, en particulier pour faire copie des pièces qu'ils souhaiteraient emporter. Des conditions pourraient certes être posées à cet égard par l'administration requise. Aucun critère précis n'est toutefois formulé. Ainsi, une administration requérante pourrait se prévaloir de ce principe par trop général pour obtenir de manière intrusive certains documents. Dès lors, l'art. 5, let. b, devrait préciser le type d'enquête ou d'infraction concernée, ou alors limiter l'entraide à la seule «transmission» de copies, sans tolérance de la présence de collaborateurs dans les locaux de l'administration.

Centre Patronal: Cette disposition permet la présence des collaborateurs de l'administration requérante durant les actes d'instruction. Ces derniers pourraient également venir dans les locaux de l'administration requise pour examiner des informations et faire copie des pièces qu'ils souhaiteraient emporter. Le fort pouvoir d'ingérence octroyé par cette disposition n'est pas acceptable. Tout d'abord on imagine surtout les américains faire usage de cette disposition. Ensuite, pour mener à bien des investigations il n'est pas souhaitable d'avoir la présence d'un représentant de la partie requérante, il pourrait en résulter des pressions sur l'enquête et/ou des velléités d'ingérence dans celle-ci. Aussi nous demandons à ce que le caractère exorbitant de la clause de l'art. 5 soit supprimé de l'accord.

Roche: Nous ne comprenons pas pourquoi des collaborateurs de l'autorité requérante pourraient être présents lors des inspections, etc. ni l'objectif qui serait ainsi poursuivi.

Art. 6 Dossiers et pièces

Roche: Des documents originaux ne devraient être communiqués en aucune circonstance. Des copies ou des copies authentifiées répondent le cas échéant à l'objectif souhaité.

Art. 8 Forme et contenu des demandes d'assistance administrative

SO: La Suisse a conclu en 2009 [rectification: 1997] un accord d'assistance administrative en matière douanière avec l'UE. Elle reçoit environ 250 demandes d'assistance administrative par an de la part de l'UE. Le Conseil fédéral table sur un ordre de grandeur similaire pour les demandes émanant des États-Unis. Il est difficile d'estimer le nombre de demandes qui seront effectivement émises. L'art. 8, al. 2, de l'accord prévoit un mécanisme de protection contre la pêche illicite aux informations (*fishing expedition*), puisque les demandes d'assistance administrative doivent exposer les faits et les soupçons. On évite ainsi que la partie requérante ne dépose des demandes groupées. Nous estimons que cette mesure de protection est suffisante contre la pêche aux informations. Il est cependant indispensable que les autorités douanières suisses examinent en détail les demandes.

Roche et economiesuisse: Al. 3: il est incompréhensible que les demandes puissent être faites en anglais et pas obligatoirement dans une langue nationale, comme cela est normalement exigé.

Centre Patronal: Art. 8, al. 2, let. b: ce point manque de précision, que faut-il comprendre par type de cas ou de procédure?



Art. 10 Confidentialité et utilisation des informations

ZG: La première phrase de l'art. 10, al. 1, doit être formulée comme suit: «Les informations obtenues ne peuvent être utilisées **que pour le motif indiqué en vertu de l'art. 8, al. 2, let. d.**»

Motif: le but de cet accord est formulé de manière très large dans le préambule. En particulier, la mention concernant l'exécution du droit douanier en vigueur dans chacun des deux pays ne permet pas à l'autre partie contractante de conserver une vue d'ensemble compréhensible de ce but. L'autorisation d'obtenir des informations sur des personnes et des entreprises et de les utiliser aux fins de cet accord en vertu de l'art. 10, al. 1, offre à la partie contractante requérante un champ d'utilisation très vaste. Dans la pratique, il serait ainsi possible de réutiliser ultérieurement une information obtenue préventivement sur la base d'un simple soupçon, sans que l'administration requise ne soit informée de ce nouveau but de l'utilisation qui a été fixé postérieurement. De même, il est peu probable que la personne concernée en ait connaissance. Nous estimons qu'il est disproportionné d'étendre l'utilisation des informations reçues à tous les buts de cet accord. Restreindre l'autorisation d'utilisation au motif devant être annoncé au préalable en vertu de l'art. 8, al. 2, let. d, permet de s'assurer que cette autorisation respectera le principe de proportionnalité, soit une exigence inhérente à l'État de droit.

SO: Conformément à l'art. 10, al. 1, toutes les informations transmises doivent faire l'objet d'un traitement confidentiel. Cette confidentialité implique qu'elles bénéficient d'une protection particulière. L'administration requérante doit faire tout son possible pour éviter toute divulgation et respecter les critères de protection avec lesquels l'administration requise fournit les informations de nature équivalente. Par conséquent, aucune protection similaire n'est garantie. Ce point est plutôt critique pour les données personnelles, notamment. Il ressort du rapport explicatif que la rédaction de ce chiffre a pris un certain temps lors des négociations. On ne saurait dès lors supposer qu'il existe encore une marge de négociation sur ce point. Il convient donc d'évaluer les avantages de l'accord et le risque d'une divulgation des données personnelles. La formulation de l'art. 10, al. 1, est correcte du point de vue juridique. On soulignera cependant que la protection des informations confidentielles est plus complète dans l'accord douanier avec l'UE.

AI: La confidentialité et l'utilisation des informations ne semblent pas bénéficier d'une protection suffisante (p. ex. transmission liée à la lutte antiterroriste).

VD: L'art. 10, al. 1, est insuffisant quant à la prévention de la divulgation d'informations obtenues à la suite d'une enquête menée dans l'autre pays partie à l'accord. La Suisse et les États-Unis doivent garantir un respect strict de la confidentialité des informations fournies selon un niveau de protection qui doit être équivalent à celui qui prévaut dans l'État qui a, en raison de l'assistance administrative, transmis des informations. La disposition doit être modifiée dans ce sens; en particulier, les termes «tout son possible pour» doivent être supprimés.

Centre Patronal: Cet article pose passablement de difficultés. L'al. 1 mentionne que «l'administration requérante doit faire tout son possible pour éviter toute divulgation...», une telle tournure laisse à penser que divulgation il y aura et qu'il n'est pas possible d'éviter des fuites au niveau des informations transmises. Cette tournure de phrase n'est de toute évidence pas appropriée et il serait souhaitable d'avoir plus de garanties à ce niveau.



L'al. 3 permet, à certaines conditions certes, aux parties contractantes de transmettre des informations à d'autres autorités voire de les rendre publiques. Il n'est tout simplement pas admissible de laisser passer ce type de clause. Les informations récoltées n'ont pas à être transmises à une quelconque autre autorité et encore moins à être rendues publiques. Des dommages irrémediables pourraient être causés aux personnes (morales notamment) mises ainsi sous le feu des projecteurs.

FSA: L'art. 10, al. 5, de l'accord permet la communication à d'autres autorités gouvernementales d'informations en matière de terrorisme ou d'autres intérêts relevant de la sécurité nationale et ayant été échangées en vertu du présent accord, à condition qu'une obligation de communication existe du fait des lois nationales en vigueur sur le territoire de la partie contractante requérante. Cela paraît problématique du point de vue de la protection des données et ressemble à certains accords critiqués par la Cour de Justice de l'Union européenne (cf. notamment l'accord passé avec les USA concernant les *Passenger Name Records*).

Art. 11 Exceptions à l'obligation d'assistance administrative

ZG: L'art. 11, al. 1, doit être complété comme suit: «L'administration requise peut refuser de fournir une assistance administrative, **suspendre cette dernière** ou ne la fournir que dans des conditions précises lorsque ladite assistance administrative:»

Motif: une investigation liée à une assistance administrative octroyée devrait durer plusieurs semaines ou mois. S'il s'avère toutefois que la partie contractante requérante a enfreint des directives ou conditions de la partie contractante requise pendant cette assistance administrative, la partie contractante requise doit également avoir la possibilité de révoquer cette assistance, en particulier si la violation concerne l'une des conditions énoncées à l'art. 11, al. 1, let. a à c.

SO: D'après les indications figurant dans le rapport explicatif, la Suisse et les États-Unis avaient une opinion divergente sur les dispositions d'exception relatives au secret professionnel, d'affaires ou de fabrication pendant les négociations. Les États-Unis ont refusé de manière catégorique d'exclure toute assistance administrative en cas de violation du secret d'affaires. C'est probablement la raison pour laquelle les associations économiques étaient déjà majoritairement opposées à un tel accord en 2003 [rectification: 2013]. La Suisse et les États-Unis ont alors convenu de l'art. 11, al. 1: l'assistance administrative peut être refusée lorsqu'elle contreviendrait à la législation de la partie requise. En vigueur aux États-Unis, le Freedom of Information Act confère à chaque citoyen américain l'accès aux documents officiels. Il serait dès lors envisageable que les secrets d'affaires doivent être communiqués à d'éventuels concurrents si ceux-ci exigent de les consulter. En vertu de l'art. 10, al. 1, l'administration requérante doit faire tout son possible pour éviter toute divulgation. Le Conseil fédéral en déduit que les États-Unis sont tenus d'appliquer les dispositions dérogatoires du Freedom of Information Act pour le secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. À notre avis, il existe en l'espèce une incertitude dans l'accord, car les États-Unis évalueront dans tous les cas les avantages et les inconvénients d'une demande de consultation des pièces et les dommages éventuels pour l'entreprise concernée. Or par le passé, ils ont considéré que le droit de consultation des pièces primait dans la plupart des cas. Il est par ailleurs précisé que les deux parties entendent déclarer dans un échange complémentaire de lettres que l'assistance administrative peut également être refusée en cas de violation du secret professionnel, d'affaires ou de fabrication. Nous préférierions cependant que la protection correspondante soit explicitement définie dans un article de l'accord.



Art. 12 Coûts liés à l'assistance administrative

ZG: L'art. 12, al. 2, doit être formulé comme suit (cf. motif exposé à l'art. 5): «Si, **avant ou durant** le traitement d'une demande d'assistance administrative, il devient évident que son exécution se traduira par des coûts exceptionnellement élevés, les administrations douanières prennent alors contact afin de décider **des modalités de remboursement des coûts échus ou à échoir de la partie contractante requise** et dans quelles conditions il convient de poursuivre l'exécution **des activités**.»

Art. 16 Entrée en vigueur et dénonciation

ZH: La clause de résiliation prévue dans le projet nous semble insuffisante en vue d'un accord sur la reconnaissance mutuelle des mesures de sécurité dans le domaine douanier. Il faudrait envisager une réglementation selon laquelle l'accord d'assistance administrative serait réputé résilié si aucune négociation sur cet accord de sécurité n'est ouverte dans un délai précis après sa conclusion ou si aucun accord de sécurité n'est convenu dans un délai spécifique.

VD: L'art. 16 devrait comprendre une clause qui prévoit que l'accord d'assistance administrative et l'éventuel futur accord sur la reconnaissance des mesures douanières sont liés et ne peuvent entrer en vigueur qu'ensemble («clause guillotine»). L'absence d'une telle disposition devrait constituer un critère strict de renoncement à la conclusion de l'accord.

3 Mise en œuvre par les cantons ou par d'autres organes d'exécution

Les participants à la consultation ne se sont pas exprimés sur la mise en œuvre de l'accord et sur la liquidation de demandes d'assistance administrative (art. 9)¹².

¹² La compétence de la Confédération en matière douanière est exclusive; les cantons n'assument aucune tâche d'exécution dans ce domaine.



Annexe 1: abréviations

Les abréviations usuelles sont utilisées pour désigner les cantons (cf. art. 84 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission à la circulation routière, OAC¹³).

Concernant les abréviations des partis politiques, des associations et des organisations, il est renvoyé à l'annexe 2.

AEO	<i>Authorised Economic Operator</i> , opérateur économique agréé
AAA CH/CE	Accord du 9 juin 1997 sous la forme d'un échange de lettres entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ajoutant à l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne un protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière ¹⁴
AAA CE/USA	Accord de coopération douanière et d'assistance mutuelle en matière douanière du 28 mai 1997 entre la Communauté européenne et les États-Unis d'Amérique ¹⁵
CBP	<i>Customs and Border Protection</i> , autorités douanières et de protection des frontières des États-Unis
C-TPAT	<i>Customs-Trade Partnership Against Terrorism</i> , partenariat douanier et économique contre le terrorisme
DFF	Département fédéral des finances
CE	Communauté européenne
UE	Union européenne
AFD	Administration fédérale des douanes
ICE	<i>Immigration and Customs Enforcement</i> , services d'immigration et de douane
PME	Petites et moyennes entreprises
MRA	<i>Mutual Recognition Agreement</i> , accord de reconnaissance mutuelle
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain, <i>North American Free Trade Agreement</i> (NAFTA)
PTCI	Partenariat Transatlantique de Commerce et d'Investissement, communément appelé traité de libre-échange transatlantique ou <i>Transatlantic Trade and Investment Partnership</i> (TTIP)
USA	United States of America, États-Unis d'Amérique
OMC	Organisation mondiale du commerce
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes ¹⁶

¹³ RS 741.51

¹⁴ RS 0.632.401.02

¹⁵ JO n° L 222 du 12 août 1997, p. 17 à 24

¹⁶ RS 631.0



Annexe 2: liste des destinataires consultés

2.1 Cantons

Staatskanzlei des Kantons Zürich
Staatskanzlei des Kantons Bern
Staatskanzlei des Kantons Luzern
Standeskanzlei des Kantons Uri
Staatskanzlei des Kantons Schwyz
Staatskanzlei des Kanton Obwalden
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden
Staatskanzlei des Kantons Glarus
Staatskanzlei des Kantons Zug
Chancellerie d'État du Canton de Fribourg
Staatskanzlei des Kantons Solothurn
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen
Standeskanzlei des Kantons Graubünden
Staatskanzlei des Kantons Aargau
Staatskanzlei des Kantons Thurgau
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino
Chancellerie d'État du Canton de Vaud
Chancellerie d'État du Canton du Valais
Chancellerie d'État du Canton de Neuchâtel
Chancellerie d'État du Canton de Genève
Chancellerie d'État du Canton du Jura
Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) Conferenza dei Governi cantonali (CdC)

2.2 Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale

Bürgerlich-Demokratische Partei BDP Parti bourgeois-démocratique PBD Partito borghese democratico PBD
Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti démocrate-chrétien PDC Partito popolare democratico PPD
Christlich-soziale Partei Obwalden csp-ow
Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis



Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali
Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
Grünliberale Partei glp Parti vert'libéral pvl
Lega dei Ticinesi (Lega)
Mouvement Citoyens Genevois (MCG)
Partei der Arbeit PDA Parti suisse du travail PST
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero PS

2.3 Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national

Association des Communes Suisses
Union des villes suisses
Groupement suisse pour les régions de montagne

2.4 Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation
Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
Schweizerischer Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)



Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB) Swiss Bankers Association
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse

2.5 Autres destinataires consultés

Fédération des entreprises Romandes (FER)
Information Security Society Switzerland (ISSS)
KEP&Mail, association des prestataires privés de services postaux de Suisse
Loitransparence.ch
Schweizerischer Verband der Express- und Kurierfirmen c/o Claude Reutter, Président, FedEx Europe Inc.
scienceindustries Switzerland (scienceindustries) Schweizer Wirtschaftsverband Chemie Pharma Biotech
Spedlogswiss Verband schweizerischer Speditions- und Logistikunternehmen
Swiss Shippers' Council
Autogewerbeverband der Schweiz
Schweizerischer Nutzfahrzeugverband ASTAG
Centre patronal
Demokratische Juristinnen und Juristen Schweiz
grundrechte.ch droitsfondamentaux.ch drittifondamentali.ch
Schweizerischer Anwaltsverband
Vereinigung der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten (PRIVATIM)
Vereinigung des Schweiz. Tabakwarenhandels Communauté du commerce suisse en tabacs
apiah, Association patronale des industries de l'Arc-horloger
Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux
Fédération de l'industrie horlogère suisse FH
Association Suisse des magasins spécialisés en Horlogerie et Bijouterie ASHB



2.6 Avis supplémentaires

Les institutions et les entreprises suivantes ont fait part de leur avis pendant la consultation:

Swiss Textiles, Textilverband Schweiz

Swissmem, association faîtière des PME et des grandes entreprises de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux (industrie MEM)

Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)

Chambre de commerce de Soleure (Solithurner Handelskammer, SHK)

Roche, F. Hoffmann-La Roche SA, Bâle