

Bruxelles, le 24.8.2020
COM(2020) 390 final

2020/0183 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte UE-Suisse, dans la perspective de l'adoption envisagée d'une décision portant modification du protocole 3 de l'accord UE-Suisse.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse

L'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse¹ (l'«accord») vise à promouvoir, par l'expansion des échanges commerciaux réciproques, le développement harmonieux des relations économiques entre les parties. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973.

2.2. Le comité mixte

Le comité mixte institué conformément aux dispositions de l'article 29 de l'accord peut décider de modifier les dispositions du protocole n° 3 relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative (article 3 du protocole n° 3). Le comité mixte arrête ses décisions et formule ses recommandations d'un commun accord entre les deux parties.

2.3. L'acte envisagé du comité mixte

Lors de sa prochaine réunion ou par échange de lettres, le comité mixte doit adopter une décision relative à la modification des dispositions du protocole n° 3 concernant la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative (l'«acte envisagé»).

L'acte envisagé a pour objectif de modifier les dispositions du protocole n° 3 relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (la «convention») arrête les dispositions concernant l'origine des marchandises échangées dans le cadre des accords de libre-échange pertinents conclus entre les parties contractantes. L'Union européenne et la Suisse ont signé la convention le 15 juin 2011.

L'Union européenne et la Suisse ont déposé leur instrument d'acceptation auprès du dépositaire de la convention respectivement le 26 mars 2012 et le 28 novembre 2011. En conséquence, conformément à son article 10, paragraphe 2, la convention est entrée en vigueur pour l'Union européenne et pour la suisse respectivement le 1^{er} mai 2012 et le 1^{er} janvier 2012.

L'article 6 de la convention dispose que chaque partie contractante arrête les mesures appropriées pour assurer l'application effective de la convention. À cet effet, le comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse

¹ JO L 300 du 31.12.1972, p. 189.

devrait adopter une décision introduisant les règles de la convention dans le protocole n° 3 relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative. Pour ce faire, il y a lieu d'introduire dans le protocole modifié une référence à la convention qui la rendra applicable.

Dans le même temps, le processus actuel de modification de la convention a abouti à un nouvel ensemble de règles d'origine modernisées et plus souples. La modification formelle de la convention requiert un vote à l'unanimité des parties contractantes. Le fait qu'il y ait encore des parties contractantes qui ont des objections à la modification risque de retarder son adoption. En outre, compte tenu du nombre de parties contractantes et de leurs procédures internes respectives nécessaires pour être en mesure de voter sur l'adoption formelle et de préparer l'entrée en vigueur des règles modifiées, il n'est pas possible d'établir un calendrier précis pour l'application de la convention modifiée.

Dans ce contexte, la Suisse a demandé de commencer à appliquer, dans les meilleurs délais, l'ensemble de règles modifié, en tant que règles de substitution aux règles actuelles de la convention, dans l'attente du résultat du processus de modification. Cette demande est expliquée ci-dessous.

Ces règles d'origine de substitution sont destinées à être appliquées par l'UE et la Suisse à titre provisoire, sur une base facultative et bilatérale, dans l'attente de la conclusion et de l'entrée en vigueur de la modification de la convention. Elles ont vocation à être appliquées en remplacement des règles de la Convention, car ces dernières sont établies sans préjudice des principes énoncés dans les accords pertinents et autres accords bilatéraux entre les parties contractantes. En conséquence, ces règles ne seront pas obligatoires, mais leur application sera facultative pour les opérateurs économiques qui souhaitent utiliser les préférences en découlant plutôt que des préférences conventionnelles. Elles n'ont pas pour objectif de modifier la convention, qui restera applicable entre les parties contractantes, et n'altéreront en rien les droits et obligations des parties contractantes aux termes de la convention.

Il y a lieu que la position à adopter par l'Union européenne au sein du comité mixte soit établie par le Conseil.

Les modifications proposées, dans la mesure où elles se rapportent à la convention actuelle, sont de nature technique et ne touchent pas au contenu du protocole sur les règles d'origine actuellement en vigueur. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse d'impact.

3.1. Précisions sur les nouvelles règles d'origine

Les modifications proposées concernant l'introduction de l'ensemble de règles d'origine de substitution prévoient des assouplissements supplémentaires et des éléments de modernisation, qui ont déjà été approuvés par l'Union dans d'autres accords bilatéraux (l'accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne, l'accord de libre-échange UE-Viêt Nam, l'accord de partenariat économique UE-Japon, l'accord de partenariat économique régional UE-Communauté de développement de l'Afrique australe) ou régimes préférentiels (système de préférences généralisées). Les principales modifications sont les suivantes:

a) Produits entièrement obtenus — Conditions «navires»

Les conditions dites «navires» contenues dans l'ensemble de règles de substitution sont plus simples et garantissent une plus grande souplesse. Par rapport au texte actuel (article 5),

certaines conditions ont été supprimées (par exemple, les exigences spécifiques relatives à l'équipage); d'autres ont été modifiées afin de garantir un assouplissement accru (propriété).

b) Ouvraisons ou transformations suffisantes – Calcul sur la base d'une moyenne

L'ensemble de règles de substitution proposé (article 4) offre à l'exportateur la possibilité de demander aux autorités douanières l'autorisation de calculer le prix départ usine des produits et la valeur des matières non originaires sur une base moyenne, afin de prendre en compte les fluctuations des coûts et des taux de change. Cela devrait offrir une plus grande prévisibilité aux exportateurs.

c) Tolérance

La tolérance actuelle (article 6) est fixée à 10 % en valeur du prix départ usine du produit.

Le texte proposé (article 5) prévoit pour les produits agricoles une tolérance de 15 % du poids net du produit et pour les produits industriels une tolérance de 15 % en valeur du prix départ usine du produit.

La tolérance en poids introduit un critère plus objectif et un seuil de 15 % devrait garantir un niveau suffisant de clémence. Elle garantit également que la fluctuation internationale du prix des matières premières n'a pas d'incidence sur l'origine des produits agricoles.

d) Cumul

Le texte proposé (article 7) maintient le cumul diagonal pour tous les produits à condition que le même ensemble de règles d'origine de substitution soit accepté par les partenaires participant au cumul. En outre, il prévoit un cumul total généralisé pour tous les produits à l'exception des textiles et des vêtements énumérés aux chapitres 50 à 63 du système harmonisé (SH).

En outre, pour les produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH, il prévoit le cumul bilatéral total. Enfin, l'Union et la Suisse auront la possibilité de se mettre d'accord pour étendre aussi le cumul total généralisé aux produits des chapitres 50 à 63 du SH.

e) Séparation comptable

Conformément aux règles en vigueur (article 20 de la convention), les autorités douanières peuvent autoriser le recours à la séparation comptable lorsque «la tenue de stocks distincts [...] entraîne un coût ou des difficultés matérielles considérables». La règle modifiée (article 12) prévoit que les autorités douanières peuvent autoriser la séparation comptable «[s]i des matières fongibles originaires et non originaires sont utilisées».

Lorsqu'il demandera une autorisation de séparation comptable, l'exportateur ne sera plus tenu de justifier le fait que la tenue de stocks distincts entraîne un coût ou des difficultés matérielles considérables; il lui suffira d'indiquer que des matières fongibles sont utilisées.

Dans le cas du sucre, qu'il s'agisse d'une matière ou d'un produit final, les stocks originaires et non originaires ne devront plus être conservés physiquement séparés.

f) Principe de territorialité

Les règles actuelles (article 12) autorisent que certaines ouvraisons ou transformations soient effectuées en dehors du territoire sous certaines conditions, à l'exception des produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH, tels que les textiles. Les règles proposées (article 12) ne contiennent plus d'exclusion pour les textiles.

g) Non-modification

La proposition de règle de non-modification (article 14) prévoit une plus grande clémence pour la circulation des produits originaires entre les parties contractantes. Elle devrait éviter les situations dans lesquelles les produits pour lesquels le caractère originaire ne fait aucun doute sont exclus du bénéfice du taux préférentiel à l'importation parce que les exigences formelles du transport direct ne sont pas remplies.

h) Interdiction des ristournes ou exonérations des droits de douane

En vertu des règles en vigueur (article 15), le principe général de l'interdiction des ristournes s'applique aux matières mises en œuvre dans la fabrication d'un produit. En vertu des règles proposées (article 16), l'interdiction est supprimée pour tous les produits, à l'exception des matières mises en œuvre dans la fabrication de produits relevant des chapitres 50 à 63 du SH. Néanmoins, le texte prévoit également certaines exceptions à l'interdiction des ristournes des droits de douane pour ces produits.

i) Preuve de l'origine

Le texte introduit un type unique de preuve de l'origine (certificat EUR.1 ou déclaration d'origine), au lieu de la double approche EUR.1 et EUR-MED, ce qui simplifie considérablement le système. Cela devrait améliorer le respect des règles par les opérateurs économiques en évitant les erreurs dues à des règles complexes et faciliter la gestion par les autorités douanières. En outre, cela ne devrait pas avoir d'incidence sur la capacité de vérification des preuves de l'origine, qui reste la même.

Les règles modifiées (article 17) prévoient également la possibilité de convenir de l'application d'un système d'exportateurs enregistrés (REX). Ces exportateurs enregistrés dans une base de données commune seront chargés d'établir eux-mêmes des attestations d'origine sans passer par la procédure d'exportateur agréé. L'attestation d'origine aura la même valeur juridique que la déclaration d'origine ou que le certificat de circulation des marchandises EUR.1.

En outre, les règles modifiées prévoient la possibilité de convenir de l'utilisation de preuves de l'origine délivrées et/ou présentées par voie électronique.

Afin de pouvoir distinguer les produits originaires en vertu de l'ensemble de règles de substitution des produits originaires en vertu de la convention, les certificats d'origine ou les déclarations sur facture fondés sur l'ensemble de règles de substitution devront inclure une déclaration précisant les règles appliquées.

j) Validité de la preuve de l'origine

Il est proposé de prolonger de 4 à 10 mois la période de validité d'une preuve de l'origine. Cela devrait encore une fois garantir une plus grande clémence pour la circulation des produits originaires entre les parties.

3.2. Règles de liste

3.2.1. Produits agricoles

a) Valeur et poids

La limite des matières non originaires était exprimée uniquement en valeur. Les nouveaux seuils sont exprimés en poids afin d'éviter la fluctuation des prix et des taux de change (par exemple, ex chapitre 19, ex chapitre 20, 2105, 2106) avec la suppression de certaines limites pour le sucre (par exemple, chapitre 8 ou position 2202 du SH).

L'ensemble de règles de substitution a relevé le seuil de poids (de 20 % à 40 %) et introduit la possibilité pour certaines positions d'utiliser au choix la valeur ou le poids. Les chapitres et

les positions du SH concernés par le changement sont notamment: ex 1302, 1704 (poids ou valeur dans la règle de substitution), 18 (1806: poids ou valeur dans la règle de substitution), 1901.

b) Adaptation aux habitudes d'approvisionnement

Pour d'autres produits agricoles (à savoir les huiles végétales, les fruits à coque, le tabac), des règles plus souples adaptées à la réalité économique sont proposées, notamment pour les chapitres 14, 15, 20 (y compris la position 2008), 23 et 24 du SH. L'ensemble de règles de substitution établit un équilibre entre l'approvisionnement régional et mondial comme pour les chapitres 9 et 12. Les règles ont également été simplifiées (réduction des exceptions) dans les chapitres 4, 5, 6, 8, 11, ex-13.

3.2.2. *Produits industriels (à l'exception des textiles)*

Le compromis proposé contient des modifications considérables par rapport aux règles actuelles:

- en ce qui concerne un certain nombre de produits, la règle actuelle relative au chapitre contient une double condition cumulative. Celle-ci est réduite à une condition unique (chapitres 74, 75, 76, 78 et 79 du SH);
- un grand nombre de règles spécifiques dérogeant à la règle relative au chapitre ont été supprimées (chapitres 28, 35, 37, 38 et 83 du SH). Cette approche plus horizontale simplifie le paysage pour les opérateurs et la douane;
- l'inclusion dans l'actuelle règle relative au chapitre d'une règle de substitution offrant à l'exportateur davantage de choix pour satisfaire au critère d'origine (chapitres 27, 40, 42, 44, 70 et 83, 84 et 85).

Tous ces changements se traduisent par des règles de liste actualisées et modernisées, ce qui permet généralement de satisfaire plus facilement aux critères d'obtention du caractère originaire d'un produit. En outre, la possibilité susmentionnée d'utiliser une moyenne pendant une période donnée pour calculer le prix départ usine et la valeur des matières non originaires introduira une simplification accrue pour les exportateurs.

3.2.3. *Textiles*

En ce qui concerne les textiles et les vêtements, de nouvelles possibilités ont été introduites en ce qui concerne le perfectionnement passif et les tolérances. De nouveaux processus conférant le caractère originaire ont également été introduits pour ces produits, en particulier pour les tissus, qui deviendraient plus facilement disponibles. Enfin, le cumul total bilatéral s'appliquera également à ces produits. Ce cumul permettra de prendre en compte les transformations appliquées aux matières textiles (par exemple le tissage, le filage, etc.) dans le processus de production dans la zone de cumul.

4. **BASE JURIDIQUE**

4.1. **Base juridique procédurale**

4.1.1. *Principes*

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

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»².

4.1.2. *Application en l'espèce*

Le comité mixte est une instance créée par un accord, à savoir l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse.

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

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

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

4.2. **Base juridique matérielle**

4.2.1. *Principes*

La base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union.

4.2.2. *Application en l'espèce*

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé portent principalement sur la politique commerciale commune.

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

4.3. **Conclusion**

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

5. **INCIDENCE BUDGETAIRE**

Les modifications proposées concernant l'introduction de l'ensemble de règles d'origine de substitution reposent sur un principe de modernisation des règles d'origine dans le but de les aligner sur les nouvelles tendances définies par les accords de libre-échange conclus récemment. Les règles modifiées de la convention PEM contiennent essentiellement des éléments de modification des procédures douanières et des éléments de modernisation, tels que:

Ouvraisons ou transformations suffisantes – Calcul sur la base d'une moyenne: le fait de calculer le prix départ usine et la valeur des matières non originaires sur la base d'une moyenne, en tenant compte des fluctuations du marché, offrira aux exportateurs une plus grande prévisibilité;

² Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, C-399/12, Allemagne/Conseil (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

preuve de l'origine: elle fait l'objet d'une simplification puisqu'un seul type de certificat d'origine sera utilisé – le certificat EUR.1;

validité de la preuve de l'origine: le prolongement de 4 à 10 mois de la période de validité introduit une plus grande clémence pour la circulation des produits originaires.

Ces modifications de la convention PEM n'ont aucune incidence mesurable sur le budget de l'UE étant donné qu'elles visent essentiellement la facilitation des échanges et la consolidation des pratiques modernes par les autorités douanières. Des possibilités de facilitation sont prévues dans les domaines qui continuent à relever de la compétence des autorités, sans qu'il soit porté atteinte au contenu des règles (séparation comptable, preuves de l'origine, recours à des moyennes). Certains aspects de la simplification (comme la réduction des critères applicables aux navires) introduisent une plus grande prévisibilité en supprimant les conditions dont le respect est actuellement difficile à contrôler par les autorités douanières, tandis que d'autres aspects (non-modification) ont trait à la logistique mais ne portent pas atteinte au contenu des règles.

Bien que les dispositions relatives à la ristourne de droits soient modifiées, l'interdiction frappant cette pratique est maintenue dans le secteur des textiles et de l'habillement, qui demeure l'un des principaux secteurs des échanges dans la zone PEM. Les règles modifiées codifient le statu quo en maintenant l'interdiction appliquée actuellement avec certaines parties contractantes. La proposition de généraliser le cumul intégral dans la zone PEM vise à renforcer les structures existantes des échanges au sein de la zone et leur complémentarité, mais ne devrait pas influencer de manière significative sur les droits de douane perçus dans l'UE, dans la mesure où les produits concernés par le cumul devront répondre à leur propre exigence de valeur ajoutée dans la zone pour pouvoir bénéficier de préférences, comme c'est le cas actuellement.

Les modifications apportées aux règles de liste dans le secteur des produits agricoles et des produits agricoles transformés ont essentiellement pour effet d'adapter la méthodologie, sans porter atteinte au contenu des règles. Les seuils existants, qui sont actuellement exprimés en valeur, seront exprimés en poids. Ce critère est plus objectif et plus facilement contrôlable par les autorités douanières. La simplification des règles par produit applicables aux produits industriels devrait avoir une incidence limitée sur les recettes provenant des droits de douane étant donné que, dans bien des cas, elle entraînerait plutôt des changements dans les schémas d'approvisionnement qu'une augmentation des importations préférentielles en provenance des pays PEM qui se substitueraient aux importations auparavant soumises aux droits à l'importation. De ce fait, l'incidence de ces modifications sur les recettes provenant des droits de douane est impossible à quantifier. Pour ce qui est des échanges et de leurs incidences sur l'utilisation des préférences, les assouplissements prévus dans les nouvelles règles mettent l'accent sur l'intégration économique dans l'ensemble de la zone, par exemple dans le secteur textile où les préférences sont déjà largement utilisées. Les règles améliorées concernant les textiles et le cumul visent principalement à améliorer l'intégration régionale existante et la disponibilité des matières à l'intérieur de la zone, plutôt qu'à permettre l'importation d'une plus grande quantité de matières non originaires en provenance de l'extérieur de la zone.

6. PUBLICATION DE L'ACTE ENVISAGE

Étant donné que l'acte du comité mixte modifiera l'accord, il y a lieu de le publier au *Journal officiel de l'Union européenne*, une fois qu'il sera adopté.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, en ce qui concerne la modification du protocole n° 3 dudit accord relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

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

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse (l'«accord») a été conclu par l'Union en vertu du règlement (CEE) n° 2840/72 du Conseil¹ et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973.
- (2) Le protocole n° 3 relatif à la définition de la notion de «produits originaires» et aux méthodes de coopération administrative fait partie de l'accord. En vertu de l'article 3 dudit protocole, le comité mixte institué par l'article 29 de l'accord (le «comité mixte») peut décider de modifier ses dispositions.
- (3) Le comité mixte doit adopter une décision concernant la modification du protocole n° 3 lors de sa prochaine réunion.
- (4) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité mixte, dès lors que la décision du comité mixte est contraignante pour l'Union.
- (5) La convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (la «convention») a été conclue par l'Union en vertu de la décision 2013/93/UE du Conseil² et est entrée en vigueur pour l'Union le 1^{er} mai 2012. Elle arrête les dispositions relatives à l'origine des marchandises échangées dans le cadre des accords pertinents conclus entre les parties contractantes, qui s'appliquent sans préjudice des principes énoncés dans lesdits accords.
- (6) L'article 6 de la convention dispose que chaque partie contractante doit arrêter les mesures appropriées pour assurer l'application effective de la convention. À cet effet,

¹ Règlement (CEE) du Conseil, du 19 décembre 1972, portant conclusion d'un accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse, arrétant des dispositions pour son application et portant conclusion de l'accord additionnel sur la validité pour la principauté de Liechtenstein de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse du 22 juillet 1972 (JO L 300 du 31.12.1972, p. 188).

² Décision 2013/93/UE du Conseil du 14 avril 2011 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de la convention régionale sur les règles d'origine préférentielles paneuro-méditerranéennes (JO L 54 du 26.2.2013, p. 4).

le comité mixte devrait adopter une décision introduisant dans le protocole n° 3 à l'accord une référence à la convention.

- (7) Les discussions portant sur la modification de la convention ont abouti à l'incorporation dans la convention d'un nouvel ensemble de règles d'origine modernisées et plus souples. L'Union et la Suisse ont fait part de leur volonté d'appliquer les nouvelles règles dès que possible, de manière bilatérale, à titre de règles de substitution aux règles en vigueur, dans l'attente du résultat final du processus de modification.
- (8) Dans la zone de cumul constituée par les états de l'AELE, les Îles Féroé, l'Union européenne, la Turquie, les participants au processus de stabilisation et d'association, la République de Moldavie, la Géorgie et l'Ukraine, il y a lieu de maintenir la possibilité d'utiliser les certificats de circulation des marchandises EUR.1 ou la déclaration d'origine au lieu de certificats de circulation des marchandises EUR-MED ou de déclaration d'origine EUR-MED, en tant que dérogation aux dispositions de la convention en cas de cumul diagonal entre ces partenaires,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

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

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*