

Bern, le 15 mars 1971

Mercredi 21 avril 1971

Ouverture de négociations entre la Suisse et les Communautés Européennes sur l'application du régime douanier du transit communautaire dans les relations avec la Suisse.

Département des finances et des douanes. Proposition du 15 mars 1971 (annexe).

Département politique. Rapport joint du 2 avril 1971 (adhésion).

Département de l'économie publique. Rapport joint du 26 mars 1971 (annexe).

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 8 avril 1971 (annexe).

Département des transports et communications et de l'énergie. Rapport joint du 30 mars 1971 (adhésion).

Après délibération, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. de donner à M. Charles Lenz, directeur général des douanes, le mandat d'entrer en négociations officielles avec la commission des Communautés Européennes en vue d'élaborer un arrangement sur l'application du transit communautaire dans les relations avec la Suisse. Selon les nécessités, M. Lenz pourra recourir à des experts des services fédéraux concernés;
2. d'autoriser M. Charles Lenz, directeur général des douanes, à parapher l'accord, la signature sous réserve de ratification intervenant après rapport au Conseil fédéral sur le résultat des négociations;
3. d'autoriser M. Lenz à donner un déjeuner en l'honneur de la délégation de la commission.

Extrait du procès-verbal au:

- EPD 6 (RA)
- FZD 19 (FV 9, OZD 6 avec les pouvoirs et les actes, FK 4)
- EVD 6 (GS, HA, Integrationsbureau)
- VED 5

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Salmou



17/29.65

Berne, le 15 mars 1971

Non destiné
à la presse

Au Conseil fédéral

Ouverture de négociations entre la Suisse et les Communautés
Européennes sur l'application du régime douanier du transit
communautaire dans les relations avec la Suisse

Nous avons l'honneur de vous proposer d'ouvrir des négociations avec la Communauté économique européenne sur la conclusion d'un accord relatif à l'application du régime douanier du transit communautaire dans les relations avec notre pays. L'objet de ces négociations est sans rapport avec les conversations exploratoires tenues actuellement à Bruxelles. La question du transit des marchandises communautaires à travers notre pays doit en effet être résolue quel que soit le résultat de nos entretiens actuels avec les représentants de la Commission.

I

Le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne stipule notamment la suppression progressive des droits de douane, dans les relations entre les pays membres, sur les marchandises dites "communautaires", c'est-à-dire se trouvant en libre pratique dans la Communauté. Pour assurer la mise en oeuvre de cette disposition, la Commission de la CEE prit dès 1958 un certain nombre de mesures en vertu desquelles les marchandises communau-

taires expédiées directement d'un Etat membre à un autre devaient être accompagnées de "certificats de circulation" d'un type déterminé pour bénéficier des préférences tarifaires. Quant aux marchandises acheminées vers un autre Etat membre à travers le territoire d'un pays tiers - ce qui n'était pas considéré comme une expédition directe - elles étaient soumises à des formalités et des conditions plus restrictives matérialisées par la délivrance d'un certificat de circulation d'un type particulier.

II

De par sa situation géographique, la Suisse est fortement enclavée dans les territoires des pays de la Communauté, de sorte qu'une partie importante du trafic entre l'Allemagne et le Bénélux, d'une part, et l'Italie, d'autre part, est acheminée à travers son territoire. Ce trafic de transit constitue un facteur économique de première importance, notamment pour les CFF. C'est ainsi qu'en 1969, sur un total de 10.713.569 tonnes de marchandises transitées, les échanges entre pays de la Communauté représentaient environ 9 millions de tonnes.

Dans ce contexte, les dispositions prises par la Commission constituaient une menace de discrimination du transit suisse car la plupart des marchandises en transit étaient passibles du régime restrictif. A l'instigation des milieux suisses intéressés, la Direction générale des douanes prit contact, dès 1960, avec les Directions douanières des 6 pays membres et avec les services de la Commission pour tenter d'obtenir que les marchandises expédiées à travers notre pays puissent bénéficier du régime simplifié basé sur le principe de l'expédition directe, même lorsqu'elles y font l'objet de transbordement, de groupage ou de réexpédition, toutes opérations qui sont incompatibles avec ce régime. Les pourparlers aboutirent à un accord de caractère purement administratif don-

nant satisfaction aux desiderata suisses, et qui fut entériné, en date du 13 avril 1961, par un simple échange de lettres entre les services concernés de la Commission et la Mission suisse auprès des Communautés Européennes.

Cet arrangement de caractère informel réglait la procédure à observer aux principaux points de passage frontaliers (Bâle, Chiasso, Schaffhouse et Vallorbe) et grâce à laquelle les marchandises transbordées ou réexpédiées à ces endroits pouvaient néanmoins être considérées comme faisant l'objet d'une expédition directe. Des échanges de lettres complémentaires eurent lieu en 1962 et en 1964 afin notamment de faire bénéficier des mêmes allègements les marchandises transbordées dans les ports rhénans bâlois.

III

Pendant la période d'élimination progressive des droits de douane, qui aboutit le 1er juillet 1968 à leur suppression, les services de la Commission et les administrations douanières des 6 pays membres entreprirent d'établir des règles communes en matière de transit douanier. Cette mesure était rendue nécessaire en premier lieu par la réalisation de l'union tarifaire (suppression des droits de douane aux frontières intérieures et application aux frontières extérieures d'un tarif commun). En effet, il aurait été paradoxal de maintenir aux frontières intérieures les procédures et les contrôles douaniers selon les prescriptions douanières nationales. Il convenait au contraire d'introduire un nouveau régime douanier unifié s'appliquant uniformément à la circulation des marchandises dans l'ensemble du territoire douanier de la Communauté. Au surplus, il était évident que ce régime devait également prendre la place du système fondé sur les certificats de circulation. C'est ainsi qu'a été adopté le 18 mars 1969, par le

Conseil des Communautés européennes, un Règlement relatif au transit communautaire qui est entré en vigueur le 1er janvier 1970.

En ce qui concerne les transports empruntant le territoire d'un pays tiers (cas de la Suisse), l'article 8 du Règlement dispose entre autre ce qui suit:

"En l'absence d'un accord entre la Communauté et un pays tiers visant à rendre applicable le régime du transit communautaire à la traversée de ce pays par des marchandises circulant entre deux points situés dans la Communauté:

- a) Le régime du transit communautaire ne s'applique aux transports empruntant le territoire de pays tiers considéré que pour autant que la traversée de ce pays s'effectue sous le couvert d'un titre de transport unique établi dans un Etat membre, l'effet dudit régime étant suspendu sur le territoire du pays tiers. "

Il en résultait que le principe de l'expédition directe demeurerait applicable. Dès lors, il était indispensable que les facilités consenties précédemment soient maintenues, ne serait-ce qu'à titre intérimaire. La Direction générale des douanes, qui avait maintenu les contacts nécessaires avec les services de Bruxelles, réussit à obtenir de ces derniers que les arrangements antérieurs soient reconduits, sous réserve des modifications rendues nécessaires par l'entrée en vigueur du nouveau règlement. En conséquence, la Direction générale des relations extérieures de la Commission des Communautés Européennes a confirmé dans une note verbale adressée le 23 décembre 1969 à notre Mission auprès des Communautés Européennes, que les arrangements antérieurs pourront continuer à s'appliquer après le 1er janvier 1970. Toutefois, le régime appliqué dans les relations entre la CEE et la Suisse conserve un caractère précaire. Dans la note verbale précitée, la Commission l'a relevé en ces termes:

"Cette décision ne devrait pas être interprétée comme l'abandon du désir de la Communauté de conclure avec la Suisse un accord visant à rendre applicable le régime du transit communautaire à la traversée de la Suisse. Au contraire, de

l'avis des Etats membres et de la Commission, le maintien de l'arrangement revêt un caractère transitoire et vise éventuellement à éviter, en attendant la conclusion d'un tel accord, la perturbation des courants de trafic existants. "

Ce langage sans équivoques ne faisait que confirmer les déclarations faites antérieurement par les milieux intéressés de la Communauté.

Consciente de cette situation, la Direction générale des douanes avait d'ailleurs soumis cette question, en juin 1969 déjà, aux milieux économiques suisses et aux services administratifs concernés qui se sont tous déclarés favorables à la conclusion d'un accord en bonne et due forme.

Les arguments en faveur d'une telle solution sont de divers ordres. En premier lieu, il faut reconnaître que le fondement juridique du *modus vivendi* actuel est extrêmement précaire. En conséquence, les facilités pourraient être remises en cause à tout moment par tout pays membre de la Communauté, ce qui aurait des répercussions négatives sur le transit à travers la Suisse. De tels cas se sont déjà présentés depuis la mise en vigueur du système et leur solution a exigé des interventions difficiles et pleines d'aléas de la part de la Direction générale des douanes. Un arrangement formel donnera en revanche une assise juridique solide permettant à notre pays, le cas échéant, de faire valoir des droits bien définis. Par ailleurs, l'insistance de la Communauté à demander la conclusion d'un accord montre que la reconduction des facilités deviendra de plus en plus difficile, compte tenu notamment d'une certaine pression exercée par les Etats membres.

Du point de vue suisse, à côté des intérêts économiques évidents qui sont en jeu, il faut souligner qu'un accord en bonne et due forme devrait donner la possibilité d'exercer une certaine influence sur les décisions prises à Bruxelles pour adapter le Règlement en cause aux exigences du trafic.

Enfin, sur le plan plus général du rapprochement suisse avec le Marché commun, il n'est pas mauvais que notre pays puisse, par la conclusion d'un arrangement technique impliquant une collaboration désirée par la Communauté, faire la démonstration que sa volonté de participation n'est pas un vain mot.

IV

Pour répondre au désir exprimé aussi bien par la Communauté que par les milieux commerciaux suisses, la Direction générale des douanes a élaboré dans le courant de l'été 1970 un projet d'arrangement entre la Suisse et la Communauté économique européenne sur l'application du régime de transit communautaire, qu'elle soumit aux milieux qu'elle avait déjà contactés en 1969. A part quelques remarques portant sur des questions de détails, ces milieux ont approuvé le projet tant du point de sa conception générale que de son contenu. Le projet n'a donc été que légèrement remanié. Il est annexé à la présente et appelle les commentaires suivants.

Vu l'absence de précédents et compte tenu des nécessités pratiques, notamment du fait qu'il s'agit de déterminer les particularités de l'application, dans les relations avec la Suisse, d'un système de transit douanier conçu pour les besoins de la Communauté, ce projet revêt une forme qui offre, du point de vue pratique, les meilleures possibilités et la plus grande simplicité. Il comporte en conséquence une partie principale, qui constitue en fait l'accord proprement dit et qui fixe les particularités de l'application, dans les relations avec la Suisse, du régime du transit communautaire, régime dont les dispositions originales figurent dans les 9 appendices à l'arrangement.

Le champ d'application normal de l'accord serait le transit sous toutes ses formes (article 2¹), mais il pourrait être étendu, selon les besoins, à d'autres types d'échanges (exportation, par exemple, art. 2²).

Pour assurer un fonctionnement harmonieux du régime de transit communautaire dans les relations avec la Suisse, il est prévu l'institution d'une commission mixte paritaire (art. 13).

Vu le caractère essentiellement technique de l'arrangement, il a été jugé opportun de donner à la Commission mixte la compétence de prendre des décisions appropriées et de les mettre en vigueur. Toutefois, les décisions impliquant un amendement des dispositions fondamentales de l'accord ne pourraient entrer en vigueur qu'après échange de notes diplomatiques.

Le dispositif ainsi mis en place, simple et efficace, devrait permettre d'adapter le régime de transit à l'évolution constante et rapide en matière de transports. Au surplus, le caractère paritaire de la Commission donne à la Suisse toute assurance que les dispositions des règlements figurant en appendice ne pourraient être modifiées sans son consentement.

Dans un autre ordre d'idées, l'exclusion de certaines dispositions des règlements communautaires, stipulée au paragraphe 2 de l'article 14, vise notamment à exclure du champ d'application "suisse" toutes les mesures communautaires sans relation avec le régime de transit douanier couvert par l'arrangement.

Quant aux appendices, ils reprennent, d'une part, le Règlement de base relatif au transit communautaire dont il a déjà été question (appendice I) et, d'autre part, tous les Règlements complémentaires adoptés ultérieurement sur ce sujet (appendice II à IX). Ces règlements sont présentés d'une manière neutre, c'est-à-dire sans leur préambule ni la disposition finale d'applicabilité obligatoire dans les Etats membres dont ils sont assortis ni la signature dont ils sont revêtus.

La réglementation sur le transit communautaire constitue par la force des choses un ensemble touffu et complexe car il est le résultat d'un compromis entre 6 législations nationales fort divergentes. Les services de la Commission de Bruxelles en sont

conscients et sont décidés à y apporter des simplifications dans les meilleurs délais. Le projet suisse est inspiré des mêmes soucis, ainsi qu'en fait foi notamment les attributions prévues pour la Commission mixte.

V

Le projet ci-joint a été présenté à titre officieux aux services responsables de Bruxelles afin de déterminer à titre préliminaire si la conception du projet et sa présentation générale ne sont pas en contradiction avec les règles constitutionnelles du Marché Commun. Lors d'une entrevue à l'occasion des entretiens exploratoires à Bruxelles, il a été confirmé que le projet suisse serait, de ce point de vue, parfaitement acceptable. A cette occasion, les représentants de la Communauté ont exprimé le voeu que les négociations officielles, sur la base dudit projet, puissent avoir lieu en Suisse dans la deuxième moitié de mai prochain.

En conséquence, le Département des finances et des douanes

p r o p o s e :

1. de donner à M. Charles L e n z , Directeur général des douanes, le mandat d'entrer en négociations officielles avec la Commission des Communautés Européennes en vue d'élaborer un arrangement sur l'application du transit communautaire dans les relations avec la Suisse. Selon les nécessités, M. Lenz pourra recourir à des experts des services fédéraux concernés.

2. d'autoriser M. Charles Lenz, Directeur général des douanes, à parapher l'accord, la signature sous réserve de ratification intervenant après rapport au Conseil fédéral sur le résultat des négociations.
3. d'autoriser M. Lenz à donner un déjeuner en l'honneur de la délégation de la Commission.

M i t t e l t e i l

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES
ET DES DOUANES:

aus Auftrag des Finanz- und
15. März 1971 betreffend Eröffnung von Verhand-
lungen mit den EG über die Anwendung des gemeinschaftlichen
Verfahrens.

Celio

1 annexe

Extrait du procès-verbal

- à la Chancellerie fédérale pour l'établissement des pouvoirs;
- au Département fédéral des finances et des douanes, 15 exemplaires (Direction générale des douanes, 6 exemplaires avec les pouvoirs et les actes), pour exécution;
- au Département politique fédéral (Division des affaires juridiques) et
- au Département fédéral de l'économie publique (Division du commerce et Bureau de l'intégration), pour information.

AusgeteiltAn den Bundesrat

EE 777.03 - Ja/Bru/vT /hi

M i t b e r i c h t

zum Antrag des Finanz- und Zolldepartements vom 15. März 1971 betreffend Eröffnung von Verhandlungen mit den EG über die Anwendung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens.

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ist mit dem vorliegenden Antrag einverstanden. In Uebereinstimmung mit den Interessen unserer Wirtschaft betrachtet es die Bestrebungen der Oberzolldirektion, die Verhandlungen mit den EG über die Anwendung des gemeinschaftlichen Versandverfahrens zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen, als bedeutsam und wertvoll. Eine derartige Uebereinkunft würde den gebrochenen Transit, der für unser Land von wirtschaftlich nicht unerheblicher Tragweite ist, gestatten.

Aus der Sicht der allgemeinen Verhandlungen zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften ist zum Inhalt des Abkommensentwurfs nichts zu bemerken. Es ist zu begrüßen, dass die bisherigen lockeren Vereinbarungen auf eine rechtlich solidere Basis gestellt werden. Eine enge Zusammenarbeit der Zollverwaltungen liegt durchaus auf der Linie der von uns angestrebten "besonderen Beziehungen" zu den EG. Das Abkommen über das Versandverfahren könnte sogar zum Modell für Vereinbarungen auf anderen Gebieten werden. Es ist auch richtig, wenn gesagt wird,

- 2 -

dass sich das Problem der Beteiligung unseres Landes am EG-Versandverfahren ganz unabhängig davon stellt, welches das Ergebnis unserer Gespräche mit den EG sein wird.

Man kann sich fragen, ob es angezeigt wäre, im Abschnitt V des Antrages zu erwähnen, dass nach Abschluss eines allfälligen umfassenden Vertragswerkes zwischen der Schweiz und den Europäischen Gemeinschaften das Abkommen über das Versandverfahren überprüft werden sollte. Möglicherweise könnte der Inhalt dieses Sonderabkommens in die globale Vereinbarung eingebracht und dessen Gemischte Kommission dem einheitlichen institutionellen Rahmen angepasst werden.

EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Sous considérons cette proposition comme très pertinente. Il s'agit en effet d'une question importante dont les aspects particuliers ont été examinés de manière approfondie lors de notre travail en comité. Vu le caractère très technique de l'arrangement, nous sommes convaincus de la nécessité d'une adaptation constante et rapide à l'évolution continue en matière de transports. Nous sommes parvenus à la conclusion qu'il convenait dans ce cas de confier la gestion de l'application à une commission spécialisée, mieux à même de traiter de manière appropriée les nombreux problèmes pratiques qui exigent une solution sans délai.

Un organe institutionnel à compétence générale serait difficilement en mesure de remplir une telle mission. Enfin, il faut rappeler que le marché commun a créé pour chaque domaine des comités spécialisés. La Commission mixte prévue dans le projet correspond au fait que le Comité institué par l'article 16 du règlement relatif au transit communautaire (appendice I au projet)

Le Chef du Département fédéral
des finances et des courants

Lucio

3003 Berne, le 8 avril 1971

Au Conseil fédéralC o - r a p p o r t

concernant

Proposition D.F.D. du 15.3.71 concernant l'ouverture de négociations avec les C.E. sur l'application du régime de transit communautaire: observations du D.E.P. (Mitbericht).

Le D.E.P. se demande s'il ne serait pas indiqué de mentionner, à la section V de la proposition, qu'en cas de conclusion d'un accord général avec les C.E., l'arrangement sur le transit communautaire pourrait être réexaminé, notamment en vue de déterminer s'il conviendrait de placer l'arrangement dans le cadre institutionnel général.

Nous considérons cette proposition comme très pertinente en soi. Il s'agit en effet d'une question importante dont les aspects particuliers ont été examinés de manière approfondie lors de l'élaboration du projet. Vu le caractère très technique du domaine que couvre l'accord et la nécessité d'une adaptation constante et rapide à l'évolution continuelle en matière de transports, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il convenait dans ce cas de confier la gestion de l'application à une commission particulière mieux à même de traiter de manière appropriée les nombreux problèmes pratiques qui exigent une solution sans délai.

Un organe institutionnel à compétence générale serait difficilement en mesure de remplir une telle mission. Enfin, il faut remarquer que le Marché commun a créé pour chaque domaine des comités techniques spécialisés. La Commission mixte prévue dans le projet correspond en fait au Comité institué par l'article 56 du Règlement relatif au transit communautaire (appendice I du projet).

Le Chef du Département fédéral
des finances et des douanes:

