

91.011

**Message
concernant la modification de la loi
sur le tarif des douanes**

du 13 février 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation le message et le projet relatifs à la modification de la loi sur le tarif des douanes.

Nous vous proposons en outre de classer l'intervention parlementaire suivante:

1990 M 90.346 Intégration économique et modifications du tarif des douanes
(N 8. 6. 90, Mauch Rolf; E 11. 12. 90)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

13 février 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

Les Communautés européennes connaissent le régime de la suspension des droits de douane, en vertu duquel les taux applicables à certaines marchandises (produits de base qui ne peuvent pas être obtenus dans la CE ou qui ne peuvent l'être qu'en quantités insuffisantes) sont temporairement suspendus, en partie ou en totalité. Pareilles mesures sont susceptibles de créer un handicap pour l'industrie suisse, les produits de base qui lui sont destinés étant grevés de droits de douane, contrairement à ceux qui entrent dans la CE.

La division internationale du travail peut conduire à ce que, au lieu de pouvoir importer certains produits en franchise de la Zone européenne de libre-échange, l'industrie suisse soit amenée à les faire venir de pays tiers et, partant, à acquitter un droit de douane susceptible de porter préjudice à sa compétitivité sur les marchés national et international.

Pour éliminer ou atténuer les importants préjudices concurrentiels subis par l'industrie manufacturière suisse, le Conseil fédéral devrait être doté de la compétence de décider également de suspensions autonomes de droits de douane dans le cadre du tarif des douanes suisses.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Aux termes de l'article premier, 1^{er} alinéa, de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD; RS 632.10), toutes les marchandises importées à travers la ligne suisse des douanes doivent en principe être dédouanées conformément au tarif des douanes. Sont également concernés par cette disposition les produits de base importés de pays tiers par l'industrie suisse et destinés à la transformation. Sous réserve d'exceptions, de telles marchandises sont grevées de redevances douanières lors de l'importation.

Les Communautés européennes (CE) ne connaissent pas la possibilité de suspendre des droits uniquement, comme en Suisse, dans des situations de détresse, mais elles peuvent le faire de façon générale. Suspendre des droits signifie les réduire ou les supprimer temporairement pour des marchandises déterminées (en particulier les produits de base pour l'industrie manufacturière). L'industrie manufacturière de la CE est ainsi en mesure d'acquiescer de tels produits de base à meilleur prix que l'industrie suisse.

Les marchandises en provenance de la Zone européenne de libre-échange peuvent certes être importées en Suisse en franchise à certaines conditions. L'évolution technologique peut toutefois avoir pour effet que, en raison de la division internationale du travail, certains produits de base nécessaires à l'industrie manufacturière doivent être importés de pays tiers et, partant, être grevés d'une charge douanière. Cette dernière est de nature à défavoriser l'industrie suisse sur les marchés national et international.

Dans le développement de sa motion du 8 février 1990, le conseiller national R. Mauch a proposé de remédier à la situation insatisfaisante qui en résulte pour l'économie suisse en complétant l'article 4, 3^e alinéa, LTaD, par une disposition qui habiliterait le Conseil fédéral à suspendre des droits, même temporairement. Le Conseil fédéral s'est déclaré disposé à accepter la motion Mauch. Le Conseil national l'a adoptée le 8 juin 1990 et le Conseil des Etats le 11 décembre 1990.

Dans le but d'éliminer ou d'atténuer le handicap concurrentiel dont pâtit l'industrie manufacturière suisse, la modification légale proposée conférerait au Conseil fédéral la compétence de décider également de suspensions autonomes de droits de douane pour le tarif des douanes suisses.

La modification de la loi n'a toutefois pas uniquement pour but de pouvoir introduire également en Suisse des suspensions de droits décrétées par la CE. Elle donne encore au Conseil fédéral la possibilité d'adopter de manière autonome, dans l'intérêt du marché suisse du travail et pour atténuer les désavantages concurrentiels dont pâtit notre industrie en raison de son implantation, une mesure sélective de politique commerciale dans le domaine des droits de douane.

111 Réglementation en vigueur

Le régime actuel permet aujourd'hui déjà d'instaurer des dérogations aux taux de droits de douane fixés dans l'annexe à la loi sur le tarif des douanes. Cela se pratique soit dans le cadre d'accords douaniers soit en vertu de dispositions de la loi sur le tarif et – pour les marchandises dites sous revers – de l'article 18 de la loi sur les douanes (LD; RS 631.0).

111.1 Accords tarifaires

Les négociations tarifaires ont lieu à intervalles irréguliers dans le cadre du GATT. Les taux qui en résultent sont liés contractuellement; à moins de prestations en contrepartie, ils ne peuvent plus être majorés.

111.2 Réductions de taux en vertu de la loi sur le tarif des douanes

Le législateur a délégué diverses compétences. C'est ainsi que, après avoir consulté la Commission d'experts douaniers, le Conseil fédéral peut réduire les taux dans une mesure appropriée lorsque les intérêts de l'économie suisse l'exigent (art. 4, 3^e al., LTaD). Les motifs mis à l'appui de cette disposition légale reprise de la loi sur le tarif des douanes du 19 juin 1959 permettent de conclure (FF 1959 I 674) que de telles réductions de droits, que le Conseil fédéral instaure par voie d'ordonnance modifiant l'annexe à la loi sur le tarif, sont valables pour une durée illimitée une fois approuvées par les Chambres fédérales. Au demeurant, et à la différence des dispositions mentionnées ci-après, l'article 4, 3^e alinéa, n'énonce aucune restriction de temps pour les réductions de taux.

En outre, le Conseil fédéral peut décréter des facilités douanières temporaires voire, à titre exceptionnel, la franchise douanière dans des circonstances extraordinaires, notamment en cas de dévastations, de disette ou de renchérissement des denrées alimentaires et des produits de première nécessité (art. 6 LTaD). Enfin, le Conseil fédéral peut, aux conditions fixées à l'article 7 LTaD, modifier des taux lors de circonstances extraordinaires dans les relations avec l'étranger, et cela aussi longtemps que la situation l'exige.

111.3 Marchandises sous revers

Aux termes de l'article 18 LD, les marchandises passibles de droits différenciés selon leur emploi peuvent être dédouanées à un taux réduit, à condition que l'importateur ait souscrit une déclaration de garantie (revers). Cet allègement n'est donc pas applicable de manière générale; il a uniquement une portée illimitée dans le temps.

112 Lacunes dans la réglementation actuelle

Comparativement au régime de suspension de droits (renonciation temporaire à la perception de droits de douane), la réglementation actuelle fixée dans la loi sur

le tarif présente diverses lacunes. A savoir, par exemple, le fait que la réduction de droits selon l'article 4, 3^e alinéa, LTaD, a un caractère durable, d'où l'impossibilité de réagir en souplesse aux fluctuations économiques. Les articles 6 et 7 ne sont que rarement applicables; ils ne le sont qu'en situation de détresse générale ou de conditions extraordinaires dans les relations avec l'étranger. En outre, les mesures susceptibles d'être décrétées en vertu de l'article 4, 3^e alinéa, portent plutôt sur des réductions de droits et non sur des exonérations. Le droit en vigueur ne permet donc pas d'instaurer des suspensions de droits, jugées indispensables.

12 Procédure préliminaire

Il a été renoncé à la mise sur pied d'une procédure de consultation.

2 Partie spéciale

21 Genres de suspensions des droits

Les suspensions de droits découlent de décisions du Conseil fédéral en vertu desquelles il est renoncé temporairement à percevoir tout ou partie des droits grevant des marchandises déterminées. Dans la suspension partielle, une partie seulement du droit fixé dans l'annexe de la loi sur le tarif des douanes n'est pas perçue. Ce genre de suspension pourrait être prévu dans les cas où une réduction minimale permettrait d'atteindre l'effet souhaité. Dans la suspension intégrale – celle qui devrait être la plus fréquente eu égard aux taux généralement peu élevés du tarif des douanes suisses pour les matières premières – c'est le taux dans son entier qu'on renoncerait à percevoir (taux zéro).

22 Marchandises concernées par des suspensions de droits

Sont susceptibles de bénéficier du régime de suspension de droits les produits de base dont l'industrie manufacturière suisse a besoin, mais qu'elle ne peut pas se procurer – ou seulement en quantités insuffisantes ou à des conditions non concurrentielles – en Suisse ou, en franchise, dans la zone européenne de libre-échange. Il n'est pas possible de dresser une liste précise des marchandises entrant en considération pour une suspension de droits. Il devrait toutefois surtout s'agir de produits de base figurant dans les chapitres 25 à 81 du tarif des douanes suisses. En sont en tout cas exclus tous les produits agricoles contingentés des chapitres 1 à 24 ainsi que les produits finis.

23 Durée de la suspension

La décision de renoncer à percevoir les droits sur certaines marchandises doit avoir un caractère temporaire et permettre au Conseil fédéral d'examiner périodiquement si les conditions qui l'avaient amené à instaurer la suspension sont encore satisfaites. Les ordonnances y relatives seront limitées dans le temps et, de manière générale, resteront en vigueur une année, exceptionnellement six

mois. A l'échéance de ce délai, elles peuvent être prorogées si les conditions sont encore remplies. Dans ce cas, une nouvelle approbation par les Chambres serait requise.

24 Conditions requises pour décréter des suspensions de droits

Des suspensions de droits ne seront décrétées que pour les marchandises mentionnées sous chiffre 22 ci-devant, c'est-à-dire en particulier pour les matières premières des chapitres 25 à 81 du tarif des douanes suisses. En outre, le requérant devra fournir la preuve que la même marchandise ne peut pas être obtenue en Suisse ni – en franchise – dans la zone européenne de libre-échange, ou alors qu'elle ne peut y être obtenue qu'en quantités insuffisantes ou à des conditions non concurrentielles.

Aux termes de l'article 4, 3^e alinéa, LTaD, la mesure de suspension de droits doit répondre aux intérêts de l'économie suisse. La procédure de consultation (voir ch. 25 ci-après), d'une part, et l'audition préalable de la Commission d'experts douaniers (voir ch. 26), dans laquelle tous les milieux économiques sont représentés, d'autre part, fourniront à notre avis des informations fiables pour établir si cette condition est réalisée.

Le but visé par les suspensions de droits ne peut être atteint que si le droit de douane grevant les produits de base constitue un important facteur de coût pour le producteur suisse. Cette condition garantit au demeurant que la suspension a uniquement pour effet d'empêcher des discriminations tarifaires et non de favoriser certaines branches économiques.

25 Procédure de consultation sur les demandes de suspension

En règle générale, les demandes de suspension de droits ne doivent pas être présentées par une entreprise, mais par des associations économiques. Elles seront, à l'exception des données confidentielles fournies par le requérant, mises en consultation auprès des associations faitières de l'économie, avec proposition d'accepter ou de rejeter la demande.

26 Compétence

Les taux du droit mentionnés dans l'annexe à la loi sur le tarif des douanes font partie intégrante de la loi. La présente proposition de modification de la loi sur le tarif donne au Conseil fédéral la compétence de fixer temporairement, pour des marchandises déterminées, des taux inférieurs aux taux légaux (ou des taux zéro). Cette délégation de compétence est indispensable si l'on veut pouvoir réagir rapidement face aux réalités économiques.

Le texte proposé par l'auteur de la motion a été modifié sur le plan rédactionnel. La présente teneur de l'article 4, 3^e alinéa, LTaD fait une distinction plus nette entre la compétence de réduire les droits et celle de les suspendre. Le texte Mauch n'aurait pas au demeurant, clairement englobé la «suspension partielle», autrement dit la réduction temporaire d'un droit.

Concernant la délégation du droit de légiférer, il est renvoyé au chiffre 62 ci-après.

27 Forme juridique et publication

Les suspensions de droits seront décrétées par voie d'ordonnance du Conseil fédéral et publiées comme telles dans le Recueil officiel du droit suisse. Ce qui est important à cet égard, c'est que le taux fixé dans l'annexe de la loi sur le tarif des douanes ne sera ni majoré ni réduit à titre définitif, mais simplement non appliqué durant un certain laps de temps. A l'échéance du délai, c'est le taux normal qui sera de nouveau applicable. Outre la publication dans le Recueil officiel, la suspension sera également mentionnée dans le tarif d'usage que l'Administration des douanes édite en vertu de l'article 13, 2^e alinéa, LTaD.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

311 Pour la Confédération

Les conséquences financières de la modification de la loi dépendent, d'une part, de l'ampleur dont il sera fait usage de la compétence et, d'autre part, des numéros de tarif et des taux entrant concrètement en considération ainsi que des quantités importées. Les conséquences dans chaque cas d'espèce sont difficiles à évaluer, mais les montants ne devraient guère se chiffrer par millions.

Les mesures préconisées n'auront pas d'effet sur l'état du personnel.

312 Pour les cantons et les communes

Le projet n'entraîne aucune conséquence pour les cantons et les communes.

32 Conséquences pour l'industrie

321 Compétitivité avec l'industrie de la CE

Le Conseil des Communautés européennes ordonne des suspensions de droits en considération du fait que, dans la Communauté, une marchandise déterminée n'est temporairement pas produite ou ne l'est qu'en quantités insuffisantes et que, par conséquent, les producteurs de la CE ne couvrent pas les besoins des industries manufacturières de la Communauté. Par la suspension de droits, le facteur de coût «douane» est éliminé en totalité ou en partie. L'industrie de la CE jouit ainsi d'un avantage par rapport à l'industrie suisse qui, elle, doit dédouaner au taux normal de la marchandise importée de pays tiers. La mesure envisagée contribuerait à éliminer ce handicap de l'industrie suisse sur les marchés national et international. Toutefois, il ne faut pas surestimer les effets de la suspension de droits, car la charge douanière grevant les marchandises importées en Suisse est, en moyenne, sensiblement inférieure aux taux normaux applicables dans la Communauté pour l'importation des mêmes marchandises.

322 Compétitivité au sein de l'industrie suisse

Les suspensions de droits profiteraient à tous les importateurs de la même marchandise, ce qui exclut tout privilège en faveur de certaines branches ou entreprises. Il sied en outre de relever que l'octroi de suspensions de droits vise uniquement à éliminer des désavantages en matière de compétitivité. Cette mesure, en effet, ne s'inscrit pas dans le cadre d'une politique structurelle active.

4 Programme de la législation

Le présent projet n'a pas été annoncé dans le programme de la législation 1987-1991. Cependant, dans son rapport du 18 janvier 1988, le Conseil fédéral relève qu'il veillera à maintenir, voir à améliorer la compétitivité de la Suisse sur les marchés internationaux (FF 1988 I 367), ainsi qu'à assurer et faciliter l'accès aux marchés étrangers. Le présent projet vise à concrétiser cette intention.

5 Conformité au droit international, notamment au droit européen

51 Droit interne de la CE

Selon l'article 28 du Traité instituant la Communauté économique européenne, le Conseil peut décider de suspensions temporaires de droits du tarif douanier commun. Ces suspensions sont des mesures autonomes, c'est-à-dire prises sans référence à des accords avec des pays tiers. Lorsqu'un droit est suspendu, le taux normal demeure inchangé; il n'est simplement pas appliqué durant un certain laps de temps. En lieu et place du taux normal, entre en vigueur un taux réduit ou un taux zéro. A l'échéance du délai, le taux normal redevient automatiquement applicable.

Le projet de réglementation suisse est, pour l'essentiel, compatible avec la réglementation de la CE.

52 Accords avec la CEE et la CECA

Les mesures prévues ne sont en contradiction ni avec l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne (RS 0.632.401), ni avec l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (RS 0.632.402). Certes, l'article 12 de l'accord CEE et l'article 8 de l'accord CECA prévoient que les suspensions de droits doivent être notifiées au Comité mixte avant leur entrée en vigueur. Cette disposition a pour but de garantir que l'application de la clause de la nation la plus favorisée ne lèse aucune des parties contractantes. Elle n'entrerait dès lors en ligne de compte que dans les cas de non-élimination intégrale des droits grevant les marchandises originaires de la CE et couvertes par les accords précités. Toutefois cela ne concerne pas les marchandises décrites au chiffre 22 ci-devant, susceptibles de bénéficier d'une suspension des droits.

53 Convention instituant l'AELE

Les considérations figurant sous chiffre 52 sont applicables par analogie à la convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (RS 0.632.31).

54 Conformité au GATT

Les suspensions de droits pour des produits déterminés seront octroyées de manière générale, donc sans égard non plus au pays de provenance. La mesure proposée est dès lors compatible avec les dispositions de l'article premier de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT; RS 0.632.21) concernant le traitement général de la nation la plus favorisée.

Les taux consolidés dans le cadre du GATT (protocole de Genève du 30 juin 1979 annexé à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce; RS 0.632.231) ne seront pas touchés par les mesures envisagées.

55 Applicabilité à la Principauté de Liechtenstein

Selon l'article 4 du traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (RS 0.631.112.514), sont applicables dans la Principauté de Liechtenstein, de la même manière qu'en Suisse, les dispositions de l'ensemble de la législation fédérale en matière de douane acquérant force de loi pendant la durée du traité. La modification de la loi sur le tarif des douanes sera donc également applicable à la Principauté de Liechtenstein.

6 Bases juridiques

61 Constitutionnalité

Le projet de modification se fonde sur la même base constitutionnelle que la loi sur le tarif des douanes, à savoir les articles 28 et 29 de la constitution.

62 Délégation du droit de légiférer

Les taux mentionnés dans l'annexe de la loi sur le tarif des douanes font partie intégrante de la loi. A diverses reprises, le législateur a délégué au Conseil fédéral la compétence de fixer, à certaines conditions, des taux dérogeant aux taux susmentionnés (art. 3 à 7 LTaD). Les réductions de droits prévues à l'article 4 LTaD sont des mesures *illimitées* dans le temps. La proposition de modification de la loi sur le tarif des douanes donne au Conseil fédéral la compétence de décréter *temporairement* des suspensions de droits. Cette délégation se justifie, comme les normes de délégation existantes, par des considérations d'ordre économique. Elle est indispensable pour pouvoir réagir rapidement face aux évolutions économiques. Il sied en outre de relever que la norme de délégation impose des limites

limites au Conseil fédéral. Il ne peut ordonner de renoncer temporairement à percevoir tout ou partie des droits grevant des marchandises déterminées que si les intérêts de l'économie suisse l'exigent. En particulier, il doit préalablement consulter la Commission d'experts douaniers (organe consultatif institué par le Conseil fédéral en vertu de l'article 12 LTaD, dans lequel tous les milieux économiques sont représentés). D'autre part, le Conseil fédéral doit faire rapport à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises (art. 9, 1^{er} al., LTaD) et l'Assemblée fédérale détermine si ces dernières doivent rester en vigueur, être complétées ou modifiées (art. 9, 2^e al., LTaD).

34239

Loi sur le tarif des douanes (LTaD)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 13 février 1991¹⁾,
arrête:

I

La loi du 9 octobre 1986²⁾ sur le tarif des douanes est modifiée comme il suit:

Art. 4, 3^e al.

³ Lorsque les intérêts de l'économie suisse l'exigent, le Conseil fédéral peut, indépendamment de tout traité tarifaire et après avoir consulté la commission d'experts douaniers;

- a. Réduire les taux dans une mesure appropriée;
- b. Ordonner de ne pas percevoir temporairement tout ou partie des droits grevant des marchandises déterminées.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

34239

¹⁾ FF 1991 I 1092

²⁾ RS 632.10

Message concernant la modification de la loi sur le tarif des douanes du 13 février 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	11
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.011
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.03.1991
Date	
Data	
Seite	1092-1102
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 481

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.