



## 9.2.2

### **Message concernant l'approbation de la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein concernant la viande assaisonnée**

du 20 janvier 2021

---

## Condensé

***Afin de se conformer aux obligations qu'elle a contractées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce, la Suisse a négocié une augmentation de ses droits de douane maximaux pour la viande assaisonnée. Cette modification a été consignée dans la Liste LIX d'engagements de la Suisse et du Liechtenstein.***

### Contexte

Suite à l'initiative parlementaire 10.426 «Importations de viande assaisonnée. Abolition du traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier», la Suisse a augmenté au 1<sup>er</sup> juillet 2016 les droits de douane appliqués à la viande assaisonnée au moyen d'une modification des notes suisses du tarif des douanes. Certains membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont contesté ce changement de pratique, considérant qu'il n'était pas conforme aux obligations contractées par la Suisse dans le cadre de cette même OMC.

Après consultation des milieux intéressés et sur la base d'un mandat de négociation octroyé par le Conseil fédéral, la Suisse a négocié à l'OMC, par une procédure dite de déconsolidation, une augmentation des droits de douane maximaux pour la viande assaisonnée dans sa liste d'engagements. Cette modification est appliquée provisoirement à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

### Contenu du projet

Conformément aux procédures de l'OMC, qui prévoient des négociations ou des consultations avec les membres intéressés, dans le cas présent avec l'Union européenne (UE) et le Brésil, la Suisse pourra augmenter ses droits de douane maximaux pour la viande de porc et la viande de bœuf assaisonnée. A titre de compensation, elle augmentera le contingent OMC pour la viande rouge de 1200 tonnes dont au minimum 600 tonnes de morceaux parés de la cuisse de bœuf, salés et assaisonnés. La modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein nécessite une modification du tarif des douanes. Afin de mettre, le plus rapidement possible, les droits de douane pour la viande assaisonnée en conformité avec ses obligations internationales, la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein est d'ores et déjà appliquée provisoirement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021. A la demande de l'UE, dont le droit interne exige un tel acte pour clore une procédure de déconsolidation à l'OMC, la Suisse et l'UE ont par ailleurs conclu un échange de lettres, dont le contenu est identique au résultat des négociations notifié à l'OMC. Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein ainsi que l'échange de lettres avec l'UE.

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En 2015, les Chambres fédérales ont adopté l'initiative parlementaire 10.426 «Importations de viande assaisonnée. Abolition du traitement préférentiel prévu dans le tarif douanier». Le législateur a alors inséré des notes suisses<sup>1</sup> dans les chap. 2 (Viandes et abats comestibles) et 16 (Préparations de viandes, de poissons, de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques) de l'annexe I de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif douanier (LTaD<sup>2</sup>). Ces «notes suisses» ou notes explicatives du tarif des douanes suisses sont des explications concernant le traitement tarifaire des marchandises. Elles servent d'aide à l'interprétation du tarif des douanes et visent à garantir son application uniforme. Le Conseil fédéral a mis en vigueur les dispositions concernées le 1<sup>er</sup> juillet 2016, après l'expiration du délai référendaire. Depuis lors, les viandes et les abats comestibles simplement assaisonnés sont soumis aux droits de douane beaucoup plus élevés du chap. 2 du tarif douanier et non plus à ceux du chap. 16, conformément à l'objectif visé par l'initiative parlementaire 10.426. Ainsi, le taux du droit de douane hors contingent tarifaire du chap. 2 pour la viande de porc est de 2304.– fr./100 kg brut, alors qu'au chap. 16, il est beaucoup plus bas, à 850.– fr./100 kg brut. Pour la viande bovine, le droit de douane du chap. 2 est de 2212.– fr./100 kg brut, tandis que celui du chap. 16 est de 638.– fr./100 kg brut.

Certains membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont réagi à ce changement de pratique suisse en se plaignant que les taux de droits de douane plus élevés n'étaient pas conformes aux obligations contractées par la Suisse dans le cadre de l'OMC. En réponse et suite à la consultation des milieux intéressés, le Conseil fédéral a donné le 10 janvier 2018 un mandat de négociation pour la déconsolidation, c'est-à-dire pour modifier les droits de douane maximaux pour la viande assaisonnée dans la liste d'engagements LIX de l'OMC de la Suisse afin que celle-ci reflète les changements du tarif des douanes suisse appliqués depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016 (cf. ci-dessus). Une délégation de négociation a donc été chargée d'adapter les obligations de la Suisse à l'OMC concernant les droits d'importation pour la viande assaisonnée dans le cadre de la procédure de déconsolidation basée sur l'art. XXVIII de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT)<sup>3</sup> et sur le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'art. XXVIII du GATT de 1994 (annexe 1A.1.f à l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce<sup>4</sup>) et de négocier une compensation avec les membres concernés. Cette procédure prévoit que le membre concerné de l'OMC doit envoyer une notification au Secrétariat de l'OMC contenant la modification envisagée. Les membres concernés ont 90 jours pour faire valoir leurs prétentions. Des négociations bilatérales ont ensuite lieu afin que soit trouvé un accord dont l'objectif est de maintenir un niveau général de concessions qui

1 RO 2016 1401

2 RS 632.10

3 RS 0.632.21

4 RS 0.632.20

ne soit pas moins favorable pour le commerce que celui qui prévalait auparavant. Un rapport contenant le résultat des négociations est ensuite mis en circulation. La modification de la liste d'engagements, contenant la solution agréée bilatéralement, est notifiée à tous les membres. Ces derniers ont à nouveau 90 jours pour réagir, au cas où ils ne seraient pas d'accord. Les membres de l'OMC peuvent ainsi modifier les obligations juridiques dans leurs listes d'engagements par accord avec les pays concernés, la modification s'appliquant cependant vis-à-vis de tous les membres de l'OMC.

Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées et ont approuvé le mandat de négociation, à savoir la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) le 29 janvier 2018, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) le 13 février 2018 et la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) le 27 mars 2018, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des États (CER-E) n'ayant pas mis l'affaire à l'ordre du jour). Le projet n'affectant pas les compétences ni les intérêts des cantons, ceux-ci n'ont pas été consultés sur le mandat de négociation.

La Suisse a ouvert le 4 avril 2018 une procédure de déconsolidation à l'OMC basée sur l'art. XXVIII GATT et le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'art. XXVIII GATT. Dans ce contexte, l'Union européenne (UE) et le Brésil ont signalé à la Suisse leur intérêt. Aussi la Suisse a-t-elle entamé des négociations avec l'UE (principal partenaire commercial) et mené des consultations avec le Brésil (pays ayant un intérêt substantiel<sup>5</sup>).

Le 9 décembre 2019, l'accord sous forme d'échange de lettres entre l'Union européenne et la Confédération suisse dans le cadre des négociations au titre de l'art. XXVIII du GATT 1994 sur la modification des concessions de la Suisse dans le cadre de l'OMC en ce qui concerne la viande assaisonnée (échange de lettres du 9 décembre 2019 entre l'UE et la Suisse) a été signé à Bruxelles, à l'issue des négociations avec l'UE. Cet échange de lettres, qui est contraignant en vertu du droit international, a été conclu à la demande de l'UE, dont le droit interne exige un tel acte pour clôturer des négociations au titre de l'art. XXVIII GATT. Son contenu est identique au résultat des négociations notifié à l'OMC (voir ci-dessous), et respecte ainsi le mandat de négociation du Conseil fédéral du 10 janvier 2018. L'échange de lettres n'entrera en vigueur que lorsque les procédures d'approbation internes de l'UE et de la Suisse auront été menées à bien et n'impliquera aucune obligation supplémentaire par rapport au résultat notifié à l'OMC. Le 13 juillet 2020, l'UE a informé la Suisse qu'elle avait terminé ses procédures internes.

Les consultations avec le Brésil, qui n'était pas autorisé à négocier une compensation en raison de sa part d'importation inférieure, ont été conclues à Genève le 14 janvier 2020 par le mémorandum d'accord entre la République fédérative du Brésil et la Confédération suisse concernant les consultations au titre de l'art. XXVIII du GATT (mémorandum d'accord). Ce mémorandum d'accord n'est pas contraignant en vertu du droit international et ne contient aucune obligation de droit international pour la

<sup>5</sup> Selon la pratique de l'OMC, un pays ayant un intérêt substantiel est un pays qui a au moins 10 % de part de marché dans les importations du pays qui modifie la concession pour la ligne tarifaire affectée.

Suisse. Il ne fait que confirmer l'échange d'informations entre les partenaires. Son contenu est conforme au mandat de négociation du Conseil fédéral du 10 janvier 2018.

## 1.2 **Résultats des négociations concernant la procédure de modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein (déconsolidation)**

Les négociations ont abouti au résultat suivant:

- 1) Augmentation du droit de douane consolidé conformément aux objectifs de l'initiative parlementaire 10.426
  - a) Numéro de tarif 1602.4990 (viande porcine):

Droit de douane consolidé actuel: 850.– fr./100 kg  
Nouveau droit consolidé: 2304.– fr./100 kg pour la viande simplement assaisonnée, mais non autrement préparée et 850.– fr./100 kg pour les autres préparations
  - b) Numéro du tarif 1602.5099 (viande de l'espèce bovine):

Droit de douane consolidé actuel: 638.– fr./100 kg  
Nouveau droit consolidé: 2212.– fr./100 kg pour la viande simplement assaisonnée, mais non autrement préparée et 638.– fr./100 kg pour les autres préparations
- 2) Compensation et obligations

La Suisse s'engage à augmenter de 1200 tonnes le contingent tarifaire n° 5 pour la «viande rouge». Elle réserve une quantité minimale de 600 tonnes à l'importation des morceaux parés de la cuisse de bœuf, salés, assaisonnés et désossés du numéro de tarif 1602.5091.

En outre, les négociations ont établi que la Suisse non seulement conserverait le taux de droit réduit de 638.– fr./100 kg pour les morceaux parés de la cuisse de bœuf, crus, désossés, salés et assaisonnés destinés à la fabrication de viande séchée, qui continuerait à être accordé après le 1<sup>er</sup> juillet 2016, mais qu'elle l'inclurait également dans la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein conformément au droit international.

Le 12 février 2020, la Suisse a présenté à l'OMC les résultats des négociations au titre de l'art. XXVIII GATT avec l'UE, sous réserve d'accomplissement des procédures d'approbation internes. Elle a ensuite soumis la Liste LIX Suisse-Liechtenstein révisée à l'OMC pour certification, sous réserve de l'approbation de cette modification par le Parlement. Le 3 mars 2020, le Secrétariat de l'OMC a transmis la Liste LIX révisée aux membres de l'OMC, qui avaient le droit, dans un délai de 90 jours à compter de la publication de la notification par l'OMC, de faire des commentaires, voire des réserves, et ainsi d'empêcher ou de retarder le déploiement des effets juridiques de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein en droit international. Le délai de trois mois

prévu pour la certification a expiré le 3 juin 2020 sans objection<sup>6</sup>. Ainsi, ce n'est qu'une fois que le Parlement aura donné son aval à la modification et que la Suisse aura notifié l'accomplissement de ses procédures internes que la modification prévue entrera définitivement en vigueur.

### **1.3 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le présent projet est cohérent avec le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023<sup>7</sup>, en particulier avec l'objectif 4: «La Suisse apporte sa contribution à la mise en place d'un ordre économique mondial solide et assure à son économie l'accès aux marchés internationaux et au marché intérieur de l'UE».

## **2 Consultation des commissions parlementaires et des milieux intéressés**

Les commissions parlementaires compétentes ont été consultées et se sont exprimées en faveur de l'application provisoire (ch. 4.4).

Sous l'angle formel de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (LCo)<sup>8</sup>, une consultation aurait dû avoir lieu conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, LCo. Cependant, dans la mesure où les positions des milieux intéressés sont connues (l'interprofession suisse de la filière viande «Proviande» a été consultée avant les négociations et informée au cours de celles-ci) et que le résultat des négociations est conforme au mandat de négociation, aucune information nouvelle n'est à attendre d'une consultation concernant les changements dans le domaine de la viande assaisonnée. La mise en œuvre de la modification de la Liste-LIX-Suisse-Liechtenstein s'effectuant au niveau fédéral, les cantons n'ont aucune tâche à effectuer et leurs intérêts ne sont pas affectés. Une consultation des cantons serait dans ce cas également superflue. Conformément à l'art. 3a, al. 1, let. b, LCO il n'est pas nécessaire de procéder à une consultation si aucune nouvelle information n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues. Pour ces raisons, on a renoncé à organiser une telle procédure. Ce choix est également conforme à la pratique bien établie dans plusieurs cas similaires relatifs à des accords internationaux.

<sup>6</sup> En l'absence de commentaires ou de réserves, les modifications prévues sont réputées certifiées, c'est-à-dire définitivement approuvées et déploient leurs effets juridiques. On peut consulter la décision du 26 mars 1980 concernant les procédures de modification et de rectification des listes de concessions tarifaires, GATT IBDD, S27/26 sur le site Internet de l'OMC à l'adresse suivante: [www.wto.org](http://www.wto.org) > Documents, données et ressources > Documents en ligne > GATT > Cote du document > L/4962.

<sup>7</sup> FF 2020 1709

<sup>8</sup> RS 172.061

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

L'augmentation de 1200 tonnes du contingent tarifaire n° 5 pour la «viande rouge» n'entraînera guère de diminution des importations hors contingent et donc de réduction des recettes douanières, puisque le contingent tarifaire a déjà été augmenté de façon autonome dans des proportions bien plus importantes. Concrètement le contingent tarifaire n° 5 est porté de 22 500 à 23 700 tonnes.

En outre, 600 tonnes de morceaux parés de la cuisse de bœuf, salés et assaisonnés, qui étaient auparavant importés hors contingent à un taux de droit réduit de 638.– fr./100 kg brut par les producteurs de viande séchée, sont réservés à l'intérieur du contingent n° 5 à un taux de droit de 140.– fr./100 kg brut. En supposant que ces 600 tonnes soient entièrement importées dans le cadre du contingent augmenté à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, au lieu d'être importées au taux hors contingent comme jusqu'en 2020, il en résulterait donc une diminution des recettes douanières d'un peu moins de 3 millions de francs. Conformément à l'ordonnance du 26 novembre 2003 sur le bétail de boucherie<sup>9</sup>, les 600 tonnes du contingent supplémentaire seront allouées aux enchères. Actuellement, il n'est pas possible d'estimer précisément quel sera le prix d'adjudication que les importateurs seront disposés à payer, mais la fourchette des recettes douanières supplémentaires résultant de la mise aux enchères est estimée entre 0,9 et 1,5 million de francs.

##### **3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

L'entrée en vigueur de la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein concernant la viande assaisonnée pourra se faire avec les ressources en personnel actuelles.

#### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne**

Etant donné que la mise en œuvre de la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein, qui s'effectue au niveau fédéral, ne modifie pas le régime actuel appliqué à l'importation de viande assaisonnée, il n'y aura pas d'implications financières pour les cantons et les communes, ni pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne.

<sup>9</sup> RS 916.341

### 3.3 Conséquences économiques

L'augmentation des droits d'importation protège le marché intérieur contre l'augmentation des importations de viande assaisonnée telle que définie dans l'initiative parlementaire 10.426. L'augmentation du contingent tarifaire n° 5 à titre de compensation se situe dans les limites des besoins réels d'importation et n'est pas en contradiction avec les objectifs de la politique agricole. Les producteurs suisses de viande séchée ont la possibilité d'importer 600 tonnes de matière première à un prix légèrement inférieur. Cela leur permet de produire de la viande séchée à moindre coût.

## 4 Aspects juridiques

### 4.1 Constitutionnalité

La modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein et l'échange de lettres du 9 décembre 2019 entre l'UE et la Suisse, dont le contenu est identique, contient les résultats des négociations visant à modifier les engagements de la Suisse dans le domaine de la viande assaisonnée. L'arrêté fédéral portant approbation de ces deux modifications se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>10</sup>, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et, sous réserve de l'approbation du Parlement, de les ratifier.

L'art 166, al. 2, Cst., confère par ailleurs à l'Assemblée fédérale la compétence d'approuver les traités internationaux, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir aussi les art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>11</sup>, et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>12</sup>, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

### 4.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En vertu 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<sup>13</sup>, le territoire du Liechtenstein est couvert par les dispositions du GATT 1994. La liste des concessions en matière de droits de douane et ses éventuelles modifications sont ainsi communes à la Suisse et à la Principauté de Liechtenstein.

<sup>10</sup> RS 101

<sup>11</sup> RS 171.10

<sup>12</sup> RS 172.010

<sup>13</sup> RS 0.631.112.514

### 4.3 Forme de l'acte à adopter

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst. dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il est d'une durée indéterminée et n'est pas dénonçable, qu'il prévoit l'adhésion à une organisation internationale ou qu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

La Liste LIX-Suisse-Liechtenstein constitue une annexe du GATT de 1994 et peut être dénoncée en tant que telle (voir le protocole de Marrakech de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, annexe 1A.2, ch. 1)<sup>14</sup>. La modification proposée de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein n'implique pas une adhésion à une organisation internationale, puisque la Suisse est déjà membre de l'OMC depuis 1995<sup>15</sup>.

D'autre part, l'art. 22, al. 4, LParl dispose que sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

En vertu de l'art. 9a LTaD, la modification de la liste des concessions à l'OMC (Liste LIX-Suisse-Liechtenstein) nécessite une modification du tarif des douanes (annexe 1 LTaD) au moyen d'une ordonnance du Conseil fédéral. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021<sup>16</sup>. Il s'agit d'une mise en œuvre temporaire. En vertu de l'art. 13, al. 2, LTaD, il revient à l'Assemblée fédérale de décider si la modification temporaire décidée par le Conseil fédéral doit rester en vigueur, être complétée ou être modifiée. La modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein nécessitant la modification d'une loi fédérale, les conditions de l'art. 141 al. 1, let. d, ch. 3, Cst., sont remplies et l'arrêté fédéral portant approbation de la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein concernant la viande assaisonnée est dès lors sujet au référendum.

### 4.4 Application provisoire et entrée en vigueur

En vertu de l'art. 7b, al. 1, LOGA, si la sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse et une urgence particulière l'exigent, le Conseil fédéral peut décider ou convenir de l'application à titre provisoire d'un traité international qui doit être approuvé par l'Assemblée fédérale. Comme exposé sous ch.4.3, la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein constitue une annexe du GATT de 1994, qui est un traité international, et peut être dénoncée en tant que telle.

<sup>14</sup> RS **0.632.20**

<sup>15</sup> Voir également message 1 GATT du 19 septembre 1994, FF **1994** IV 1 410, ch. 8.3.

<sup>16</sup> Ordonnance du 26 août 2020 modifiant le tarif des douanes dans les annexes 1 et 2 de la loi sur le tarif des douanes et adaptant des actes législatifs suite à cette modification, RO **2020** 3749.

Le Conseil fédéral a estimé que les deux conditions pour l'application provisoire d'un traité international étaient remplies. Les droits de douane actuels concernant la viande assaisonnée sont contraires aux obligations de la Suisse dans le cadre de l'OMC et doivent donc être adaptés dans les plus brefs délais.

En conséquence, le Conseil fédéral a décidé d'appliquer à titre provisoire la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021. Conformément à l'art. 152, al. 3<sup>bis</sup>, LParl, il a préalablement consulté les commissions parlementaires compétentes, le 22 juin 2020 pour la CER-N et le 2 juillet 2020 pour la CER-E, qui se sont exprimées en faveur de l'application provisoire.

L'art. 7b, al. 2, LOGA dispose que l'application à titre provisoire d'un traité international prend fin si, dans un délai de six mois à compter du début de cette application, le Conseil fédéral n'a pas soumis à l'Assemblée fédérale le projet d'un arrêté fédéral portant approbation du traité concerné. Dans le cas présent, le message pertinent lui a été présenté dans le délai imparti.

Une fois que le Parlement aura adopté la modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein concernant la viande assaisonnée et que le délai référendaire aura expiré, cette modification pourra entrer en vigueur. Il est prévu de notifier au Secrétariat de l'OMC que les procédures internes sont achevées afin de finaliser sur le plan formel la procédure de certification.

## **Textes faisant l'objet du message**

Projet d'arrêté fédéral

Projet de modification de la Liste LIX-Suisse-Liechtenstein

Echange de lettres entre l'Union européenne et la Confédération suisse dans le cadre de négociations au titre de l'art. XXVIII du GATT 1994 pour la modification des concessions de la Suisse dans le cadre de l'OMC concernant les viandes assaisonnées

