

concernant les accords avec la Communauté européenne et la Norvège dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP)du 9 janvier 2002

9.2.4.1**Partie générale****9.2.4.1.1****Condensé**

Le système juridique du GATT/OMC contient des dispositions spéciales en faveur des pays en développement, les plus significatives portant sur les systèmes généralisés de préférences. Il prévoit, hormis la clause de la nation la plus favorisée, d'accorder un traitement douanier préférentiel, sans contrepartie, aux pays en développement.

Les systèmes généralisés de préférences (SGP) de l'UE, de la Norvège et de la Suisse, introduits dès 1973, dans le cadre de la CNUCED, en faveur des pays en développement, fonctionnent depuis toujours en tant que systèmes autonomes sans liens internationaux. Le tissu industriel restreint des pays en développement ne leur permet pas de fabriquer intégralement des produits concurrentiels. Ces pays sont donc tributaires des produits semi-finis des pays industrialisés. Cela a souvent pour effet une perte de la caractéristique d'origine des marchandises, la cherté des produits des pays tiers ne permettant plus de satisfaire aux règles d'origine strictes.

Pour contrebalancer cette situation, une première étape a consisté, en 1996, à permettre l'utilisation de produits semi-finis en provenance de la Suisse. Dans le même temps, des règles de compatibilité ont été définies avec l'UE et la Norvège.

Mais elles ont induit de nouvelles difficultés. Alors que le recours à des produits semi-finis européens pour la fabrication de produits d'origine destinés à l'UE était autorisé, pour la Suisse, de tels produits ne pouvaient prétendre à un traitement préférentiel. Même chose pour les produits fabriqués avec des produits semi-finis suisses: ils ne pouvaient pas pénétrer sur le marché de l'UE avec un traitement préférentiel. Du point de vue économique, la possibilité de cumul, limitée uniquement aux produits semi-finis suisses, n'était intéressante ni pour le pays en développement favorisé ni pour la Suisse.

C'est pourquoi on s'est efforcé, du point de vue de la technique douanière, de considérer comme un tout les produits semi-finis provenant des différents pays industrialisés. Cela est surtout de l'intérêt des pays en développement: ils peuvent optimiser le recours aux systèmes de préférences et commercialiser leurs produits sur les marchés où ils bénéficient d'un régime préférentiel. Après de longues négociations, la CE, la Norvège et la Suisse sont convenues, dans le cadre de leurs systèmes de préférences, d'autoriser le cumul avec des produits semi-finis issus de leurs territoires. Les accords, sous forme d'échanges de lettres, ont été signés fin 2000 et début 2001.

9.2.4.2 Partie spéciale

9.2.4.2.1 Déroulement des négociations

Si l'on est tombé d'accord rapidement sur les axes et les principes à suivre, les avis ont divergé quant aux champs d'application matériels. Dans le domaine agricole, l'UE voulait exclure les poissons et les produits de la pêche de la possibilité de cumul. Vu le caractère sensible de ces produits pour leur politique agricole et les différences de prix significatives par rapport à l'UE, la Norvège et la Suisse n'ont pas pu approuver cette exigence. Un accord a finalement été trouvé en faisant en sorte que la nouvelle réglementation ne porte que sur les produits industriels des chapitres douaniers 25 à 97. L'UE a renoncé à faire figurer les clauses environnementales et sociales dans les accords, étant donné que les SGP de la Suisse et de la Norvège ne connaissent pas ces conditions supplémentaires à l'octroi de préférences.

9.2.4.2.2 Contenu et appréciation des accords

Les accords signés le 14 décembre 2000 avec la Communauté européenne et les 19 et 23 janvier 2001 avec la Norvège s'appuient sur le principe de la réciprocité et impliquent que les fondements juridiques soient similaires chez les Etats contractants.

En signant ces accords, les Etats contractants s'engagent à reconnaître comme produits originaires d'un pays favorisé au titre du SGP les produits qui en proviennent et pour la fabrication desquels des produits semi-finis en provenance de l'UE, de la Norvège ou de la Suisse ont été utilisés. Les pays en développement (bénéficiant des SGP des Etats contractants) peuvent dès lors utiliser des produits semi-finis provenant de l'UE, de la Norvège ou de la Suisse, dans le cadre de la fabrication de leurs produits: les produits ainsi transformés conservent leur statut préférentiel et peuvent être livrés vers l'UE, la Norvège et la Suisse aux conditions préférentielles d'un SGP. En outre, ces accords reprennent les principes essentiels des directives nationales sur l'aménagement des systèmes généralisés de préférences des trois Etats contractants nommés, et notamment l'existence des règles d'origine équivalentes, les règles de tolérance, les règles de transport direct, la reconnaissance d'un certificat d'origine de remplacement et l'assistance administrative.

Ces accords sont appliqués à titre provisoire depuis le 1^{er} avril 2001.

Ils renforcent l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Très souvent, leur tissu industriel est trop restreint pour leur permettre de fabriquer intégralement des produits finis répondant aux standards occidentaux. Ils sont donc tributaires de produits semi-finis provenant d'Etats industriels s'ils veulent fabriquer des produits concurrentiels. L'extension des possibilités de cumul aux trois partenaires commerciaux les plus importants de l'Europe de l'Ouest facilite la répartition du travail, recherchée sur le plan de la politique de développement et judicieuse sur le plan économique, entre les pays industrialisés et les pays en développement. Ces derniers bénéficient en outre d'un atout supplémentaire: la concurrence entre les fournisseurs des pays industrialisés. Une nouvelle possibilité s'ouvre pour les produits semi-finis suisses: les faire transformer dans les pays en développement puis les proposer sur le marché de l'UE dans le cadre du régime préférentiel.

La politique agricole suisse n'est aucunement influencée par ces accords. Rappelons-le, le champ d'application des accords se limite au secteur industriel. Pour l'ensemble du secteur agricole, produits agricoles transformés compris, les possibilités de cumul se limitent exclusivement au cumul bilatéral, c'est-à-dire à l'utilisation de produits semi-finis suisses.

9.2.4.3 Conséquences pour les finances et le personnel, et conséquences économiques

9.2.4.3.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération et des cantons

Les accords n'ont de conséquence ni sur les finances ni sur l'état du personnel de la Confédération et des cantons.

9.2.4.3.2 Conséquences économiques

La réglementation permet aux entreprises suisses de délocaliser leurs productions ou transformations à fort coefficient de travail dans des pays en développement plus avantageux, de réimporter les produits en Suisse à titre préférentiel ou de les exporter sur les marchés de l'UE et de la Norvège.

9.2.4.4 Programme de la législature

Le projet n'est pas mentionné expressément dans le rapport sur le Programme de la législature 1999 à 2003 (FF 2000 2168), mais il est conforme à la teneur de l'objectif 2 (Elargissement de la politique étrangère dans les domaines de la promotion de la paix, de la défense des droits de l'homme et de la coopération au développement – Renforcement de la position de la Suisse sur la scène internationale et amélioration de la façon dont elle est perçue à l'étranger).

9.2.4.5 Relation avec le droit de l'OMC

Les accords viennent compléter le système généralisé de préférences suisse et sont conformes aux engagements pris dans le cadre de l'OMC.

9.2.4.6 Validité pour la principauté de Liechtenstein

Les accords sont également valables pour la Principauté de Liechtenstein, tant que celle-ci est liée à la Suisse par un traité d'union douanière.

9.2.4.7

Bases juridiques

9.2.4.7.1

Adaptation de l'ordonnance relative aux règles d'origine

Selon le ch. 6 des accords, ceux-ci entrent en vigueur une fois que les parties se sont notifiées mutuellement que leur procédure interne d'introduction du cumul de l'origine des produits semi-finis dans leur système généralisé de préférences est terminée. Pour ce faire, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance du 17 avril 1996 relative aux règles d'origine (RS 946.39) le 19 août 1998 (RO 1998 2035). Après avoir reçu la notification de l'UE et de la Norvège concernant la modification de leur système de préférences, nous avons décidé d'appliquer provisoirement depuis le 1^{er} avril 2001 les accords sur la base de l'art. 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RO 946.201). Cette application provisoire est dans l'intérêt de l'économie suisse, qui peut ainsi tirer plus rapidement parti des avantages prévus par les accords.

9.2.4.7.2

Constitutionnalité

L'arrêt fédéral se fonde sur la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures, prévue par l'art. 54, al. 1, de la Constitution. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver ces accords découle de l'art. 166, al. 2, de la Constitution. Les accords ne contiennent pas de clause de dénonciation. Aux termes de l'art. 56, al. 1, let. b, de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111), un traité qui ne prévoit pas qu'on puisse le dénoncer peut néanmoins l'être si un droit de dénonciation ou de retrait découle de sa nature même. Les présents accords sont, de par leur nature, axés exclusivement sur l'existence des systèmes généralisés de préférences des parties. Ils en dépendent donc complètement. Si une suspension éventuelle prévue par les accords ne devait pas suffire et si la Suisse désirait dénoncer ces accords au motif qu'ils n'auraient plus de raison d'être, elle devrait faire part de son intention aux parties au moins douze mois à l'avance (art. 56, al. 2, de la Convention de Vienne). Ces accords n'entraînent ni une adhésion à une organisation internationale ni une unification multilatérale du droit. L'arrêt fédéral soumis à votre approbation n'est donc pas sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, de la Constitution.