

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière de douanes du 28 mars 1996)

Zolltarif. Schweizerische Unternehmern und Erläuterungen.

Bei der Auslegung der schweizerischen Unternehmern sind die Allgemeinen Vorschriften für die Auslegung des Harmonisierten Systems ebenso wie die allgemeinen Auslegungsregeln zu berücksichtigen. Der grammatikalischen und systematischen Auslegung kommt indessen, gestützt auf die Allgemeinen Vorschriften für die Auslegung des Harmonisierten Systems, in einem solch technischen und formalistischen Bereich wie dem Zollrecht, eine besondere Bedeutung zu (E. 4.a.bb).

Eine Abweichung vom klaren Wortlaut ist nur zulässig, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Weder dürfen die schweizerischen Erläuterungen in Widerspruch zum Zolltarif stehen, noch dürfen sie Unterscheidungskriterien aufnehmen, die dieser nicht kennt (E. 4.a.cc).

Tarif douanier. Sous-positions et notes explicatives suisses.

S'agissant de l'interprétation des sous-positions suisses, les règles d'interprétation du Système harmonisé s'appliquent au même titre que les règles usuelles d'interprétation. Toutefois, les interprétations grammaticale et systématique, pour ainsi dire consacrées par les règles d'interprétation du Système harmonisé, revêtent une importance particulière dans un domaine aussi technique et formaliste que le droit douanier (consid. 4.a.bb).

Une autorité peut s'écarter d'un texte clair seulement lorsque, au vu de motifs pertinents, l'expression de la règle ne répond pas à son sens véritable. Les notes explicatives suisses ne peuvent être en contradiction avec le tarif douanier, ni adopter des critères de distinction que ce dernier ne connaît pas (consid. 4.a.cc).

Tariffa doganale. Sottovoci e note esplicative svizzere.

In sede d'interpretazione delle sottovoci svizzere, le regole generali d'interpretazione del Sistema armonizzato si applicano a titolo equivalente alle regole generali d'interpretazione. In un campo tecnico e formalistico qual è il diritto doganale, l'interpretazione grammaticale e sistematica, fondata sulle regole generali d'interpretazione del Sistema armonizzato, assume tuttavia un significato particolare (consid. 4.a.bb).

Un'autorità è autorizzata a scostarsi da un tenore chiaro soltanto se vi siano motivi validi per ritenere che la formulazione della regola non restituisca il vero senso della disposizione. Le note esplicative svizzere non possono essere in contraddizione con la tariffa doganale né adottare criteri di distinzione sconosciuti alla stessa (consid. 4.a.cc).

4. (...)

a.aa. Le tarif des douanes est annexé à la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD, RS 632.10), et il a lui-même rang de loi fédérale au sens formel. Cette qualité vaut d'abord pour les quatre premières positions, ainsi que pour les deux premières sous-positions, qui sont des dispositions de droit matériel international. S'agissant des sous-positions suisses, soit les deux derniers numéros, elles n'ont pas, par nature, le caractère de droit international. Elles ont cependant tout autant le rang de loi fédérale et, à ce titre, lient l'administration des douanes qui doit en respecter le teneur, au risque de voir ses décisions ou prescriptions de rang inférieur - dont les notes explicatives suisses - déclarées illégales par la Commission de recours. Il est vrai que dans certains cas, les sous-positions suisses peuvent être introduites par le Conseil fédéral. Pour seul exemple, on peut citer la loi fédérale du 13 décembre 1974 sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés (RS 632.111.72). Elle donne en son art. 1er le droit au Conseil fédéral de fixer, pour des marchandises non énumérées en annexe de la loi, des taux différents. Les sous-positions elles-mêmes doivent alors, le cas échéant, être modifiées (cf. les sous-positions 1905.9014/19 de l'ordonnance du 13 mai 1992 concernant la modification des actes législatifs relatifs à la révision de la charge à l'importation pour la chapelure [RO 1992 1232], avec la sous-position suisse N° 1905.9019 du tarif des douanes de 1986 [RO 1987 1876, 1931]). Lorsque ces situations se présentent, la Commission de recours peut et doit quand même exercer un certain contrôle. Il s'agit d'examiner si la disposition en cause reste dans le cadre de la délégation législative concédée, permet d'atteindre le but recherché et use de moyens proportionnés (ATF 120 V 457, consid. 2b avec renvoi à l'ATF 118 V 225, consid. 2b et 118 Ib 538; 120 Ib 102, consid. 3a; 119 Ia 245, consid. 5a; 119 IV 262, consid. 2). Dans de nombreuses autres hypothèses cependant, le tarif des douanes actuel comprend les mêmes sous-positions suisses que celles adoptées par la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes. Si tel est le cas, les sous-positions suisses actuelles lient et l'administration des douanes et la Commission de recours, celle-ci ayant le devoir de veiller au respect de la légalité par les instances inférieures.

bb. S'agissant de l'interprétation des sous-positions suisses, il sied d'abord de préciser que les règles d'interprétation du Système harmonisé s'appliquent mutatis mutandis aux sous-positions suisses. C'est là affaire de logique et de bon sens. Il ne serait guère concevable que les règles d'interprétation du Système harmonisé ne s'appliquent que pour les six premiers numéros du tarif et non pour les deux derniers. C'est toute l'application et la sécurité du droit douanier qui pourraient s'en trouver compromises. Il faut donc confirmer la pertinence des notes explicatives suisses lorsqu'elles intègrent, sous le titre marginal «règles complémentaires suisses», les règles d'interprétation du Système harmonisé dans la systématique générale du tarif des douanes, sous-positions suisses comprises (notes explicatives du tarif des douanes, p. 11). Cela dit, il apparaît tout aussi clair que ce renvoi mutatis mutandis n'est pas complet. Si, s'agissant des six premiers numéros, la Commission de recours est liée par leur contenu en vertu de l'art. 113 al. 3 Cst., en raison de leur nature internationale, il ne saurait en aller de même pour les deux derniers numéros, qui sont entièrement soumis au droit suisse. La Commission de recours est certes également liée, dans la mesure indiquée ci-dessus, par l'art. 113 al. 3 Cst. Cependant, en présence de notions juridiques ou techniques imprécises, les sous-positions suisses doivent pouvoir être interprétées comme tout autre texte légal du droit suisse. Ainsi, les règles d'interprétation du Système harmonisé ne sauraient reléguer sans autre les règles usuelles d'interprétation, notamment les règles d'interprétation historique et téléologique. Une circonstance historique, ressortant par exemple clairement du message du Conseil fédéral du 22 octobre 1985 (FF 1985 III 341), peut très bien prévaloir sur une interprétation littérale et systématique. Il n'est donc pas exclu qu'une sous-position suisse puisse avoir un

sens différent de celui que commanderait la mise en oeuvre des règles d'interprétation du Système harmonisé. En dépit des liens structurels entre les huit numéros du tarif des douanes, il existe donc une légère différence dans le régime applicable aux six

premiers numéros d'une part et aux deux derniers numéros d'autre part. Tout au plus peut-on admettre que, s'agissant des sous-positions suisses, les interprétations grammaticale et systématique, pour ainsi dire consacrées par les règles d'interprétation du Système harmonisé, revêtent une importance particulière dans un domaine aussi technique et formaliste que peut l'être le droit douanier.

cc. En principe, un texte clair doit être appliqué littéralement sous peine de tomber dans l'arbitraire. Il faut entendre par là un texte dont les termes, selon leur acception courante, ne peuvent être compris raisonnablement que d'une manière déterminée. Une autorité peut s'écarter d'un texte clair, mais seulement lorsque, au vu de motifs pertinents, l'expression de la règle ne répond pas à son sens véritable (ATF 120 V 525, consid. 3a; 120 II 113, consid. 3a; 119 Ia 241, consid. 7a; André Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 124 s. et 392 s.; Blaise Knapp, *Précis de droit administratif*, Bâle / Francfort-sur-le-Main 1991, N° 411 ss., p. 87-89; Ulrich Häfelin / Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 3e éd., Zurich 1993, p. 26 ss). Les notes explicatives suisses ne peuvent être en contradiction avec le tarif douanier, ni adopter des critères de distinction que ce dernier ne connaît pas (arrêt du 1er septembre 1992, Commission de recours en matière de douanes [CRD] 752/90, consid. 5c). Par ailleurs, les sous-positions suisses spécifiques (4407.1011/19) sont, comme tout texte légal, publiées dans les trois langues officielles. Toute interprétation doit tenir compte des trois versions existantes, aucune d'entre elles ne prévalant sur les autres (ATF 120 II 113, consid. 3a; 116 II 527, consid. 2a; décision de la Commission de recours du 23 mars 1990, Zollrekurskommission [ZRK] 692/88, consid. 3; Häfelin/Haller, op. cit., N° 79).

Dokumente der ZRK