

Message

**sur un accord entre le Conseil fédéral suisse et
le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne
relatif au Traité du 23 novembre 1964 sur l'inclusion de la commune
de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse
concernant la rétrocession d'une part du produit de la taxe
sur la valeur ajoutée (TVA) que la Confédération suisse perçoit
sur son territoire national ainsi que sur celui de la commune
de Büsingen am Hochrhein**

du 18 octobre 2000

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons par le présent message un accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au Traité du 23 novembre 1964 sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse concernant la rétrocession d'une part du produit de la TVA que la Confédération suisse perçoit sur son territoire national ainsi que sur celui de la commune de Büsingen am Hochrhein en vous proposant de l'adopter.

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

18 octobre 2000

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Adolf Ogi
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 23 novembre 1964, la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne ont conclu un traité sur l'inclusion de la commune allemande de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse. Outre certaines questions douanières, ce traité règle d'autres questions qui résultent du lien socio-économique étroit entre Büsingen et le territoire suisse qui l'entoure, en particulier l'imposition du trafic des marchandises.

D'après ce traité, les dispositions suisses réglant l'impôt sur le chiffre d'affaires (actuellement TVA) s'appliquent dans la commune allemande de Büsingen. Dans cette commune s'appliquent ainsi les mêmes dispositions qu'en Suisse concernant notamment l'assujettissement subjectif et objectif à l'impôt sur les transactions et les importations.

Le traité de 1964 ne prévoit pas de participation de l'Allemagne au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires perçu par la Suisse sur le territoire de la commune de Büsingen. En revanche, Büsingen bénéficie par exemple des paiements à verser selon la législation suisse sur l'agriculture (à savoir les contributions aux détenteurs de vaches et aux agriculteurs, les paiements directs complémentaires et les contributions écologiques).

Le passage décidé par la Suisse de l'impôt sur le chiffre d'affaires à une taxe générale sur la valeur ajoutée, le 1^{er} janvier 1995, a nécessité une modification correspondante du traité. A cette occasion, la partie allemande a soulevé la question du versement à l'Allemagne des recettes de la TVA perçue par la Suisse sur le territoire allemand de Büsingen.

Le groupe de travail constitué à cet effet par des membres de la Suisse et de l'Allemagne a travaillé ensuite sur un avant-projet d'accord entre le Conseil fédéral suisse et le gouvernement allemand portant sur le traité de 1964, accord qui a pour but le versement d'une part de la TVA perçue sur le territoire suisse et sur celui de Büsingen à cette commune.

L'accord dresse la liste des facteurs nécessaires au calcul du montant à verser à la commune de Büsingen. En outre, il précise expressément que les prestations fournies par la Confédération et les cantons à la commune de Büsingen ou à sa population peuvent être déduites de ce montant.

Les différends qui porteraient sur l'interprétation de cet accord seront soumis à une Commission mixte germano-suisse qui a été constituée par le traité de 1964. Si cette Commission ne parvient pas à un accord, chaque partie peut demander l'institution d'un tribunal arbitral.

L'accord est conclu pour une durée de cinq ans, mais reste en vigueur ultérieurement si aucune des parties ne le dénonce moyennant un préavis de deux ans avant l'expiration de cette durée.

Le remboursement de la TVA n'occasionne pratiquement aucun frais de personnel supplémentaire pour l'Administration fédérale des contributions.

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Introduction**

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'approbation des Chambres fédérales l'accord entre le Conseil fédéral et le gouvernement allemand concernant le Traité du 23 novembre 1964 sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse concernant la rétrocession d'une part du produit de la TVA que la Confédération suisse perçoit sur son territoire national ainsi que sur celui de la commune de Büsingen am Hochrhein.

1.2 **Point de la situation**

La situation géographique particulière de la commune de Büsingen am Hochrhein, enclavée dans le territoire du canton de Schaffhouse, et les relations particulières que cette situation entraîne entre Büsingen et la Suisse ont conduit, le 23 novembre 1964, à la conclusion d'un traité entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne sur l'inclusion de la commune de Büsingen am Hochrhein dans le territoire douanier suisse (RS 0.631.112.136). Outre des questions douanières, ce traité règle d'autres questions résultant des liens socio-économiques entre l'enclave de Büsingen et le territoire suisse environnant. On citera notamment les règles concernant l'agriculture, la santé, la police des étrangers, le droit du travail et l'imposition du trafic des marchandises.

Ce traité prévoit, à l'art. 2, al. 1, que les dispositions légales et réglementaires suisses (fédérales et cantonales) s'appliquent à un certain nombre de matières, notamment à l'impôt sur le chiffre d'affaires (aujourd'hui TVA). Cela signifie qu'on applique les mêmes règles dans la commune allemande de Büsingen que sur le territoire suisse en ce qui concerne l'assujettissement objectif et subjectif à l'impôt sur les chiffres d'affaires réalisés et sur les importations. L'inclusion de la commune de Büsingen dans le territoire douanier suisse nécessitait une réglementation pour empêcher que des produits suisses y soient vendus francs d'impôt, car cela aurait entraîné un tourisme commercial indésirable des consommateurs suisses vers Büsingen.

Le traité de 1964 ne prévoit pas de participation de l'Allemagne au produit de l'impôt sur le chiffre d'affaires perçu par la Suisse sur le territoire de la commune de Büsingen. En revanche, Büsingen bénéficie par exemple des paiements à verser selon le droit suisse sur l'agriculture (à savoir les contributions aux détenteurs de vaches et les paiements directs complémentaires aux agriculteurs écologiques).

Le passage décidé par la Suisse de l'impôt sur le chiffre d'affaires à une taxe générale sur la valeur ajoutée, le 1^{er} janvier 1995, a nécessité une modification correspondante du traité. A cette occasion, la partie allemande a soulevé la question du versement à l'Allemagne du produit de la TVA que la Suisse perçoit sur le territoire allemand de Büsingen.

1.3 Négociations

Le traité du 23 novembre 1964 a institué une Commission germano-suisse qui est chargée d'éclaircir les questions qui se posent en relation avec l'application de ce traité. Cette Commission est habilitée à proposer aux autorités compétentes des deux pays des mesures propres à éliminer des difficultés entre la commune allemande de Büsingen et la Suisse ou de proposer des modifications du traité aux deux gouvernements concernés (art. 41, al. 1, du traité).

Le 29 février 1996, au cours de la 8^e séance de la Commission mixte, la délégation suisse a déclaré qu'à la demande de la partie allemande, elle était prête à examiner la question d'un éventuel remboursement de la TVA perçue à Büsingen. La Commission mixte a proposé aux autorités compétentes des deux parties de constituer un groupe de travail à cette fin. Elle a proposé en outre de tenir compte non seulement du produit de la TVA perçue à Büsingen par l'Administration fédérale des contributions, mais aussi des prestations de source suisse (en particulier de la Confédération et du canton de Schaffhouse) en faveur de Büsingen.

Le groupe de travail germano-suisse a préparé ensuite un avant-projet d'accord entre le Conseil fédéral et le gouvernement allemand concernant le traité du 23 novembre 1964, avant-projet prévoyant le versement à la commune allemande de Büsingen d'une part de la TVA perçue sur le territoire suisse et sur celui de Büsingen.

Les négociations ont eu lieu sous la direction de la Division principale de la TVA du Département fédéral des finances. Outre la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, le canton de Schaffhouse a été associé dès le début aux négociations.

1.4 Résultats

La Commission germano-suisse pour Büsingen, qui comprend du côté suisse deux conseillers d'État du canton de Schaffhouse, s'est réunie pour la neuvième fois le 28 février 2000; elle a débattu le projet soumis par le groupe de travail et s'est entendue sur la présente version d'accord. En particulier, la Commission a admis unanimement que la part de la TVA calculée sur la base du présent accord serait versée pour la première fois à la commune de Büsingen pour 1999.

2 Partie spéciale

2.1 Commentaire des articles de l'accord

L'accord règle la participation de la Suisse aux charges particulières de la commune de Büsingen et de sa population sous la forme d'une part du produit de la TVA sur le territoire de la commune de Büsingen. Le préambule rappelle expressément la politique de bon voisinage entre la Suisse et la République fédérale d'Allemagne et souligne que le présent accord est issu du désir de tenir compte de la situation particulière de la commune de Büsingen et des charges spéciales qui en découlent.

L'art. 1 détermine le but de l'accord: la Suisse, qui perçoit également la TVA sur le territoire de la commune allemande de Büsingen, doit participer aux charges particulières de cette commune et de sa population en lui versant une part du produit de cette taxe.

L'art. 2 dresse la liste des différents facteurs nécessaires pour calculer la part qui revient à la commune de Büsingen. Ce sont: le produit total de la TVA en Suisse, le rapport entre le pouvoir d'achat par habitant de la Suisse et celui du territoire de Schaffhouse/Büsingen ainsi que le rapport entre la moyenne de la population résidente de la commune de Büsingen et celle de la Suisse pour une année de référence. Pour couvrir les frais administratifs liés à la perception de la TVA dans la commune de Büsingen ainsi qu'au calcul et au virement de la part revenant à la commune de Büsingen, le montant à verser à celle-ci est diminué de 5 % (*art. 3*).

L'art. 4 règle le calcul du pourcentage des recettes de la TVA suisse revenant à la commune de Büsingen et renvoie sur ce point à *l'annexe 1*, qui fait partie du présent accord. Ce calcul a lieu tous les ans, il est basé chaque fois sur le produit de la TVA de l'année précédente.

D'après *l'art. 5*, les prestations fournies par la Confédération et les cantons en faveur de la commune de Büsingen ou de sa population sont déduites de la part de la TVA à verser à la commune de Büsingen calculée selon *l'art. 4* et *l'annexe 1*. Ces prestations sont énumérées en détail dans *l'annexe 2*. Pour les prestations qui ne sont pas quantifiables, la déduction est majorée de 30 % (al. 2). L'al. 3 précise en outre que l'Administration fédérale des contributions rembourse directement aux cantons les prestations qu'ils ont fournies en faveur de la commune de Büsingen.

L'art. 6 fixe la durée de validité des calculs. Le pourcentage calculé par rapport à l'année de référence selon les *annexes 1 et 2* est valable cinq ans. Chaque partie peut demander un nouveau calcul du pourcentage pour la prochaine période de cinq ans sur la base d'une nouvelle année de référence. Elle déposera sa demande par la voie diplomatique au plus tard un an avant l'échéance de la période de cinq ans. Les parties s'accordent sur les données des *annexes 1 et 2* applicables au calcul du nouveau pourcentage dans le cadre de la Commission mixte (*art. 41* du traité).

D'après *l'art. 7*, le premier versement par la Suisse de la part de la TVA à la commune de Büsingen a lieu pour 1999. La part due pour l'année civile échoit le 30 juin de l'année en cours. La Commission mixte s'est efforcée dès le début de trouver une solution permettant à la partie allemande d'utiliser la part de la TVA à verser par la Suisse pour couvrir les frais en relation avec la situation particulière de Büsingen. Sur la base des éclaircissements qu'elle a demandés, la délégation allemande a pu déclarer que les versements de la Suisse ne pouvaient pas être qualifiés d'impôt sur le chiffre d'affaires au sens de la législation allemande. Etant donné que la législation allemande sur l'impôt sur le chiffre d'affaires n'est pas applicable, le solde de la part de la TVA à verser après déduction des prestations fournies par la Suisse et par le canton de Schaffhouse peut être viré directement à la commune de Büsingen en tant qu'allocation structurelle, ce qui permet d'éviter une comptabilisation compliquée dans les comptes de la République fédérale d'Allemagne et du «Land» de Bade-Wurtemberg et de maintenir les frais d'administration à un niveau modeste. Les versements pour les années précédant l'entrée en vigueur de l'accord viendront à échéance avec le premier versement.

D'après l'*art. 8*, la commune de Büsingen présente tous les ans à la Commission mixte un rapport sur l'utilisation du montant reçu, ce qui doit garantir un contrôle par la Commission mixte. On ne peut cependant pas parler d'une véritable approbation des comptes de la commune de Büsingen, approbation qui est de toute façon déjà exclue pour des raisons constitutionnelles.

L'*art. 9* règle le traitement des différends qui pourraient résulter de l'interprétation de l'accord. Ces différends doivent être soumis d'abord à la Commission mixte (al. 1). Si la Commission ne parvient pas à un accord, chaque partie peut demander l'intervention d'un tribunal arbitral auquel le différend sera soumis (al. 2). Les al. 3 et 4 règlent la procédure d'institution du tribunal arbitral. Celui-ci tranche à la majorité sur la base des traités passés entre les deux parties et du droit international. Ses décisions sont contraignantes. Chaque partie supporte les frais des membres qu'elle a désignés et de ses représentants dans la procédure devant le tribunal arbitral. Les frais du président et les autres frais sont supportés pour moitié par les deux parties à moins que le tribunal arbitral ne décide d'une autre répartition des frais (al. 5). Au surplus, le tribunal arbitral règle lui-même sa procédure.

D'après l'*art. 10*, l'accord entre en vigueur le jour où le Conseil fédéral aura informé le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne que les conditions de son entrée en vigueur sont remplies en Suisse.

L'*art. 11* fixe la durée de l'accord à cinq ans (al. 1). L'al. 2 dispose que l'accord reste en vigueur après ce délai, à la condition qu'aucune des parties ne l'ait dénoncé deux ans avant son échéance. Chaque partie se réserve le droit de dénoncer l'accord par la voie diplomatique moyennant un délai de deux ans pour la fin d'une année civile. D'après l'al. 3, la dénonciation du traité entraîne celle du présent accord.

L'*annexe 1* indique le calcul du pourcentage des recettes de la TVA suisse revenant à la commune de Büsingen en vertu de l'*art. 4* pour l'année de référence 1996. Pour cette même année de référence, l'*annexe 2* indique la liste des prestations fournies par les autorités suisses en faveur de la commune de Büsingen et de sa population d'après l'*art. 5*.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le montant de la part à verser dépend du produit de la TVA en Suisse et des prestations fournies par des autorités suisses en faveur de la commune de Büsingen et de sa population. Pour 1999, il faut s'attendre à une somme de 1,7 million de francs.

Le remboursement de la part de la TVA à la commune de Büsingen n'entraînera pratiquement pas de frais de personnel supplémentaires pour l'Administration fédérale des contributions et ne nécessitera pas de personnel supplémentaire.

4 Programme de la législation

Il n'a pas été possible de prévoir la date de la fin des travaux du groupe de travail et de la Commission mixte. Le présent projet ne figure donc pas au programme de la législation 1999–2003.

5

Relation avec le droit européen

Le présent accord n'influence pas la relation de la législation suisse sur la TVA avec le droit européen. Du point de vue matériel, la TVA est de toute façon parfaitement compatible avec le droit européen. Les arrangements contractuels entre la Suisse et la République fédérale d'Allemagne concernant le versement d'une part de la TVA perçue par la Suisse sur son territoire et sur celui de la commune de Büsingen am Hochrhein ne s'opposent pas aux efforts d'intégration européenne des deux États.

6

Constitutionnalité

La conclusion du présent accord se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) qui attribue à la Confédération la compétence de conclure des traités avec l'étranger. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver l'accord se fonde sur l'art. 166, al. 2, Cst. L'accord peut être dénoncée et ne prévoit ni adhésion à une organisation internationale ni unification multilatérale du droit. L'arrêt fédéral simple portant sur son approbation n'est par conséquent pas sujet au référendum facultatif, selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst.