

economiesuisse
Monsieur Peter Flückiger
Hegibachstrasse 47
8014 Zürich

Lausanne, le 4 mars 2013
U:\1p\politique_economique\consultations\2012\POL1285.docx
CWL

Consultation fédérale : Révision partielle de la loi fédérale sur les douanes

Monsieur,

Nous avons bien reçu votre courrier du 17 décembre 2012, relatif à la procédure de consultation portant sur l'objet mentionné en titre, et nous vous remercions de nous consulter à ce propos.

Le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les douanes (LD), mis en consultation par le Département fédéral des finances (DFF), vise une optimisation des processus et applications de la loi actuellement en vigueur. Deux modifications touchent le domaine de la sécurité à travers, d'une part, la volonté de réglementer plus clairement les compétences qui incombent à l'Administration fédérale des douanes (AFD) en ce qui concerne les tâches qui lui sont déléguées par les cantons, ainsi que, d'autre part, l'abrogation, dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen, de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière. Les autres points touchés par la présente révision concernent les accords sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé, la réalisation de biens sur lesquels l'AFD a fait valoir son droit de gage, l'assermentation du personnel de l'AFD, l'exemption de peine accordée en cas d'infraction aux règles de la circulation lors d'une course officielle, ainsi que des mesures d'instruction particulières dans le domaine de la poursuite pénale douanière.

D'un point de vue économique, les modifications importantes prévues dans le cadre de la révision partielle de la LD concernent avant tout la mise en entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane. Dans notre réponse à la présente consultation, nous ne traiterons ainsi que les aspects concernant directement les articles y relatifs, en fonction des avis de nos membres.

A titre explicatif, nous nous permettons de brièvement rappeler ce que sont les entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane, et de présenter en détail les propositions de modifications qui s'y rapportent.

Les entrepôts douaniers ouverts (EDO)

D'après le droit en vigueur, on peut entreposer dans les entrepôts douaniers ouverts aussi bien des marchandises étrangères que des marchandises indigènes déjà placées sous le régime de l'exportation. Les marchandises placées sous le régime de l'exportation peuvent être entreposées dans un entrepôt douanier ouvert si elles sont ensuite exportées, le Conseil fédéral pouvant cependant prévoir l'entreposage de marchandises qui ne doivent pas être exportées. Les marchandises à entreposer doivent être déclarées pour le régime de l'entrepôt douanier.

A l'avenir, il restera possible de conserver des marchandises indigènes dans un entrepôt douanier ouvert; elles ne seront cependant pas soumises à la surveillance douanière. De ce fait, les marchandises indigènes se trouvant dans un entrepôt douanier ouvert ne seront pas réputées «sous surveillance douanière». Ce fait revêt une importance particulière du point de vue de la TVA, car, selon l'art. 23 de la LTVA, la livraison de biens restés sous surveillance douanière et la fourniture de prestations en relation avec ces biens sont exonérées de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse. Dorénavant, les marchandises indigènes ne pourront plus être placées sous le régime de l'exportation avant leur entreposage. Elles conserveront par conséquent pendant toute la durée de celui-ci leur statut douanier de marchandises en libre pratique. Il sera de ce fait inutile de limiter la durée de l'entreposage. L'obligation de déclarer les marchandises pour le régime de l'entrepôt douanier ne s'appliquera par conséquent plus qu'aux marchandises étrangères. Il restera possible, d'un point de vue géographique, d'entreposer des marchandises indigènes dans un entrepôt douanier ouvert, mais elles ne seront plus soumises au régime de l'entrepôt douanier.

Art. 57 Sortie de l'entrepôt

La disposition figurant dans l'al. 1 actuel ne s'appliquera dorénavant plus qu'aux marchandises étrangères. Celles-ci peuvent être importées ou exportées et doivent être placées sous le régime douanier correspondant lors de leur sortie d'entrepôt. Les modifications apportées régleront la sortie d'entrepôt des marchandises indigènes destinées à l'exportation. Celles-ci devront être placées sous le régime de l'exportation et être effectivement exportées du territoire douanier suisse. Une réimportation directe en Suisse est alors exclue. Cependant, les marchandises indigènes pourront également être sorties d'entrepôt afin de rester en Suisse.

Les dépôts francs sous douane

Selon le droit en vigueur, les dépôts francs sous douane sont des parties du territoire douanier géographiquement séparées qui sont entièrement placées sous surveillance douanière et dans lesquelles des marchandises qui ne sont pas en libre pratique, c'est-à-dire des marchandises étrangères ou des marchandises indigènes placées sous le régime de l'exportation, peuvent être entreposées sans être soumises aux droits à l'importation et sans que des mesures de politique commerciale (par exemple interdictions d'importation et d'exportation, restrictions quantitatives ou mesures d'embargo) puissent être ordonnées pendant la durée de leur entreposage. Selon le droit en vigueur, il n'était pas possible de conserver dans un dépôt franc sous douane des marchandises indigènes qui n'avaient pas été préalablement placées sous le régime de l'exportation.

Seules des marchandises déjà placées sous le régime de l'exportation pouvaient être entreposées dans un dépôt franc sous douane. Selon le nouveau droit, les dépôts francs sous douane restent des parties du territoire douanier, mais ils seront séparés du reste de celui-ci. Dans les dépôts francs sous douane, on pourra entreposer aussi bien des marchandises étrangères que – et c'est là une nouveauté – des marchandises indigènes en libre pratique. Les marchandises étrangères seront soumises à la surveillance douanière. Les marchandises indigènes conservent leur statut de marchandises en libre pratique sous surveillance douanière et la fourniture de prestations en relation avec ces biens sont exonérées de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse. La possibilité de mettre en dépôt franc sous douane des marchandises placées sous le régime de l'exportation deviendra donc caduque.

Art. 65 Mise en entrepôt, durée de l'entreposage et ouvraison des marchandises

Jusqu'à présent, le Conseil fédéral avait la compétence de fixer le délai dans lequel les marchandises placées sous le régime de l'exportation devaient être exportées du dépôt franc sous douane. Cette disposition peut être abrogée. A l'avenir, la déclaration pour le régime de l'exportation ne pourra plus être effectuée «à titre de réserve»; elle ne sera possible qu'au moment de l'exportation effective des marchandises. Dorénavant, les restrictions concernant l'ouvraison ne s'appliqueront plus qu'aux marchandises étrangères; les marchandises indigènes pourront être ouvrées sans restrictions.

Art. 66 Surveillance et inventaire

La situation juridique actuelle prévoit l'obligation de tenir un inventaire de toutes les marchandises sensibles entreposées. Il est en outre interdit de soustraire les marchandises à la surveillance douanière. A l'avenir, l'obligation de tenir un inventaire ne se limitera plus aux marchandises étrangères sensibles mais s'étendra également à toutes les marchandises indigènes. La volonté des autorités est d'établir clairement la distinction entre les marchandises étrangères, qui ne doivent figurer dans l'inventaire que si elles ont le caractère de marchandises sensibles, et les marchandises indigènes, qui doivent toutes y figurer. Cela se traduira par une modification des dispositions de l'ordonnance sur les douanes concernant l'inventaire. Il sera interdit de soustraire les marchandises étrangères à la surveillance douanière; en revanche, les marchandises indigènes se trouvant dans un dépôt franc sous douane ne seront pas réputées «sous surveillance douanière». Ce fait revêt une importance particulière du point de vue de la TVA.

C'est en principe à l'entreposeur qu'il incombe de tenir l'inventaire des marchandises, cette obligation pouvant cependant être transférée à l'entrepoteur dans le cadre de l'autorisation d'exploiter le dépôt franc sous douane. Afin que l'on conserve une vue d'ensemble des marchandises indigènes, l'entreposeur aura à l'avenir l'obligation de tenir l'inventaire de ces marchandises-là.

Art. 67 Sortie de l'entrepôt

La disposition actuelle ne s'appliquera désormais plus qu'aux marchandises étrangères. Celles-ci pourront être importées ou exportées et devront être placées sous le régime douanier correspondant lors de leur sortie d'entrepôt. Dorénavant, les marchandises indigènes destinées à l'exportation devront être placées sous le régime de l'exportation et être effectivement exportées du territoire douanier suisse. Une réimportation directe en Suisse est alors exclue. Cependant, les marchandises indigènes pourront également être sorties d'entrepôt afin de rester en Suisse.

Problèmes liés aux modifications proposées

Selon nos entreprises membres touchées par la présente révision, les modifications de la LD prévues par le Département fédéral des finances (DFF) alourdiront fortement les démarches administratives et pourraient avoir comme corollaire une hausse importante des frais, ainsi qu'un risque réel de délocalisation. A terme, les prestations jusqu'à présent offertes par des entrepôts en Suisse, pourraient en effet être transférées sur territoire étranger, notamment dans les pays limitrophes. Une entreprise nous signale un cas précis, pour lequel le fait de ne plus pouvoir établir de déclaration d'exportation lors de la mise en dépôt franc sous douane poserait problème :

Un client établi sur territoire français achète des produits à une société suisse. L'achat est ferme et payé dans les délais usuels de règlement. Des commandes importantes sont faites, ceci afin de réduire les coûts de production. La marchandise est actuellement « exportée » en dépôt franc et la déclaration d'exportation établie au nom du Suisse lui est remise. De ce fait, l'exportateur suisse justifie sa vente hors taxe (HT). Cette marchandise reste en stock dans les dépôts et quitte le territoire suisse en fonction des commandes reçues par le client français, ce qui peut prendre quelques mois, voire plus. La situation actuelle est soumise au délai d'exportation de 6 mois, avec possibilité de proroger ce délai d'une autre période de 6 mois (ce qui est fait régulièrement). La marchandise n'est jamais réintroduite sur le marché suisse. Elle est certaines fois détruite sous contrôle de douane, en fonction de la date de péremption. Dans le cas où la nouvelle loi serait acceptée, il ne serait plus possible de délivrer une déclaration d'exportation au fournisseur suisse, et une multitude de déclarations devraient alors être établies. Il serait alors plus aisée d'installer l'activité en France voisine.

Il est par ailleurs impossible d'ignorer l'importance de la place occupée par la Suisse en matière de stockage, notamment en ce qui concerne le marché de l'Art. Les conséquences pour la place économique genevoise en particulier et l'Arc lémanique de manière plus générale seraient en effet non négligeables.

Les modifications de l'article 66 sur la surveillance douanière poseront problème du point de vue de la récupération de la TVA, et notamment de la déduction de l'impôt préalable. En effet, les marchandises en libre pratique, placées en dépôt, ne seront plus exonérées comme elles le sont actuellement. Dès lors, ces biens seront soumis à la taxe sur la valeur ajoutée et les contribuables non assujettis à la TVA ne pourront plus prétendre à la déduction de l'impôt préalable. Il apparaît que la révision de la loi sur les douanes introduit par conséquent une discrimination en matière de prélèvement de la TVA. De facto, la suppression de l'exonération des biens en libre pratique pourrait alourdir fortement la charge fiscale des contribuables non assujettis à la TVA.

Position de la CVCI

Les arguments en faveur des modifications proposées se basent sur quelques cas frauduleux, plus particulièrement liés à l'exonération de la TVA. De ce fait, si une société suisse exporte ses propres marchandises en dépôt franc sous douane en vue d'une exonération de TVA, la mesure proposée paraît a priori acceptable.

Il nous semble cependant excessif de pénaliser une branche entière et un système qui fonctionne globalement bien uniquement pour prévenir ces quelques cas problématiques.

Il convient par ailleurs d'éviter de fragiliser la position de nos entreprises dans le seul but de se conformer à des pressions externes, émanant notamment de l'UE. Par ailleurs, les charges administratives supplémentaires, les frais engendrés par l'alourdissement bureaucratique et le risque de délocalisation d'une partie des activités de nos entreprises sont à mettre en balance avec la volonté affichée de la Suisse de toujours vouloir jouer le rôle de premier de classe.

En conclusion, les modifications proposées par le DFF dans le cadre de la révision partielle de la loi sur les douanes, concernant les entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane, ne sont pas acceptables pour la CVCI.

Nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à ces lignes et vous adressons, Monsieur, nos salutations les meilleures.

CHAMBRE VAUDOISE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

Guy-Philippe Bolay
Directeur adjoint

Christine Walter-Luz
Sous-directrice