



# Révision partielle

## de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes

### Rapport du 13 septembre 2013 sur les résultats de la procédure de consultation menée du 14 décembre 2012 au 31 mars 2013

---

#### Sommaire

- 1 Introduction
- 2 Liste des destinataires
  - 2.1 Cantons
  - 2.2 Partis politiques
  - 2.3 Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne
  - 2.4 Associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau suisse
  - 2.5 Autres milieux intéressés
  - 2.6 Autres participants
- 3 Résultats de la consultation
  - 3.1 En bref
  - 3.2 Résumé des résultats
    - 3.2.1 Approbation
    - 3.2.2 Avis critiques
  - 3.3 Remarques concernant les différents articles
    - 3.3.1 Loi sur les douanes
    - 3.3.2 Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin
    - 3.3.3 Loi sur la TVA
    - 3.3.4 Loi sur l'imposition des huiles minérales
    - 3.3.5 Loi sur la circulation routière
  - 3.4 Autres modifications ou dispositions supplémentaires proposées
  - 3.5 Remarques se rapportant au rapport explicatif

#### Abréviations



## 1 Introduction

Le 14 décembre 2012, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de mener une procédure de consultation sur une révision partielle de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0). La procédure de consultation s'est achevée le 31 mars 2013.

La loi sur les douanes entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007 a pour l'essentiel fait ses preuves. Néanmoins, la pratique a révélé quelques défauts et lacunes et a donné aux parties concernées l'occasion d'exprimer des vœux et de recueillir des enseignements; les problèmes ainsi identifiés doivent être résolus par une réglementation légale. La révision partielle de la loi sur les douanes concerne divers domaines sans liens directs les uns avec les autres. Cinq ans après l'entrée en vigueur de cette loi, le moment semble opportun pour effectuer les adaptations nécessaires dans un projet commun.

Les trois points essentiels du projet sont: (1) l'adaptation des dispositions relatives aux entrepôts douaniers; (2) l'abrogation de la disposition relative à la prise en charge de tâches de police de sécurité par l'AFD, laquelle s'accompagne de précisions concernant la prise en charge de tâches policières cantonales; (3) l'abrogation, dans l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière.

### *Entrepôts douaniers*

Du point de vue économique, la nouvelle réglementation des dispositions relatives aux entrepôts douaniers ouverts et aux dépôts francs sous douane en ce qui concerne la mise en entrepôt et l'exportation de marchandises indigènes dans des entrepôts douaniers constitue l'élément central de la présente révision. Il ne s'agit en l'occurrence pas de supprimer les entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane.

Le droit en vigueur prévoit que le régime de l'exportation est réputé apuré lorsque des marchandises indigènes sont mises en dépôt franc sous douane ou en entrepôt douanier ouvert même si le pays d'exportation n'est pas encore clairement défini au moment du placement sous le régime de l'exportation. Cette situation juridique est insatisfaisante pour les raisons suivantes:

- L'entreposage ne peut en principe être effectué que pour une durée de six mois. Cependant, ce délai est relativement facile à prolonger et ne peut être surveillé, car l'administration des douanes, une fois que le régime de l'exportation est apuré, n'est pas associée à la sortie effective de l'entrepôt. Le séjour des marchandises dans un entrepôt douanier suisse peut donc en principe être prolongé à volonté en dépit du placement sous le régime de l'exportation.
- Dans le domaine des impôts (y compris la TVA), une personne domiciliée à l'étranger peut acheter des marchandises en Suisse et les faire ensuite exporter dans un entrepôt douanier suisse plutôt qu'à l'étranger. Elle peut ainsi économiser les impôts indirects en Suisse et à son domicile et également éluder les impôts directs à son domicile. Elle peut aussi revendre les marchandises sans que ce changement de



propriétaire dans l'entrepôt douanier ait des conséquences fiscales. Par ailleurs, un particulier domicilié en Suisse peut également acheter des marchandises en Suisse et les faire ensuite exporter dans un entrepôt douanier suisse, économisant ainsi la TVA pendant la durée de l'entreposage, et revendre la marchandise sans que ce changement de propriétaire dans l'entrepôt douanier ait des conséquences en matière de TVA. Il existe par ailleurs un risque que des marchandises soient exportées dans un entrepôt douanier suisse et soient ensuite de nouveau importées en Suisse afin de bénéficier ainsi d'une exonération de l'impôt sur les importations. Lors de la sortie d'entrepôt, l'administration des douanes ne peut que difficilement constater s'il s'agit de marchandises étrangères ou de marchandises qui avaient initialement le statut de marchandises indigènes.

- Un arrêt du Tribunal administratif fédéral<sup>1</sup> a mis en évidence le fait que le justificatif d'exportation permet de revendiquer des remboursements et des aides à l'exportation bien que les marchandises restent en Suisse. Dans l'affaire jugée, l'«exportation» dans l'entrepôt douanier avait eu pour conséquence le versement d'aides à l'exportation bien que les marchandises soient restées en Suisse.
- Dans le domaine des actes législatifs autres que douaniers, il est possible d'éluder des restrictions de l'exportation en exportant des marchandises dans un entrepôt douanier et en en modifiant la destination au sortir de l'entrepôt douanier, ou en les revendant dans l'entrepôt douanier à des personnes non autorisées à les acquérir. Il existe par ailleurs un risque que l'exportation d'une marchandise vers un Etat déterminé soit autorisée au moment du dédouanement à l'exportation et qu'elle ne le soit plus au moment de la sortie d'entrepôt en raison d'une modification des dispositions légales (par exemple embargo). Au moment de la sortie d'entrepôt, l'administration des douanes ne peut plus que difficilement constater où la marchandise aurait initialement dû être acheminée. Il est alors difficile voire impossible de faire le lien entre l'exportation et le transit, car la qualité des données n'est pas identique (données détaillées pour l'exportation, données très sommaires pour le transit), et l'inventaire se trouve dans les mains de l'entreposeur.
- Finalement, l'exportation dans un entrepôt douanier permet de contourner les canaux de distribution officiels et les contingentements de droit privé (par exemple ceux qui ont été institués par l'industrie horlogère) et de préparer des importations parallèles.

Ces risques ont amené le Conseil fédéral à proposer pour les art. 51 à 67 LD des modifications concernant l'entreposage et l'exportation de marchandises indigènes dans des entrepôts douaniers.

Il restera possible d'entreposer à l'avenir des marchandises indigènes dans un entrepôt douanier. La nouveauté réside dans le fait qu'elles conserveront dorénavant dans chaque cas le statut de marchandises en libre pratique, c'est-à-dire de marchandises indigènes. Ce n'est qu'au moment où elles quitteront réellement la Suisse qu'elles devront être déclarées pour le régime de l'exportation et que le placement sous ce régime sera effectué. La modification proposée élimine une situation juridique qui n'est pas satisfaisante, qui est entachée de défauts inhérents au système, qui comporte des risques et qui permet

---

<sup>1</sup> Arrêt A-559/2011 du 1<sup>er</sup> novembre 2011.



l'exploitation de lacunes dont sont affectées les dispositions d'exportation ainsi qu'une forme indésirable d'optimisation fiscale.

#### *Tâches de police confiées à l'administration des douanes*

Par arrêté du 2 mars 2012, le Conseil fédéral a adopté le rapport donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»<sup>2</sup> (rapport Malama). Sous chiffre 8, cet arrêté contient notamment la déclaration suivante:

«Dans le cadre de la future révision de la loi sur les douanes, le DFF est chargé d'examiner

- dans quelle mesure la compétence de conclure des conventions avec les cantons visée à l'art. 97 LD doit être précisée et étendue aux cantons de l'intérieur du pays et
- s'il faut éventuellement munir l'art. 96 LD d'une précision concernant les compétences de l'administration des douanes en matière de police de sécurité.»

Ce réexamen des art. 96 et 97 LD a montré qu'il était nécessaire d'agir, car la marge d'interprétation est considérable et conduit régulièrement à des malentendus. Cette constatation doit conduire à l'abrogation de l'art. 96 et à l'adaptation de l'art. 97. Ces modifications de la loi sur les douanes concernent le rapport entre la Confédération et les cantons. Elles ont cependant une portée réduite, car elles visent à inscrire plus clairement dans la loi la pratique déjà en vigueur et à mieux délimiter les compétences, sans répercussions directes sur les cantons. L'adaptation proposée de la loi sur les douanes n'exclut pas que dans une deuxième étape les recommandations du rapport Malama soient encore mises en œuvre dans une plus large mesure et que les actes législatifs autres que douaniers correspondants soient complétés avec les tâches que les cantons délèguent systématiquement à l'administration des douanes.

#### *Effectif minimal du Corps des gardes-frontière*

Finalement, le Conseil fédéral a déjà laissé entrevoir en 2011<sup>3</sup> qu'il abrogerait la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière (Cgfr) qui figure à l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin; il a alors chargé le Département fédéral des finances (DFF) d'élaborer un projet en ce sens. La disposition en question peut être abrogée dans le cadre de la modification du droit en vigueur liée à la présente révision de la loi sur les douanes.

La révision partielle proposée comporte les points essentiels suivants:

- Abrogation des dispositions faisant du trafic postal un genre de trafic particulier.

---

<sup>2</sup> FF 2012 4161

<sup>3</sup> Avis du 26 janvier 2011 concernant le rapport du 12 octobre 2010 de la Commission de gestion du Conseil des Etats intitulé «Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources» (FF 2011 1879 et 1801) et réponse du 24 novembre 2011 en relation avec l'acceptation du postulat n° 10.3888 du 12 octobre 2010 de la Commission de gestion du Conseil des Etats intitulé «Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen».



- Habilitation du Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé.
- Obligation pour les entreprises de transport de transmettre sous forme électronique à l'administration des douanes les documents et relevés nécessaires pour le contrôle douanier.
- Entrepôts douaniers et dépôts francs sous douane: nouvelle réglementation concernant la mise en entrepôt et l'exportation de marchandises indigènes.
- Simplification de la réalisation du gage douanier et renonciation éventuelle à celle-ci. Possibilité de faire valoir le droit de gage douanier sur les marchandises, objets et valeurs séquestrés provisoirement que l'autorité responsable ne prend pas en charge.
- Possibilité d'assermenter le personnel de l'AFD.
- Abrogation de la disposition relative à la prise en charge par l'AFD de tâches de police de sécurité.
- Restriction des conventions conclues avec les cantons à des tâches qui sont liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers et qui ont été transférées aux cantons par la législation fédérale. Possibilité de conclure des conventions avec tous les cantons.
- Inscription formelle dans la loi de la possibilité d'ordonner des mesures d'enquête spéciales telles que les observations et les enregistrements vidéo ou audio dans le cadre de la poursuite pénale fondée sur la loi sur les douanes.
- Abrogation, dans l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière.
- Modification des voies de droit dans le domaine de l'impôt sur les huiles minérales.
- Réglementation, dans la législation sur la circulation routière, de l'exemption de peine qui est accordée au personnel de la douane ayant enfreint les règles de la circulation lors de courses officielles pour autant que l'inobservation de ces règles ait été nécessaire pour l'exécution des tâches.



## **2 Liste des destinataires**

### **2.1 Cantons**

Tous les cantons

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)

### **2.2 Partis politiques**

Alliance Verte et Sociale (AVeS; membre du PES)

Christlich-soziale Partei Obwalden csp-ow \*\*

Christlichsoziale Volkspartei Oberwallis \*\*

Lega dei Ticinesi (Lega) \*\*

Mouvement Citoyens Romand (MCR) \*\*

Parti bourgeois-démocratique (PBD) \*\*<http://www.bdp.info/>

Parti démocrate-chrétien (PDC)

Parti écologiste suisse (PES) \*\*

Parti évangélique suisse (PEV)

Parti socialiste suisse (PS)

Parti vert'libéral (pvl) \*\*

PLR. Les Libéraux-Radicaux (PLR)

Union démocratique du centre (UDC)

### **2.3 Associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne**

Association des communes suisses (ACS) \*

Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) \*\*

Union des villes suisses (UVS) \*

### **2.4 Associations faîtières de l'économie œuvrant au niveau suisse**

Association suisse des banquiers (ASB) \*\*

economiesuisse, Fédération des entreprises suisses

Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) \*

Travail.Suisse \*\*

Union patronale suisse (UPS) \*

Union suisse des arts et métiers (USAM)

Union suisse des paysans (USP)



Union syndicale suisse (USS)

## 2.5 Autres milieux intéressés

Aerosuisse, Fédération faîtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses

Association des officiers gardes-frontière \*\*

Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS)

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)

garaNto, syndicat du personnel de la douane et des gardes-frontière

KEP&Mail, association des prestataires privés de services postaux de Suisse

Schweizerischer Verband Internationaler Express- und Kurier Firmen \*\*

Scienceindustries Switzerland, association des industries Chimie Pharma Biotech

SPEDLOGSWISS, Association suisse des transitaires et des entreprises de logistique

Swiss Shippers' Council (SSC)

Union des ports francs suisses (UPFS)

\* a formellement renoncé à donner son avis

\*\* aucune réponse reçue

## 2.6 Autres participants

Les organisations ou entreprises suivantes n'ayant pas été invitées ont remis leur avis:

- La Poste
- Swisscofel, association suisse du commerce fruits, légumes et pommes de terre
- Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse (CAPS)
- Association suisse des transports routiers ASTAG
- Centre Patronal
- Swiss International Airports Association (SIAA)
- Association suisse des négociants en pierres précieuses (ASNP)
- Association suisse des fabricants et commerçants de métaux précieux (ASFCMP)
- Cargo Forum Suisse (CFS)
- Association suisse du commerce des vins (ASCV)
- Handelskammer beider Basel (HKBB)
- GastroSuisse



- Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG)
- Chambre vaudoise des arts et métiers (FPV)
- Verein Referendum BWIS
- The Nuance Group AG
- Oettinger Imex AG
- Magazzini Generali con Punto Franco SA





### 3 Résultats de la consultation

Les réponses formelles reçues des cantons ont été au nombre de 26. NW renonce à une prise de position matérielle. BS ne se prononce pas non plus mais renvoie, pour les questions de droit policier, à la réponse commune de la CCDJP et de la CCPCS. BL partage l'avis de la CCPCS. JU n'a rien à signaler sur le projet. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) n'a pas non plus donné d'opinion personnelle.

Cinq partis politiques ont participé à la procédure de consultation, tout comme 35 associations, organisations ou entreprises, dont 18 de leur propre chef.

#### 3.1 En bref

Les dispositions relatives aux entrepôts douaniers sont massivement refusées par les milieux économiques, ainsi que par plusieurs partis politiques. Les cantons ne se prononcent généralement pas sur la question (hormis GE). Le principal reproche porte sur l'assujettissement à la TVA en cas d'entreposage de marchandises indigènes dans un entrepôt douanier.

Les dispositions relatives aux conventions avec les cantons sont également controversées, certains participants approuvant leur extension aux cantons intérieurs. La plupart demandent de limiter au droit pénal accessoire la possibilité de transfert de tâches au Corps des gardes-frontière.

La disposition concernant l'observation est largement refusée sous sa forme actuelle. Les opposants craignent que, sur cette base, le Corps des gardes-frontière ne puisse procéder à des observations lors de chaque contravention, crime ou délit. Le projet d'accorder à la Direction générale des douanes la compétence d'autoriser la poursuite des observations en cours est également largement refusé.

La majorité des participants serait en principe favorable à la modification de la loi sur la circulation routière, tout en préconisant de la formuler différemment.

#### 3.2 Résumé des résultats

##### 3.2.1 Approbation

ZH, BE, UR, OW, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS et NE approuvent en principe les modifications proposées, du moins celles concernant les entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane, avec toutefois des réserves sur la possibilité de passer des conventions avec les cantons (ZH, BE, TI, VS, NE) ou sur les mesures d'enquête spéciales (ZH, NE), ainsi que sur l'abrogation de la garantie de l'effectif minimal du Corps des gardes-frontière (VS). Ils renvoient en partie à la réponse donnée par la CCPCS.

La modification de la loi sur la circulation routière est bien accueillie par la majorité des cantons (ZH, BE, UR, SZ, GL, ZG, FR, SH, AR, AI, TG, BL, VD, NE, GE), dont trois la soutiennent expressément (SO, AG, TI).



Tout en approuvant en principe la modification de la loi sur la circulation routière, la CCDJP et la CCPCS proposent de la reformuler.

Le PS, le PEV, le PDC, la Poste, l'USS, economiesuisse, Swisscofel, l'USP, la SIAA et KEP&Mail approuvent en principe le projet. Selon le PLR, les modifications proposées constituent une adaptation nécessaire du droit douanier. Le PS juge important de limiter le potentiel d'abus dû aux entrepôts douaniers; il doute de la nécessité de l'entreposage des marchandises indigènes dans des entrepôts douaniers et plaide pour une réglementation très restrictive en la matière. Les modifications proposées constitueraient un ajustement bienvenu à l'évolution des conditions-cadres et apporteraient une réponse aux points peu clairs et aux lacunes de la législation (USP). Des réserves sont toutefois émises à propos des entrepôts douaniers (economiesuisse). Selon la SIAA, les aéroports tiennent à ce que leurs boutiques hors taxes soient épargnées par la révision partielle.

Le syndicat garaNto approuve expressément la suppression de l'art. 96 et la reformulation de l'art. 97 LD, ainsi que l'ajout prévu à l'art 100 LCR.

### **3.2.2 Avis critiques**

L'UDC rejette la révision partielle projetée, notamment les dispositions concernant les entrepôts fiscaux ainsi que les modifications touchant à la police de sécurité. Le bien-fondé d'une révision lui paraît douteux. En outre, l'UDC déplore l'absence de toute indication sur les coûts découlant de la réglementation projetée.

#### **3.2.2.1 Entrepôts douaniers**

GE refuse la refonte des dispositions concernant les entrepôts douaniers, jugée préjudiciable à la compétitivité des entrepôts douaniers de notre pays ainsi que de notre économie.

Le PLR déplore que les marchandises indigènes cessent d'être exonérées de TVA dans les entrepôts douaniers, ce qui aboutirait à une perte de compétitivité.

Diverses associations économiques (economiesuisse, SPEDLOGSWISS, USS, SSC, UPFS, Scienceindustries Switzerland, Aerosuisse, ASTAG, Centre Patronal, ASNP, ASFCMP, CFS, ASCV, HKBB, GastroSuisse, CCIG, FPV et trois entreprises (Oettinger Imex AG, The Nuance Group AG, Magazzini Generali con Punto Franco SA) refusent les dispositions concernant les entrepôts douaniers ou formulent des réserves.

Les arguments suivants ont notamment été avancés: la modification de loi serait superflue. Le changement aboutirait à une discrimination dans la perception de la TVA. Il empiéterait gravement sur la liberté économique des entreprises. La place économique suisse perdrait une bonne partie de son attrait dans les comparaisons internationales. Quant au fardeau de TVA grevant l'entreposage des marchandises indigènes dans des entrepôts douaniers, il impliquerait pour l'économie suisse de graves risques et inconvénients par rapport à la forte concurrence étrangère. Concrètement, la révision partielle entraînerait de nouveaux engagements et un surcroît de coûts pour les entreprises concernées. Autre critique formulée, les coûts de réglementation occasionnés par le projet n'auraient pas été calculés en détail.



### **3.2.2.2 Conventions avec les cantons**

Plusieurs cantons refusent la disposition sur les conventions avec les cantons (art. 97) soit par principe, soit sous la forme proposée, ou du moins se montrent critiques (ZH, LU, UR, SZ, GL, ZG, SO, SH, AI). La prise en charge de tâches policières liée à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers est refusée comme allant trop loin. Elle est ressentie comme une ingérence dans la souveraineté policière des cantons. En dépit des critiques émises, la possibilité de conclure des conventions avec tous les cantons est considérée comme judicieuse. Le cas échéant, certains cantons proposent d'en limiter la portée au droit pénal accessoire.

La CCDJP et la CCPCS refusent également sous la forme proposée la refonte de la disposition concernant les conventions avec les cantons (art. 97). L'association Referendum BWIS se montre elle aussi sceptique.

### **3.2.2.3 Mesures d'enquête spéciales**

Plusieurs cantons refusent la disposition concernant les mesures d'enquête spéciales (art. 128a) soit par principe, soit dans la version proposée (ZH, UR, GL, SO), ou du moins émettent des réserves (LU, SZ, SH, AI). ZG préconise de biffer cette disposition ou d'adapter l'art. 108 LD. Le projet d'art. 128a concernant des mesures d'enquête spéciales irait trop loin selon la CCDJP et la CAPS également. L'USAM et l'association Referendum BWIS se montrent également critiques à ce sujet.

Les opposants redoutent de voir l'Administration fédérale des douanes adopter des mesures d'enquête spéciales lors du moindre délit, au mépris de la souveraineté policière des cantons. Il serait absolument disproportionné d'agir ainsi en cas de contravention. De même, il ne faudrait pas habiliter la Direction générale des douanes à autoriser la poursuite des observations en cours, faute de l'indépendance requise.

### **3.2.2.4 Abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal des Corps des gardes-frontière**

L'USS et le syndicat garrNto refusent la suppression de la clause sur l'effectif minimal du Corps des gardes-frontière, qui ne respecte pas la volonté alors exprimée par le législateur.

### **3.2.2.5 Modification de la loi sur la circulation routière**

Quelques cantons (LU, SZ, GL, ZG, SH, AI) ont des réserves quant à la modification proposée de l'art. 100, ch. 5, LCR, dont la formulation va trop loin à leurs yeux; ils exigent en partie une reformulation selon la proposition de la CCDJP et de la CCPCS. La CAPS rejette les modifications prévues à l'art. 100, al. 5, LCR. L'association Referendum BWIS se montre elle aussi critique.

### **3.2.2.6 Autres points de la révision**

economiesuisse et Scienceindustries Switzerland se montrent critiques sur les dispositions habilitant le Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (authorised economic operator, art. 42a). A



leurs yeux, de tels accords doivent faire l'objet d'une plus large consultation que s'ils dépendaient de la compétence décisionnelle du Conseil fédéral.

### **3.3 Remarques concernant les différents articles**

#### **3.3.1 Loi sur les douanes**

<b>Art. 26</b> Personnes assujetties à l'obligation de déclarer
---

Rien à signaler.

<b>Art. 42a</b> Opérateurs économiques agréés
---

Aux yeux du PS, il n'y a pas lieu d'habiliter le Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux avec des Etats tiers sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (AEO, authorised economic operator).

Les associations économiques economiesuisse, Scienceindustries Switzerland et SSC soutiennent les efforts visant à conclure avec les principaux partenaires économiques de la Suisse des accords sur la reconnaissance mutuelle du statut d'AEO. Elles refusent toutefois de lier cette reconnaissance mutuelle à des accords d'assistance administrative ou de l'intégrer dans de tels accords, qui permettraient aux autorités douanières étrangères soit d'avoir un accès étendu à des informations et données confidentielles touchant à la marche des affaires des entreprises concernées par l'assistance administrative, soit de procéder à des enquêtes en Suisse. Une consultation à plus large échelle s'impose afin de faire valoir les divers intérêts (économiques) en jeu, d'où le refus de transférer au Conseil fédéral une compétence d'approbation dans ce domaine.

<b>Art. 44</b> Trafic par rail, bateau et air
---

GE, le PS, le PEV et Swisscofel approuvent cette modification, qui facilitera les tâches de contrôle de la Confédération. Swisscofel se demande comment cette exigence pourrait être satisfaite en cas de panne du système; même en pareil cas, le traitement des formalités douanières doit être garanti.

<b>Modifications concernant les entrepôts douaniers en général</b>
--

soit

<b>Art. 51</b> Procédure
--------------------------

BE et AR ainsi que le PEV approuvent la nouvelle réglementation sur la mise en entrepôt et la sortie de l'entrepôt de marchandises indigènes. Elle permet une clarification de la situation juridique, et donc un régime de l'exportation plus efficient. Cette modification comble en effet des lacunes des dispositions en matière d'exportation et réduit du même coup le risque d'optimisation fiscale non souhaitée.

GE, l'UDC, economiesuisse, l'USAM, SPEDLOGSWISS, le SSC, l'UPFS, Scienceindustries Switzerland, Aerosuisse, l'ASTAG, l'ASNP, l'ASFCMP, CFS, l'ASCV, la HKBB, la CCIG, la FPV et les trois entreprises Oettinger Imex AG, The Nuance Group AG et Magazzini



Generali con Punto Franco SA refusent le projet sous sa forme actuelle, ou du moins le jugent sévèrement.

Une grande majorité de ces participants déplorent les incidences négatives en matière de TVA, en l'occurrence que les marchandises indigènes entreposées dans un entrepôt douanier ne soient plus exonérées. Ainsi, les personnes non assujetties à la TVA en Suisse ne pourront plus faire valoir la déduction de l'impôt préalable, et donc la TVA s'ajoutera aux coûts effectifs à payer, d'où une discrimination des marchandises indigènes par rapport aux marchandises étrangères. Ce changement aboutirait à étendre le champ d'application de l'impôt sur les acquisitions au sens de l'art. 45 LTVA, et donc plus d'entreprises (ou de particuliers) indigènes s'exposeraient à devenir débiteurs des impôts dus par leur fournisseur étranger. De façon générale, ces participants demandent une exonération de TVA pour les marchandises indigènes entreposées dans des entrepôts douaniers, soit la possibilité d'entreposage de durée illimitée, ainsi que ponctuellement des solutions spéciales ciblées visant à protéger l'économie suisse ou encore des modifications des actes législatifs autres que douaniers (ASFCMP, Magazzini Generali con Punto Franco SA).

D'autres reproches portent sur les lourdeurs administratives, les obligations créées ainsi que les charges financières à prévoir, notamment en raison de la suppression prévue de l'exonération de TVA des marchandises indigènes entreposées dans des entrepôts douaniers, de l'enregistrement supplémentaire des fournisseurs étrangers comme assujettis à la TVA, ainsi que de l'entreposage séparé des marchandises indigènes ou étrangères (economiesuisse, USAM, SPEDLOGSWISS, SSC, UPFS, Aerosuisse, CFS, ASCV, CCIG, FPV, Oettinger Imex AG, The Nuance Group AG).

La liberté économique des entrepreneurs serait restreinte. La compétitivité et la place économique suisse en pâtiraient, et des délocalisations à l'étranger d'entreprises ou de secteurs d'activité spécifiques seraient à craindre (GE, UDC, economiesuisse, SSC, UPFS, Scienceindustries Switzerland, ASNP, CFS, CCIG, FPV, Oettinger Imex AG).

Il se trouve qu'aujourd'hui, les tâches de contrôle ne sont pas dûment accomplies et qu'il faudrait améliorer la surveillance des entrepôts douaniers, mais il serait faux de voir dans les entrepôts douaniers un risque pour la sécurité; d'ailleurs le système proposé pourrait être aisément contourné (GE, UDC, economiesuisse, UPFS, HKBB).

Tout indique qu'à l'avenir aussi, des scénarios de contournement seraient utilisés, par le biais d'une exportation suivie d'une réimportation avec entreposage comme marchandises étrangères dans un entrepôt douanier, en suspension de droits de douane et d'impôt. De telles pratiques aboutiraient à des transports discutables sur le plan écologique (economiesuisse, UPFS, The Nuance Group AG).

Le projet est par ailleurs jugé peu convaincant ou insuffisamment motivé, et violerait le principe de proportionnalité, car il omet d'envisager des mesures moins radicales (GE, USAM, ASNP, ASCV).

Dernière exigence formulée, le projet devrait prévoir pour le commerce hors taxe (duty free) un régime d'exception (economiesuisse, Aerosuisse).

Quelques participants évoquent la situation juridique dans l'UE (SPEDLOGSWISS, SSC, UPFS), où un entreposage exonéré de TVA est prévu pour les marchandises placées sous



le régime de l'exportation dans des entrepôts douaniers ou fiscaux (art. 84 à 90 et 98 à 113 CDC et art. 496 à 535 DAC).

**Art. 53** Entrepôts douaniers ouverts

*Voir art. 51.*

Swisscofel rappelle que le recours à des entrepôts douaniers ouverts s'impose lors du passage de la saison des importations à celle de la production indigène (changement de phase), afin que l'on puisse offrir une marchandise fraîche et de qualité irréprochable.

GastroSuisse refuse la nouvelle règle de l'art. 53, selon laquelle les marchandises visées à l'art. 23, al. 2, ch. 3, LTVA cesseraient de bénéficier à l'avenir de l'exonération de TVA.

**Art. 56** Inventaire et ouvraison des marchandises entreposées

*Voir art. 51.*

Le PS rejette la possibilité d'ouvrer et de perfectionner les marchandises entreposées dans des entrepôts douaniers ouverts ou des dépôts francs sous douane, qui comporte à ses yeux un réel risque d'abus.

**Art. 57** Sortie de l'entrepôt

*Voir art. 51.*

**Art. 61** Régime de l'exportation

*Voir art. 51.*

**Art. 62** Principes

*Voir art. 51.*

Le PS préconise de recourir également à des mesures de politique commerciale (embargo) pour les marchandises étrangères.

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

*Voir art. 51.*

Le PS rejette la possibilité d'ouvrer et de perfectionner les marchandises entreposées dans des entrepôts douaniers ouverts ou des dépôts francs sous douane, qui comporte à ses yeux un réel risque d'abus.



**Art. 66** Surveillance et inventaire

*Voir art. 51.*

**Art. 67** Sortie de l'entrepôt

*Voir art. 51.*

**Art. 70** Débiteur

Rien à signaler.

**Art. 87** Réalisation du gage douanier et vente des titres

Rien à signaler.

**Art. 91a** Assermentation

Le PEV considère que l'assermentation se justifie, sachant notamment que les membres du Corps des gardes-frontière assument des tâches policières.

**Art. 96** Tâches de police de sécurité

*Voir art. 97.*

ZG et FR approuvent la suppression de cet article n'ayant qu'une nature programmatique. SZ s'y oppose en revanche, car la suppression de l'art. 96, al. 1, reviendrait à sacrifier le principe de compétence essentiel en vertu duquel il incombe à l'administration des douanes, soit au Cgfr, de remplir des tâches de police de sécurité dans l'espace frontalier; le sous-effectif notoire des polices cantonales ne serait pas en soi une raison de déléguer en retour des tâches d'exécution cantonales à la Confédération et de bouleverser ainsi la répartition des compétences inscrite dans la Constitution.

SO ne consentirait à la suppression de l'art. 96 qu'à condition que l'art. 97 fasse l'objet d'une formulation plus restrictive.

GE s'oppose à la «précision» du régime de prise en charge des tâches policières cantonales par l'administration des douanes, soit à l'abrogation de l'art. 96. La formulation actuelle de l'art. 96 permet aujourd'hui une collaboration souple, en partenariat avec la Confédération. La nouvelle formulation de l'art. 97 – qui semble restrictive – serait propre à la rendre plus difficile.

Selon le syndicat garaNto, cette suppression permettrait de dépassionner les discussions animées menées au cours des années précédentes.

**Art. 97** Conventions avec les cantons

*Voir art. 96.*



NE juge indispensable la reformulation de l'art. 97. Considérant le besoin d'effectif sécuritaire supplémentaire des cantons, il serait incohérent de refuser le renfort considérable que représente la présence du Cgfr au sein d'un canton.

Or une large majorité des cantons refuse cette disposition en bloc (UR, SZ, GL) ou en partie (ZH, BE, LU, AI, GR), ou du moins se montre critique (ZG, FR, SO, SH, TG, TI, VD). Selon BE, la reprise dans le cadre de conventions de tâches policières cantonales serait discutable pour des raisons d'ordre constitutionnel; en particulier, le Cgfr ne saurait devenir une «police auxiliaire nationale». L'extension explicite à tous les cantons de la possibilité de conclure des conventions est jugée judicieuse (ZG, SO, SH, AI, TG); SZ refuse par contre cette extension aux cantons de l'intérieur du pays. Pourtant, de nombreux cantons (BE, LU, SO, SH, AI, TG) rejettent comme allant trop loin la mention de tâches policières liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers. Ils craignent un empiètement sur la souveraineté policière cantonale (ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, FR, VD) ou souhaitent la préserver. Plusieurs cantons (ZH, LU, UR, SZ, FR, SO, SH, AI, GR, TG) préconisent par conséquent de se limiter au droit pénal accessoire.

FR propose que la délégation prévue à l'art. 97 ne s'applique que dans l'espace frontalier, sur les lignes ferroviaires internationales et dans les aéroports. TI approuve en principe l'extension à des délits de moindre gravité au sens du CP, tout en estimant qu'il faut fixer des limites aux possibilités de délégation. SH et VD s'opposent à ce que l'exécution de tâches de police soit confiée à l'administration des douanes par le biais d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers sans que lesdites tâches aient été déléguées par les cantons. Bien que le droit fédéral permette de déléguer des tâches de police à l'administration des douanes, la délégation concrète de ces tâches et l'organisation des services de police doivent dans tous les cas rester l'apanage des cantons, ainsi que l'impose l'ordre constitutionnel (VD).

Il est judicieux, aux yeux de la CCDJP et de la CCPCS, que des conventions puissent également être conclues avec les cantons non frontaliers. Il n'y a rien à redire au projet dans la mesure où il maintient la situation actuelle, qui offre la possibilité de conclure des conventions avec les cantons et a plutôt bien fait ses preuves. Il est notamment judicieux que le Cgfr puisse lui-même régler les contraventions au droit pénal accessoire constatées dans le cadre de ses contrôles usuels fondés sur le droit douanier, ce qui constitue justement la raison d'être de la solution actuelle dans une optique d'efficacité. Or la disposition proposée est discutable, dans la mesure où l'administration des douanes pourrait obtenir dans le cadre d'une convention la compétence d'accomplir des tâches de police «liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers (art. 95) et déléguées aux cantons par la législation fédérale». Cette formulation va trop loin. D'où la proposition de limiter les accords aux tâches d'exécution portant sur les contraventions au droit pénal accessoire.

Le PEV, economiesuisse et le syndicat garrnto approuvent les modifications. Pouvoir prendre en charge les cas peu compliqués sans devoir faire appel à la police représente un gain de temps considérable pour toutes les parties concernées (PEV). Il est en effet hors de question de déléguer à la Confédération, par le biais d'arrangements administratifs, des compétences dévolues aux polices cantonales et du même coup de transformer le Cgfr en organe auxiliaire de la police fédérale, au mépris de la répartition des compétences inscrite dans le droit constitutionnel. Une telle précision de la LD aboutirait à améliorer encore les synergies et coopérations existantes (economicsuisse). Il serait toutefois souhaitable de





chercher à instaurer une convention nationale contraignante pour tous les cantons (garant). La SIAA se félicite que tous les cantons soient habilités à déléguer par voie de convention des tâches de police à l'administration des douanes ou au Cgfr. Il est cependant important qu'une telle situation n'occasionne pas de coûts supplémentaires aux aéroports suisses.

L'association Referendum BWIS est opposée à la reprise par le Cgfr de tâches incombant aux cantons, et propose par conséquent de biffer l'art. 97.

**Art. 104** Préservation des moyens de preuve et séquestre provisoire

Rien à signaler.

**Art. 128a** Mesures d'instruction particulières

Les cantons suivants refusent la disposition proposée ou expriment des réserves car elle irait trop loin: ZH, BE, LU, UR, SZ, GL, ZG, FR, SO, SH, AI, GR, TG, VD, VS et NE. Divers cantons jugent cette proposition incompatible avec la souveraineté policière cantonale ou estiment qu'elle contrevient à la répartition des compétences inscrite dans la Constitution (LU, SO, SH). Il est reproché à la disposition projetée de permettre à l'administration des douanes d'effectuer des observations dans tous les domaines du droit, en cas de crime ou délit (LU, UR, ZG, SO, AI). Les mesures d'instruction particulières empièteraient sur les droits fondamentaux (ZH, GL, ZG, SH, AI, NE). Les compétences de l'administration fédérale en matière de mesures de contrainte étant réglées dans le droit pénal administratif qui ne prévoit pas d'observation, il n'y aurait pas de lacune légale (SZ, ZG, SO). A supposer qu'il faille vraiment définir des mesures d'instruction particulières, elles devraient se limiter aux crimes et aux délits comme le prévoit l'art. 282 s. CPP (BE, FR, GR, ZG, NE) et/ou aux infractions douanières (ZG, SO, SH, AI, VD). En outre, en lieu et place de la Direction générale des douanes, il faudrait charger une instance indépendante, comme le DFF, d'autoriser la poursuite des observations en cours (BE, UR, ZG, SO, SH, AI, GR, TG, NE). Deux cantons (ZG, FR) proposent de régler les mesures d'instruction particulières à l'art. 108 LD, relatif à l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance. Au cas où cette disposition serait introduite dans la loi, VD exige que les observations soient coordonnées avec la police cantonale.

La CCDJP et la CCPCS estiment qu'il n'y a pas lieu d'habiliter l'administration des douanes à prendre des mesures d'instruction particulières. La proposition doit être rejetée, car elle va trop loin et confère à l'administration des douanes des compétences étendues pour ordonner de son propre chef des mesures de surveillance en cas de crime, délit ou infraction dans tous les domaines du droit. Or il faut stopper ce nouvel empiètement sur la souveraineté policière des cantons. En outre, la proposition met à mal les droits fondamentaux garantis par la Constitution. La poursuite et le jugement des infractions douanières sont régis par le droit pénal administratif. Le DPA définit les mesures de contrainte autorisées aux art. 45 à 60, où il n'est pas fait mention d'enregistrements audio et vidéo et de la surveillance au moyen d'appareils techniques. Faute de telles mesures de contrainte dans le DPA, il n'y a pas de lacune proprement dite. Or, même si l'on décidait d'ignorer ces objections, il faudrait au moins limiter l'adoption de mesures de surveillance cachées, pour des raisons de proportionnalité, aux crimes et délits ou à la poursuite d'infractions au droit douanier, et ne pas l'autoriser pour les contraventions. Par ailleurs, les mesures de surveillance cachées devront impérativement être approuvées par une instance indépendante, comme le prévoit le



code de procédure pénale (art. 282, al. 2, CPP); en l'occurrence, ce serait le DFF, comme entité hiérarchiquement supérieure.

Le PEV insiste pour que ces mesures soient basées sur un cadre légal solide, permettant un travail efficace tout en protégeant au maximum la vie privée de la population honnête.

Selon l'UDC, une clarification des questions de compétences s'impose dans le domaine des observations entre l'administration des douanes et les cantons, souverains en matière de police. L'UDC doute encore du bien-fondé du transfert de compétences visé à ses yeux.

L'USAM déplore qu'à travers l'observation, l'administration des douanes se charge de tâches de police pour lesquelles elle n'a été ni créée ni formée, et de surcroît sans base légale. Ce ne serait conciliable ni avec les buts visés par notre Etat de droit, ni avec la protection de la sphère privée.

La CAPS déplore que les mesures d'instruction particulières soient applicables aux contraventions, tout en reconnaissant que les infractions prévues par la LD sont en bonne partie des contraventions et qu'il est plus aisé d'étendre le champ d'application de telles mesures aux contraventions douanières que d'ériger celles-ci en délits.

Selon l'association Referendum BWIS, l'observation de personnes et de choses dans des lieux librement accessibles n'est pas conforme à notre conception de la démocratie, dès lors qu'elle se fait sans base légale. Le Conseil fédéral a omis d'indiquer en quoi les observations basées sur des enregistrements audio et vidéo seraient réellement nécessaires. Il serait ainsi disproportionné d'observer au moyen d'enregistrements audio et vidéo des citoyens ordinaires passant en contrebande quelques cigarettes ou un peu d'alcool. Le contrôle de l'opportunité de ces mesures doit être effectué conformément aux dispositions de l'art. 282 CPP.

<b>Art. 132</b> Dispositions transitoires
---

Rien à signaler.

<b>Art. 132a</b> Disposition transitoire concernant la modification du...
---

Rien à signaler.

### **3.3.2 Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin**

GE n'est pas opposé à l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr. C'est l'efficacité de la protection de la frontière qui est déterminante. Il reste que les efforts de la Confédération et leurs résultats devront faire l'objet d'une évaluation régulière, tenant dûment compte des besoins des cantons. Un mécanisme en ce sens devrait être prévu dans l'arrêté fédéral, en lieu et place d'une abrogation pure et simple de la disposition.

L'USS et le syndicat garaNto s'opposent fermement à l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr. Il s'agit ainsi de respecter la volonté du Parlement, qui avait décidé d'inscrire cette disposition dans la loi pour garantir la qualité du dispositif de



sécurité opérant à la frontière. En cas d'abrogation de cette disposition, le Cgfr risquerait de devenir le jouet de la politique, qui pourrait à tout moment en réduire l'effectif. Or, expérience à l'appui, le Cgfr reste sous-doté, malgré une légère augmentation de ses effectifs. L'effectif minimal doit être fixé en fonction de la nature de la menace actuelle, et une nette péjoration a été observée en la matière au cours des dernières années. Ce constat plaide clairement en faveur du maintien de l'effectif minimal.

### **3.3.3 Loi sur la TVA**

*Voir remarques générales sur les entrepôts douaniers à l'art. 51 LD.*

Absence de remarque détaillée.

### **3.3.4 Loi sur l'imposition des huiles minérales**

Rien à signaler.

### **3.3.5 Loi sur la circulation routière**

Le complément prévu à l'art. 100 LCR est en principe approuvé par une grande majorité des cantons (ZH, BE, UR, SZ, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, TG, BL, AG, VD, NE, GE), car il comble un vide juridique. La CCDJP, la CCPCS et le syndicat garaNto saluent également cet ajout. De l'avis d'OW, l'exemption de toute peine qui est préconisée ne serait ni conforme au principe de proportionnalité, ni nécessaire.

La formulation proposée est toutefois considérée de façon générale comme trop large et pas suffisamment claire. LU, SZ et BL suggèrent d'intégrer la disposition proposée au ch. 4 de l'art. 100 LCR, afin d'éviter les répétitions inutiles et les contradictions.

Cette disposition doit clairement montrer que dans le cas d'espèce, l'inobservation des règles de la circulation est nécessaire à l'exécution d'une tâche concrète. La formulation devrait s'inspirer de l'ancien art. 32 CP sur les devoirs de fonction et les devoirs professionnels (ZH, SZ, ZG, SO, AI, SH, TG; CCDJP et CCPCS). Pour NE, la disposition proposée permettra non seulement de concrétiser l'application de l'art. 14 CP, mais aussi vraisemblablement de supprimer les disparités existant entre les différents cantons.

Comme le rappellent SZ, ZG, SO, AI et TG, ainsi que la CCDJP et la CCPCS, le Tribunal fédéral a reconnu (ATF 113 IV 126) l'existence de courses officielles dans lesquelles les règles du droit de la circulation routière ne peuvent être respectées pour des raisons tactiques et dans lesquelles il n'est pas non plus possible d'enclencher les signaux d'avertissement, ce qui fait que l'exemption de peine prévue à l'art. 100, ch. 4, LCR ne s'applique pas. On peut penser aux contrôles par véhicule suiveur, aux observations ainsi qu'à l'abandon des signaux d'avertissement pour d'autres raisons tactiques (prise d'otages, cambriolage, braquage de banque, prévention de la panique en cas de tentative de suicide) ou pour éviter tout vacarme (BE, NE). La formulation proposée de la course officielle «nécessaire» irait trop loin. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral faisant appel au principe de proportionnalité, il faudrait absolument préciser cette notion («courses officielles nécessaires pour des raisons tactiques»). Par contre, il ne faudrait pas se limiter aux courses officielles effectuées lors d'engagements, mais inclure le stationnement du véhicule malgré une interdiction de stationnement ou d'arrêt, pour autant que la mission



l'exige. Plusieurs cantons (ZG, SO, AR, AI, SH, TG) jugent que l'usage du véhicule de service à des fins de formation devrait également bénéficier de cette exemption de peine. Ces précisions s'appuient non seulement sur des réflexions générales concernant la sécurité, mais s'imposent aussi dans une optique de sécurité du droit.

LU estime qu'il ne devrait pas être permis d'exercer les courses officielles sur la voie publique, mais seulement sur des tronçons fermés à la circulation ou dûment protégés.

Compte tenu de la récente politique du législateur fédéral, exprimée au travers du projet *Via sicura*, il ne paraît pas opportun à VD d'adopter une disposition aussi absolue et applicable dans tous les cas, sans examen du comportement réel tout au moins dans les cas graves. Il ne lui paraît donc nullement nécessaire d'ancrer cette norme de portée générale.

Une grande majorité des cantons suggère par conséquent, et avec elle la CCDJP et la CCPCS, de modifier le texte de loi comme suit:

Lors de courses officielles nécessaires **pour des raisons tactiques** dans l'exercice de ses tâches **légales**, le conducteur **engagé [ou accomplissant la formation prescrite]** d'un véhicule du service du feu, du service de santé, de la police ou de la douane qui aura observé la prudence que lui imposaient les circonstances ne sera pas puni pour avoir enfreint les règles de la circulation ou des mesures spéciales relatives à la circulation.

La modification de l'art. 100 est rejetée par la CAPS et par l'association Referendum BWIS. L'art. 14 CP sur les actes autorisés par la loi est jugé suffisant, et rien ne justifie la reprise d'une norme pénale de portée générale dans les dispositions pénales d'une loi spéciale; en outre, ce serait préjudiciable aux poursuites pénales menées contre les conducteurs fautifs (CAPS). L'association Referendum BWIS parle de violation de l'exigence de l'unité de matière ainsi que du principe de bonne foi, les milieux intéressés tels que les organisations de transport n'ayant pas été invités à participer à la consultation. Cette disposition doit être biffée, ou au besoin figurer dans un projet séparé.

### 3.4 Autres modifications ou dispositions supplémentaires proposées

SG propose d'introduire dans la LD une disposition précisant que le Cgfr devra traiter en priorité les cas devant faire l'objet d'un suivi policier, vu que la police cantonale est soumise par le code de procédure pénale à des délais serrés.

Le PLR et economiesuisse proposent de compléter l'art. 86 LD sur la remise des droits de douane, car la situation juridique actuelle est problématique et sanctionne des entreprises sans même qu'elles puissent vérifier la validité matérielle d'une déclaration en douane. Selon l'art. 86, al. 1, let. d, LD, les droits de douane peuvent être remis lors de cas de rigueur ou du fait de circonstances extraordinaires. Or, selon la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF) et en vertu du principe de l'auto-déclaration, on n'est pas en présence d'un cas de rigueur si la société en question importe des marchandises sans savoir que le fournisseur étranger les a déclarées de façon erronée, même si la dette douanière encourue après coup par la société suisse entraîne pour elle une lourde charge financière. Si le fournisseur déclare par erreur qu'elles bénéficient d'un régime préférentiel ou d'allègements douaniers, le producteur suisse importera sans y avoir droit les marchandises en franchise douanière. Cependant, il n'a aucune possibilité à ce moment de contrôler la validité matérielle de la déclaration. Et s'il s'avère par la suite que la déclaration était erronée, le producteur suisse



devra s'acquitter des droits de douane soustraits. L'administration des douanes peut réclamer le paiement d'une dette douanière pendant cinq ans. Bien souvent, il n'est plus possible de former un recours de droit privé contre le fournisseur, ce qui fait que les producteurs suisses doivent supporter la totalité des droits de douane. L'industrie textile et d'habillement pâtit tout particulièrement de la situation juridique actuelle et de la pratique du TAF en matière de remise de droits de douane. En effet, les différences énormes dans la chaîne de valeur ajoutée font que les entreprises y sont tributaires de matières premières importées, et les droits de douane frappant les textiles restent très élevés. D'où la nécessité de compléter l'art. 86 LD pour que les producteurs suisses ne soient pas frappés par des perceptions subséquentes de droits de douane qui les pénalisent dans leur activité économique. Il faudrait se souvenir ici qu'il n'est plus possible en droit privé de réclamer le remboursement de la dette douanière découlant d'une fausse déclaration si le fournisseur s'est déclaré en faillite. En outre, une claire distinction s'impose entre les cas dans lesquels une personne déclare intentionnellement des marchandises de façon erronée afin d'éviter les droits de douane et ceux dans lesquels cette personne est victime de l'ignorance et des fausses indications du fournisseur.

Dans ce contexte, il convient également de signaler que si l'on avait choisi à l'importation la procédure du trafic de perfectionnement actif, les marchandises auraient été franches de droits de douane. Or contrairement au droit européen (article 508, paragraphe 3, DAC), l'art. 59 LD ne prévoit pas d'autorisation rétroactive du trafic de perfectionnement actif. Il faut donc adapter l'art. 59 LD pour que des autorisations rétroactives puissent être délivrées en vue du trafic de perfectionnement actif. C'est l'unique façon de s'assurer que les entreprises suisses ne soient pas sanctionnées pour les erreurs commises par d'autres et désavantagées par rapport à la concurrence installée dans l'UE.

L'USAM et GastroSuisse demandent d'habiliter tous les bureaux de douane à taxer les marchandises, celles notamment qui sont conformes au principe du Cassis de Dijon ou à la législation suisse, ou pour lesquelles une autorisation au sens de l'art. 16a, al. 2, LETC est nécessaire et qui sont propres à la consommation sans traitement ou transformation supplémentaire. La compétence limitée, dans le domaine des marchandises, des postes frontières de moindre importance complique sérieusement les importations et le commerce transfrontalier.

### **3.5 Remarques se rapportant au rapport explicatif**

ZH et d'autres participants à la consultation déplorent que les développements au sujet des conséquences pour l'économie n'abordent guère la charge administrative qui grèverait les entreprises, et que les explications concernant la modification des dispositions relatives aux entrepôts douaniers soient trop évasives à propos des abus et de l'optimisation fiscale. Autre critique adressée au projet, il ne comporte pas d'analyse d'impact de la réglementation.



## Acronymes et abréviations

Les cantons sont signalés avec les acronymes d'usage (voir art. 84 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission à la circulation routière, OAC; RS 741.51).

Pour les partis politiques et les organisations faîtières, voir ch. 2.2 à 2.6.

AEO	authorised economic operator (aussi OEA, opérateur économique agréé)
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
ATF	arrêt du Tribunal fédéral
CDC	code des douanes communautaire
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CP	code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
DAC	dispositions d'application du code des douanes communautaire
DFF	Département fédéral des finances
DPA	loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
EDO	entrepôt douanier ouvert
LCR	loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01)
LD	loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0)
LETC	loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)
LStup	loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (RS 812.121)
LTVA	loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS 641.20)
pLTVA	modification de la loi sur la TVA proposée dans le cadre de la présente procédure de consultation



rapport Malama rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences» (FF **2012** 4161)

TVA taxe sur la valeur ajoutée

UE Union européenne