



Genève, le 16 décembre 2020

Le Conseil d'Etat

6447-2020

Département fédéral des finances
Monsieur Ueli Maurer
Conseiller fédéral
Bundesgasse 3
3003 Berne

Concerne : projet d'une nouvelle loi fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LEOFDF) ainsi que révision totale de la loi sur les douanes (LD) en vue de la nouvelle loi sur les droits de douane (LDD)

Monsieur le Conseiller fédéral,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 11 septembre 2020 relatif à la consultation citée en titre et salue la volonté du Conseil fédéral de faire évoluer la législation en la matière.

Genève et son aéroport international sont directement concernés par la sécurité liée aux frontières, qu'elles soient intérieures ou extérieures.

A cet égard, le déploiement d'outils techniques tels que les caméras AFV (recherches automatisées de véhicules et surveillance du trafic) et les appareils à rayons X permettra une gestion efficace du passage de la frontière.

Toutefois, faute de ressources cantonales policières pour effectuer les contrôles à la frontière extérieure de l'aéroport de Genève, il appartiendra à l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) de poursuivre cette mission comme aujourd'hui, bien qu'elle ne fasse pas partie de ses tâches originelles. Les assurances données jusqu'ici devront être tenues. Un traitement différencié, selon que la frontière est intérieure ou extérieure, ne ferait guère de sens.

Quant à la numérisation systématique des formalités douanières et le renforcement des contrôles dans le domaine de la circulation des personnes et de la migration, nous estimons qu'ils permettront une gestion efficace des frontières. A ce titre, il conviendrait que le Conseil fédéral définisse clairement, dans les nouvelles dispositions de loi sur les droits de douane (LDD), l'étendue des droits d'accès à certains systèmes d'information de l'administration fédérale des douanes (AFD), qui se fondent actuellement sur l'article 110e alinéas 3 et 4 de la loi sur les douanes (LD).

Concernant les dépôts francs sous douane (DF), pour les motifs résumés ci-après et détaillés en annexe, notre Conseil est d'avis que le projet de révision remet en question la viabilité économique des dépôts francs sous douane, tels que les Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (PFEG).

Notre Conseil ne peut s'accommoder de la version actuelle de la réforme qui prévoit une disparition pure et simple du régime des DF au profit d'un régime d'entrepôt (ED) semblable à l'entrepôt douanier ouvert (EDO) existant actuellement. En effet, les DF exercent également une activité de location de locaux en faveur de transitaires, lesquels devraient demander une autorisation en tant qu'ED. Ces entrepositaires seraient alors soumis à des obligations réglementaires (notamment le paiement d'une sûreté) qui ne résisteraient pas à la concurrence et les inciteraient à déplacer leurs activités vers des pays qui n'imposent pas de telles contraintes. Les DF suisses, mais également le marché de l'art suisse et les nombreuses activités périphériques liées à ce marché, en seraient gravement affectés.

Les DF, et tout particulièrement les PFEG à Genève, ont été les catalyseurs du développement du marché de l'art en Suisse, un secteur qui attire dans son sillage de nombreuses activités annexes et qui constitue un moteur important pour l'hôtellerie, la restauration et les transports, des secteurs tout particulièrement fragilisés par la présente crise sanitaire et économique, dont les effets sur le court et moyen terme ne sont pas prêts de s'estomper. Selon une étude, les retombées économiques indirectes de l'activité des PFEG s'élevaient, en 2011, à environ 300 millions¹ de francs. Neuf ans plus tard, et compte tenu du développement du marché de l'art, ces retombées économiques sont très vraisemblablement nettement plus importantes.

Une remise en cause fondamentale du fonctionnement actuel des PFEG aurait un effet dramatique sur le marché de l'art en Suisse, avec, à la clé, des pertes fiscales massives pour le canton de Genève et pour la Confédération, notamment au niveau de la TVA, et la disparition de milliers d'emplois; pour mémoire, plus de 13'000 places de travail dépendent du marché de l'art au sens strict².

Aussi, notre Conseil accepte le fait que le régime du DF doit évoluer et formule notamment les propositions suivantes qui sont détaillées dans l'annexe jointe et le formulaire idoïne :

1. Un régime particulier d'ED reprenant certaines spécificités du DF pour l'entreposage de "marchandises sensibles" (telles que définies dans la législation douanière, soit en particulier les œuvres d'art) devrait être ancré au niveau de la loi.

2. Comme indiqué, l'imposition d'une sûreté qui conduirait à l'obligation d'immobiliser des actifs significatifs aurait un fort impact sur les entrepositaires qui louent actuellement des locaux aux PFEG.

La réglementation actuelle en matière d'EDO prévoit une sûreté de 2% de la valeur du stock annuel moyen de marchandises étrangères non dédouanées, ce pourcentage pouvant être réduit à 1%. Pour une valeur de stock de 2 milliards de francs – ce qui est un montant réaliste si les valeurs déposées sont des œuvres d'art – une sûreté de 1% (taux réduit) représenterait un montant de CHF 20 millions. Une telle immobilisation financière est de nature à mettre en péril l'activité-même de l'ED.

Dans l'univers de forte concurrence qui caractérise actuellement ce secteur économique, ces entrepositaires quitteraient très vraisemblablement les DF suisses pour déplacer leurs activités vers un pays qui n'impose pas une telle contrainte.

¹ Le Temps, 300 millions de retombées pour Genève, 30 janvier 2014, disponible sur: <http://www.letemps.ch/suisse/2014/01/30/300-millions-retombees-geneve> (consulté le 05.12.2020).

² Office fédéral de la statistique / Office fédéral de la culture, Statistiques de poche de la culture en Suisse, 2019, page 76.

Au vu de ce qui précède, notre Conseil propose que l'ED spécial pour marchandises sensibles (cf. la proposition 1 ci-dessus) soit spécifiquement exclu, au niveau de la loi, de l'obligation de déposer une sûreté, au motif que cet ED serait soumis à un contrôle plus poussé, selon des modalités à définir encore, de la part de l'office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières, ce qui rendrait superflue l'imposition d'une sûreté.

En soutenant fondamentalement les projets mis en consultation, nous vous remercions d'ores et déjà de l'attention que vous voudrez bien prêter aux observations de notre Conseil et nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

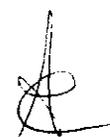
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Rignetti

La présidente :



Anne Emery-Torracinta

Annexes mentionnées

Copie à : rechtsetzung@ezv.admin.ch



Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

Avis donné par

Nom Canton / Parti politique / Association / Organisation / Autre : République et Canton de Genève
Abréviation Canton / Parti politique / Association / Organisation / Autre : GE
Adresse : Rue de l'Hôtel-de-Ville 2, 1204 Genève
Personne de référence :
Téléphone :
Courriel :
Date : 16 décembre 2020

Veillez faire parvenir votre avis sous forme électronique (document Word et PDF) d'ici au 31 décembre 2020 à l'adresse suivante : rechtsetzung@ezv.admin.ch

Nous vous remercions de votre collaboration!

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

Table des matières

| | |
|--|----|
| Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF – Commentaires généraux concernant le projet et le rapport explicatif | 3 |
| Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF – Commentaires concernant les différents articles du projet et leurs explications | 4 |
| Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF – Solutions concernant l'introduction de la pratique pénale appliquée aux déclarants de 2009 à 2016 | 9 |
| Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF – Autres propositions | 10 |
| Modification d'autres actes (Annexe 1) – Commentaires généraux concernant le projet et le rapport explicatif | 11 |
| Modification d'autres actes (Annexe 1) – Commentaires concernant les différents articles du projet et leurs explications | 12 |
| Modification d'autres actes (Annexe 1) – Autres propositions | 14 |
| Loi sur les droits de douane – Commentaires généraux concernant le projet et le rapport explicatif | 15 |
| Loi sur les droits de douane – Commentaires concernant les différents articles du projet et leurs explications | 16 |
| Loi sur les droits de douane – Autres propositions | 18 |
| Annexe: Guide pour insérer de nouvelles lignes | 19 |

Indications importantes pour remplir les tableaux

1. Nous vous prions
 - a) d'utiliser pour chaque loi les tableaux correspondants,
 - b) d'utiliser une ligne par article, alignés et lettrés ou par article du chapitre du rapport explicatif,
 - c) de ne pas imposer le formatage du formulaire et de ne remplir que les champs gris du formulaire.
2. La colonne «Non» dans les tableaux sera automatiquement complétée avec l'abréviation que vous avez choisie.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)



| Nom ¹ | Commentaire / remarque |
|------------------|---|
| GE | Nous vous prions de bien vouloir vous référer à notre courrier d'accompagnement et à son annexe |
| GE | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

¹ La colonne « Nom » sera automatiquement complétée avec l'abréviation que vous avez choisie.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Confédération suisse Confederatio Helvetica Helvetica Confederaziun Svizra | | | | Confédération suisse Confederatio Helvetica Helvetica Confederaziun Svizra | |
|--|------|-----|------|--|-------------------------------------|
| Nom | Art. | Al. | Let. | Commentaire / remarque | Proposition de modification (texte) |
| GE | 11 | 2 | | Que faut-il entendre par "types de modalités de procédure"? | |
| | | | | Que faut-il entendre par "autres destinations de marchandises"? | |
| GE | 11 | 3 | | Que faut-il entendre par des "conditions et [...] charges"? | |
| | | | | Que faut-il entendre par "limitée dans le temps"? | |
| GE | 15 | | | L'exploitant d'un entrepôt douanier (ED) doit-il être lui-même Opérateur économique agréé (Authorised Economic Operator, AEO)? | |
| | | | | L'exploitant d'un ED peut-il recourir aux services d'un AOE? | |
| GE | 30 | 1 | | À l'instar de l'art. 42 al. 1 LTVA, la prescription relative est de 5 ans. Cependant, alors que l'art. 42 al. 6 TVA (prescription du droit de taxation) et l'art. 91 al. 5 LTVA (prescription du droit d'exiger le paiement de l'impôt) prévoient une prescription absolue de 10 ans, l'al. 5 reprend la prescription de 15 ans de l'art. 75 al. 4 LD. Une uniformisation du délai de prescription absolue entre la législation douanière et la législation TVA serait souhaitable, une prescription absolue de 10 ans ne mettant pas en danger les intérêts financiers de la Confédération. | |
| GE | 31 | | | Cet article inclut-il la notion actuelle de "cautionnement" pour les entrepôts douaniers ouverts (EDO) (sûreté garantissant l'observation des obligations, le montant | |

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| | | | | |
|----|----|---|--|---|
| | | | | <p>étant en général de 2% de la valeur du stock annuel moyen [avec un minimum de CHF 10'000.-])?</p> <p>La société Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (PFEG) doit-elle s'attendre à se voir imposer, en tant qu'ED, ces 2%? Y aura-t-il une différence de traitement pour les "ex-dépôts francs sous douane (DF)", vis-à-vis des "ex-EDO"? Sinon, tous les ED seront-ils tous traités de la même manière?</p> <p>Y aura-t-il un traitement particulier pour les PFEG, compte tenu de la valeur des marchandises se trouvant dans les DF, et compte tenu aussi du fait que les PFEG sont majoritairement détenus par l'Etat de Genève (87%)?</p> |
| GE | 34 | | | <p>L'actuel cautionnement de 2% pour les EDO sera-t-il inclus dans la forme des sûretés dont fait mention l'art. 34?</p> |
| GE | 44 | 1 | | <p>Les DF et les EDO deviendront des "entrepôts douaniers". La loi ne le mentionne pas directement. Ce changement se comprend à la lecture des modifications proposées à d'autres actes législatifs. Est-ce bien juste?</p> |
| GE | 44 | 3 | | <p>Pour le site de la Praille et de l'Aéroport, à qui les autorisations d'exploiter l'ED des PFEG seront-elles délivrées? Aux PFEG seulement ou à tous les entrepositaires (PFEG et ses clients locataires) du site de la Praille et de l'Aéroport? Dans la deuxième hypothèse, risque de multiplication des autorisations à délivrer et donc importante charge administrative pour l'OFDF.</p> <p>Rapport explicatif, p. 48 §2: "L'OFDF accomplira uniquement des tâches de contrôle et vérifiera si l'exploitant respecte les obligations qui lui incombent".</p> |

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| | | | | | | |
|----|----|---|-------------|--|---|--|
| | | | | | Les exploitants des ED devront-ils alors accomplir des tâches régaliennes? Qu'en sera-t-il de la vérification des marchandises à l'entrée des ED? | |
| GE | 44 | 4 | 2ème phrase | | "L'OFDF peut assortir l'autorisation de charges. Qu'en est-il exactement? Dans l'attribution de charges, l'OFDF fera-t-il une distinction entre les "ex-EDO" et les "ex-DF"? | |
| GE | 44 | 5 | c | | S'agit-il des documents relatifs à la tenue d'inventaire? | |
| GE | 44 | 5 | d | | En quoi consiste exactement la "preuve de la solvabilité"? | |
| GE | 44 | 5 | e | | S'agit-il du cautionnement évoqué ci-dessus? | |
| GE | 44 | 5 | f | | Quel degré de sécurité et de sûreté est-il exigé? Est-ce que le concept de "sûreté" utilisé dans ce contexte fait référence à la sécurité "physique" (texte allemand: "geeigneter Sicherheitsstandards") et non pas au cautionnement évoqué ci-dessus? | |
| GE | 44 | 5 | | | Que faut-il entendre par le "nombre minimal d'entrées et de sorties d'entrepôt"? Le rapport explicatif (p. 47 § 2) mentionne que "les particularités des entrepôts en fonction du genre de marchandises et du type de redevances auxquelles celles-ci sont soumises devront être réglées par voie d'ordonnance." L'OFDF fera-t-il une distinction entre les "ex-EDO" et les "ex-DF", compte tenu de leur type d'exploitation respectifs? Ainsi, est-ce que les PFEG pourront-ils continuer à déléguer à leurs locataires la tenue d'inventaire? | |

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| | | | | |
|----|-------|---|--|--|
| GE | 56 | 2 | <p>"Le Conseil fédéral désigne les personnes auxquelles incombe l'obligation de conserver et définit les conditions de stockage des données."</p> <p>Quelles sont ces personnes?</p> <p>Sous quelle forme?</p> | |
| GE | 58 | | <p>Pourquoi seulement 60 jours alors que l'AFD peut en cas d'erreur réclamer dans un délai d'un an?</p> | |
| GE | 64 | 1 | <p>Selon le rapport explicatif (p. 59 dernier §), "la transformation numérique de l'AFD nécessitera un changement de système afin, d'une part, de permettre la pleine exploitation numérique et, d'autre part, de satisfaire d'une façon suffisante aux exigences en matière de protection des données".</p> <p>Quel système d'exploitation peut répondre à ces exigences?</p> <p>Qu'en est-il du niveau de prise en compte / intégration du E-freight dans le processus de digitalisation de la douane?</p> | |
| GE | 103ss | | <p>La Douane souhaite assumer de nouveaux actes législatifs ne relevant pas de sa compétence actuelle (exemples: contrefaçons, fraudes etc....).</p> <p>L'export est-il concerné?</p> <p>Y aura-t-il un chevauchement avec les compétences du SECO en la matière?</p> | |
| GE | 106 | | <p>"Les contrôles dans le cadre des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal sont effectués en fonction des risques. Le Conseil fédéral définit le cadre de la pondération en fonction des risques."</p> <p>Quelle sera cette pondération?</p> | |

Procédure de consultation:

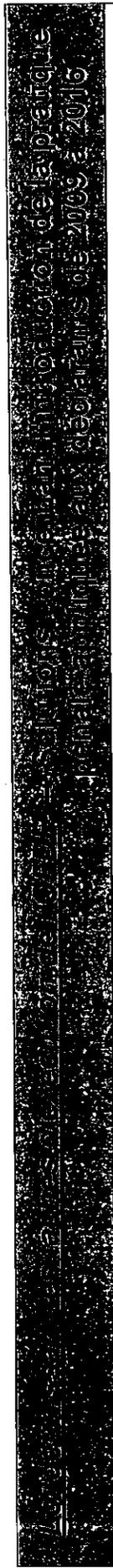
- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| | | | | | Aura-t-elle une influence sur la rapidité des flux dans les aéroports? | |
|----|----|---|--|--|--|--|
| GE | 69 | 1 | | | Droits d'accès aux autorités de police | Sur la base de l'art. 110e, al. 3 et 4, LD |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |
| GE | | | | | | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)



| Réponse | | Commentaire / remarque |
|---------|--|------------------------|
| GE | <input type="checkbox"/> Je préfère / nous préférons la solution 1 (introduction de l'art. 133, let. b, LE-OFDF). | |
| GE | <input type="checkbox"/> Je préfère / nous préférons la solution 2 (suppression de tout l'art. 133 LE-OFDF ainsi que suppression, dans la LDD et d'autres actes législatifs relevant du droit fiscal, de la réglementation des faits de négligence en cas de mise en péril des redevances et d'inobservation des prescriptions d'ordre). | |

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Nom | Art. | Commentaire / remarque | Texte proposé |
|-----|------|------------------------|---------------|
| GE | | | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Nom | Loi | Commentaire / remarque |
|-----|-----|------------------------|
| GE | | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Titre de la proposition | | | | | Texte proposé |
|-------------------------|-----|------|------------------------|--|---------------|
| Nom | Loi | Art. | Commentaire / remarque | | |
| GE | | | | | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Nom | Commentaire / remarque |
|-----|------------------------|
| GE | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-QJDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Nom | Art. | Al. | Let. | Commentaire / remarque | Proposition de modification (texte) |
|-----|------|-----|------|------------------------|-------------------------------------|
| GE | | | | | |

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

| Nom | Art. | Commentaire / remarque | Texte proposé |
|-----|------|------------------------|---------------|
| GE | | | |

Pour insérer de nouvelles lignes, cliquez sur « Révision / Restreindre la modification / Désactiver la protection » afin de pouvoir travailler dans le document. Voir guide dans l'annexe.

Procédure de consultation:

- Loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (Loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) et
- révision totale de la loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD)

Annexe: Guide pour insérer de nouvelles lignes

1. Désactiver la protection du document
2. Insérer des lignes avec « Copier – Coller »
3. Réactiver la protection du document

1. Désactiver la protection du document

The screenshot shows a document editor window titled 'Freigebern'. At the top, there is a menu bar with options: Datei, Start, Einfügen, Format, Layout, Zeichnen, Sendungen, Hilfe, Ansicht, Einzelblätter, LZV MID, AU (CPM). Below the menu is a toolbar with various icons. The main content area contains a table with the following text:

Vermehrung:
 - Gesetz über den Allgemeinen Teil der Abgabenerhebung und die Kontrolle des grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehrs durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG-Vo gabengesetz, BAZG-VG) sowie
 - Totalrevision des Zollabgabengesetz (ZaG)

Below the table, there is a section titled 'Bemerkung/Anregung' with a table structure:

| Name | Bemerkung/Anregung |
|--------------------------|--------------------|
| <input type="checkbox"/> | [REDACTED] |

At the bottom right of the window, there is a button labeled 'Schutz aufheben'. A warning message is displayed at the top right: 'Bearbeitung einschränken. Ihre Berechtigungen Dieses Dokument ist vor versehentlicher Bearbeitung geschützt. Sie können in diesem Bereich nur Formulare abfüllen.'



Annexe à la prise de position de la République et Canton de Genève

Résumé

La proposition de réforme de la législation douanière publiée en septembre 2020 conduit à une suppression du statut de "dépôt franc sous douane" ("DF"), qui est remplacé par le concept d'"entrepôt douanier" ("ED"), largement modelé sur la notion d'"entrepôt douanier ouvert" ("EDO") prévue par la législation actuelle aux côtés des DF.

Le projet de révision de la législation douanière remet en question la viabilité économique des dépôts francs sous douane, tels que les Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (les "PFEG"). Le texte soumis à consultation n'indique pas clairement si la future autorisation d'ED pourra être obtenue par l'exploitant de l'ex-DF – qui déléguerait certaines tâches aux entrepositaires-locataires selon un système proche de la configuration actuelle – ou si chaque entrepositaire-locataire devra obtenir une autorisation distincte. Les développements figurant dans le Rapport explicatif sont toutefois orientés vers la seconde hypothèse. Dans ce cas de figure, les entrepositaires devront demander une **autorisation en tant qu'ED**, ce qui entraînera une multiplication des autorisations d'exploitation que le futur OFDF aurait à gérer et à contrôler. Ces entrepositaires seraient alors soumis à des obligations réglementaires, notamment le paiement d'une sûreté, qui les inciteraient à déplacer leurs activités vers des pays qui n'imposent pas de telles exigences et qu'il faut, au final, qualifier des contraintes. Les DF suisses, mais également le marché de l'art suisse et les nombreuses activités périphériques liées à ce marché, en seraient **gravement affectés**.

Une remise en cause complète du fonctionnement actuel des PFEG aurait un effet dramatique sur le marché de l'art en Suisse avec, à la clé, **des pertes fiscales massives** pour le canton de Genève et pour la Confédération (notamment au niveau de la TVA) et la **disparition de milliers d'emplois**. Selon une étude, les retombées économiques indirectes de l'activité des PFEG s'élevaient, en 2011, à environ CHF 300 millions¹. Neuf ans plus tard, et compte tenu du développement du marché de l'art, ces retombées économiques sont probablement nettement plus importantes.

Le Conseil d'Etat accepte le fait que le régime du DF doit évoluer, mais considère que l'assimilation pure et simple des DF aux (nouveaux) ED induirait des conséquences dommageables :

- Une telle assimilation entraînerait une **réduction du contrôle exercé par le futur Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ("OFDF")**, lequel n'envisage plus de présence physique sur place comme c'est actuellement le cas sur le site des DF.
- La disparition, sans remplacement, de la notion de DF est de nature à **remettre en cause un régime légal qui a contribué non seulement au développement du marché de l'art en Suisse**, mais également à l'émergence d'activités annexes qui revêtent à l'heure actuelle une grande importance pour l'économie suisse. En effet, comme indiqué, il est à prévoir que les entrepositaires qui louent actuellement des locaux dans les DF suisses soient contraints, si la proposition de révision législative devait être

¹ Le Temps, *300 millions de retombées pour Genève*, 30 janvier 2014, disponible sur: <http://www.letemps.ch/suisse/2014/01/30/300-millions-retombees-geneve> (consulté le 05.12.2020).

adoptée en l'état, de demander une autorisation en tant qu'ED et de déposer une sûreté, ce qui les inciteraient à déplacer leurs activités vers des pays qui n'imposent pas de telles exigences. Les DF suisses, mais également le marché de l'art suisse et les nombreuses activités périphériques liées à ce marché, en pâtiraient.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat formule les propositions principales suivantes :

1. Il convient de créer un **régime particulier d'ED qui reprenne certaines spécificités du DF pour l'entreposage de "marchandises sensibles", notamment les œuvres d'art**. Ce régime particulier d'ED prévoirait notamment la présence physique sur site de l'OFDF, ou du moins à proximité, ce qui permettrait de renoncer au prélèvement d'une sûreté, dont le but est d'assurer le respect de la législation douanière dans les EDO actuels, lesquels ne bénéficient précisément pas d'une présence physique douanière sur site.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose d'ajuster la réforme afin de permettre le maintien de la configuration légale actuelle dans laquelle les DF jouent le rôle d'entreposeur qui loue des locaux à des entrepositaires (activité de "location de locaux d'entreposage"). Dans un tel scénario, l'autorisation en tant que (futur) ED serait délivrée à l'exploitant du DF (aux PFEG, s'agissant du canton de Genève), en réservant la possibilité pour ce dernier de louer des locaux à des entrepositaires auxquels, par exemple, incomberait le devoir de tenir l'inventaire pour les marchandises sensibles.

2. **Le régime de sûreté prévalant actuellement pour les EDO devrait être supprimé pour les ED pour "marchandises sensibles" visés ci-dessus**, au motif que cet ED serait soumis à un contrôle (plus poussé, selon des modalités à définir encore) de l'OFDF, ce qui rendrait superflu l'imposition d'une sûreté.

A titre subsidiaire, le Conseil d'Etat propose de modifier le régime actuellement applicable afin que la sûreté soit calculée non plus sur la valeur du stock mais sur le chiffre d'affaires réalisé par l'ED. Dans l'hypothèse du maintien d'une sûreté calculée sur la valeur du stock, le pourcentage minimum actuel de 1% devrait être revu à la baisse au moyen d'un coefficient de réduction afin, d'une part, de prendre en considération certaines spécificités, comme un ED majoritairement détenu par une collectivité publique et, d'autre part, par la fixation d'un montant maximum.

* * *

Table des matières

| | |
|--|-----------|
| 1. Projet de révision de la législation douanière en matière d'entrepôts douaniers | 4 |
| (a) De lege lata (du droit actuellement en vigueur) | 4 |
| (b) De lege ferenda (du projet de révision de la loi sur les douanes) | 5 |
| (i) Introduction | 5 |
| (ii) Nouveau concept d'entrepôt douanier prévu par le projet..... | 5 |
| 2. Observations générales du Conseil d'Etat sur la nécessité de maintenir les DF | 6 |
| (a) Impact de la réforme envisagée sur les activités des DF | 6 |
| (b) Importance économique des DF | 6 |
| (i) Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (PFEG) | 6 |
| (ii) Marché de l'art en Suisse..... | 7 |
| (iii) Activités économiques liées au marché de l'art en Suisse | 8 |
| (iv) Retombées économiques pour la Suisse | 9 |
| 3. Observations du Conseil d'Etat relatives au projet de révision | 10 |
| (a) Observation 1: Technique législative | 10 |
| (b) Observation 2: Baisse du niveau de contrôles | 10 |
| (c) Observation 3: Proposition de créer une forme spéciale d'ED | 11 |
| (d) Observation 4: Proposition subsidiaire à l'observation 3 – maintien de la configuration légale actuelle | 11 |
| (e) Observation 5: Exonération de l'obligation de fournir une sûreté | 11 |
| (f) Observation 6: Proposition subsidiaire à l'observation 5 – modification de la base de calcul de la sûreté | 12 |
| (g) Observation 7: Délai transitoire..... | 13 |
| (h) Observation 8: Proposition de créer un organe consultatif en matière douanière | 13 |
| (i) Observations spécifiques relatives à certaines dispositions du projet..... | 13 |
| 4. Conclusion | 13 |

1. Projet de révision de la législation douanière en matière d'entrepôts douaniers

(a) *De lege lata (du droit actuellement en vigueur)*

Actuellement, les dépôts francs sous douane (les "DF") font l'objet de dispositions spécifiques, de nature générale dans la LD (art. 62 à 67) et de nature plus spécifique dans l'OD (Chapitre 5, art. 175 à 185 et Annexe 2 "Marchandises sensibles"). L'AFD a publié sa pratique administrative, soit son interprétation des dispositions légales de la LD et de l'OD, sous la forme d'un Règlement 10-50 "Dépôts francs sous douane" qui doit être lu en combinaison avec le Règlement 10-30 "Régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts".

L'entrepôt douanier qui, contrairement au DF, est un régime douanier en tant que tel, fait l'objet de dispositions spécifiques dans la LD (art. 50 à 57) ainsi que dans l'OD (art. 156 à 161). L'ED regroupe deux formes, soit l'entrepôt douanier ouvert ("EDO" ; cf. art. 53, 54, 56 et 57 al. 1 LD) et l'entrepôt de marchandises de grande consommation (art. 55 et 57 al. 2 LD). L'AFD a publié sa pratique administrative :

- pour l'EDO: Règlement 10-30 "Régime de l'entrepôt douanier applicable aux entrepôts douaniers ouverts";
- pour l'entrepôt de marchandises de grande consommation: Règlement 10-40 "Régime de l'entrepôt douanier: entrepôt de marchandises de grande consommation.

Force est dès lors de constater que dans la législation actuellement en vigueur, les principes du DF et de l'EDO sont fixés dans la LD mais les détails sont énoncés (ii) dans l'ordonnance, qui est un acte législatif émanant du Conseil fédéral et plus encore (iii) dans les règlements précités qui sont publiés par l'AFD.

S'agissant des règlements de l'AFD, il faut mettre en exergue l'élément suivant : au niveau des pratiques administratives de l'Administration fédérale des contributions, Division principale de la TVA ("AFC-TVA"), la LTVA² énonce, en son art. 109, que le Conseil fédéral peut mettre en place un **organe consultatif** composé de représentants des assujettis, des cantons, des milieux scientifiques, des spécialistes fiscaux et des consommateurs (al. 1). L'organe consultatif examine (i) les **révisions de la LTVA et de ses dispositions d'exécution** ainsi que (ii) des **pratiques** quant à leurs implications pour les assujettis et pour l'économie (al. 2) et il prend position sur les projets de révision et peut émettre des recommandations de sa propre initiative. Le Conseil fédéral a fait usage de cette compétence : le Titre 8 de l'OTVA³ traite spécifiquement de cet organe consultatif, organisé sous la forme d'une commission extraparlamentaire, étant précisé que la décision concernant la fixation de la pratique incombe au final à l'AFC-TVA⁴. L'AFD a publié de nombreuses pratiques administratives qui étaient précédemment des pratiques internes. L'Organe consultatif a souhaité que les pratiques de l'AFD, en particulier celles relatives à la TVA⁵, lui soient également soumises, à l'instar de celles de l'AFC-TVA. L'AFD s'y est opposée, tirant argument des dispositions légales qui ne font mention que de l'AFC-TVA et de sa pratique, à l'exclusion de l'AFD. Cette situation est évidemment problématique et le sera encore plus dans le cadre de la révision de la législation douanière, comme nous le verrons ci-après.

2 Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA ; RS 641.20).

3 Ordonnance du 27 novembre 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA ; RS 641.201).

4 Art. 161 al. 2 OTVA.

5 Soit les 13 chapitres du R-69 TVA.

(b) *De lege ferenda (du projet de révision de la loi sur les douanes)*

(i) *Introduction*

En date du 11 septembre 2020, le Conseil fédéral a ouvert la consultation relative à la révision de la loi sur les douanes. Il faut souligner qu'il ne s'agit en l'état que d'une mise en consultation, soit d'un Rapport explicatif et d'un avant-projet (i) de loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ("LE-OFDF") et de la révision totale de la LD en vue de la nouvelle loi sur les droits de douane ("LDD").

Cependant, **la réforme va au-delà d'une simple réforme législative**. Il s'agit d'une réforme impactant l'ensemble de l'AFD, dans son mode de fonctionnement aux niveaux humain, technique et opérationnel. Les moyens mis en œuvre, notamment financiers dans le cadre de DaziT⁶, sont considérables et certaines réorganisations sont déjà en place alors que d'autres sont en train de l'être.

(ii) *Nouveau concept d'entrepôt douanier prévu par le projet*

Le concept de régimes douaniers, y inclus par simplification le DF, est remplacé par la notion de *destination des marchandises*⁷ dans le trafic transfrontalier, l'art. 11 let. g LE-OFDF traitant de l'acheminement de marchandises dans un **entrepôt douanier** ("ED").

Au moment d'expliquer le contenu de l'art. 44 al. 1 LE-OFDF, le Rapport explicatif expose que *"dans les ED, les marchandises sont placées sous le régime de l'ED (art. 50 à 57 LD) et la sécurité douanière est assurée par la tenue d'un inventaire électronique. Dans les DF, les marchandises sont assorties d'une destination douanière propre et la sécurité douanière est assurée moyennant la ségrégation spatiale des marchandises. Ces différences n'ont toutefois plus lieu d'être du point de vue de la surveillance fiscale et de la logistique d'entreposage, c'est pourquoi il est prévu d'harmoniser les règles concernant l'exploitation et la procédure applicables aux dépôts francs sous douane et aux entrepôts douaniers."*

Lorsque le Rapport explicatif indique qu'il est prévu d'harmoniser les règles concernant l'exploitation et la procédure applicables aux DF et aux ED, on peut légitimement comprendre que les DF vont se voir appliquer les règles de ED et non pas l'inverse. Cette crainte est corroborée par le second paragraphe du Rapport explicatif relatif à l'art. 44 al. 1 puisqu'il y est écrit que la définition est basée sur celle de l'ED figurant à l'art. 50 al. 1 LD. Nous y voyons donc une absorption pour ne pas dire une disparition du DF au profit de l'ED.

L'art. 44 LE-OFDF traite de l'autorisation d'exploitation d'entrepôts douaniers (al. 1) et d'entrepôts fiscaux ("EF" ; al. 2). L'art. 97 let. c ch. 3 autorise l'OFDF à utiliser des appareils de prise de vue et de relevé ainsi que d'autres appareils de surveillance pour surveiller des ED ou des EF. Force est dès lors de constater que le LE-OFDF ne fait plus du tout mention de l'EDO et du DF. Du reste, les développements figurant dans le rapport explicatif de la révision législative démontrent que la notion d'ED visée à l'art. 11 al. 1 let. g LE-OFDF englobera les DF et les EDO⁸.

6 Budget de près de CHF 400 millions.

7 Art. 11 LE-OFDF.

8 Rapport explicatif, page 130: modification de l'art. 17 al. 2 LFMG / Rapport explicatif, pages 133 et 134: modifications des art. 23 al. 2, ch. 3bis LTVA et 23 al. 3 LTVA / Rapport explicatif, page 172: modification de l'art. 29 al. 2 LStup.

Le Rapport explicatif de l'art. 44 LE-OFDF reconnaît que la LD réglemente en détail les ED et les DF. On ne peut pas en dire autant de la LE-OFDF qui reste très sommaire, le Rapport explicatif indiquant d'ailleurs que "*les particularités des entrepôts en fonction du genre de marchandises et du type de redevances auxquelles celles-ci sont soumises devront être réglées par voie d'ordonnance*". Or, le contrôle législatif qui peut être fait sur une ordonnance est moindre, voire inexistant, que l'ordonnance émane du Conseil fédéral, du Département fédéral des finances ("DF") ou de l'OFDF. Or, comme nous l'avons exposé ci-dessus, il n'existe pas à ce jour un organe consultatif au niveau douanier comme il en existe un pour la TVA domestique, raison pour laquelle il serait souhaitable voire nécessaire qu'un tel organe soit institué, au moyen d'une disposition légale spécifique dans la LE-OFDF.

2. Observations générales du Conseil d'Etat sur la nécessité de maintenir les DF

(a) Impact de la réforme envisagée sur les activités des DF

Le projet de révision de la législation douanière remet en cause le fonctionnement actuel des DF, et en particulier les Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (les "PFEG"). Cette réforme aurait un effet dramatique sur le marché de l'art en Suisse, avec, à la clé, des pertes fiscales massives pour le canton de Genève et pour la Confédération (notamment au niveau de la TVA) et la disparition de milliers d'emplois.

Le Conseil d'Etat ne peut s'accommoder d'une disparition pure et simple du régime des DF au profit d'un régime d'ED peu ou prou semblable à l'EDO existant actuellement. Cela aurait un impact au niveau de l'activité économique des PFEG car celle-ci ne se limite pas au simple entreposage de marchandises, dont la plupart qualifie de "marchandises sensibles" (au sens de la législation douanière / exemple: œuvres d'art). En effet, les PFEG exercent également une activité de location de locaux en faveur d'entrepôts, lesquels devraient demander une autorisation en tant qu'ED et, probablement, déposer une sûreté (cf. Section 3.(e) ci-dessous) si la réforme devait être adoptée dans sa forme actuelle. Comme indiqué, cela aurait des conséquences préjudiciables en termes d'emplois, non seulement auprès des PFEG et des entrepositaires, mais également auprès de nombreuses entreprises présentes actuellement sur le site des PFEG et, plus largement, auprès de nombreuses entreprises qui bénéficient du développement du marché de l'art en Suisse (cf. Section 2.(b) ci-dessous). Enfin, la perte d'attractivité des PFEG entraînerait une réduction significative des rentrées fiscales, pour le canton de Genève mais également pour la Confédération si des entreprises ou des activités devaient quitter Genève pour des juridictions offrant des meilleures conditions, cette concurrence étant déjà un fait notoire actuellement.

Cela étant dit, le Conseil d'Etat accepte le fait que le régime du DF doit évoluer. Cela étant dit, il paraît possible de créer un régime particulier d'ED qui reprenne certaines spécificités du DF pour l'entreposage des marchandises sensibles. La proposition du Conseil d'Etat est décrite à la Section 3.(c) ci-dessous.

(b) Importance économique des DF

(i) Ports Francs et Entrepôts de Genève SA (PFEG)

Fondée il y a plus de 125 ans, les PFEG sont une institution dans le canton genevois et un acteur essentiel du marché de l'art à l'échelle suisse et internationale. Les PFEG déploient leurs activités sur deux sites, à la Praille et à l'Aéroport International de Genève (représentant au total plus de 150'000 m² de surface d'entreposage).

Dans le cadre de la réglementation douanière actuelle, les PFEG ont structuré leurs activités autour des deux principaux axes suivants:

- une activité de location de locaux d'entreposage à des entrepositaires (environ 90% du chiffre d'affaires des PFEG); et
- une activité d'entrepôt (entrepôt en magasin général) (environ 10% du chiffre d'affaires des PFEG).

La présence des PFEG à Genève, et en particulier leurs services en matière d'entrepôt d'œuvres d'art, a significativement contribué au développement du marché de l'art en Suisse. Ce marché représente à l'heure actuelle un pan très important de l'économie, tant en raison de son importance intrinsèque (cf. Sous-section (ii) ci-dessous) que de sa contribution à l'émergence de nombreuses activités périphériques (cf. Sous-section (iii) ci-dessous).

Au-delà de leur contribution au développement du marché de l'art et des activités annexes en Suisse, les PFEG exercent également une mission de service public. Les PFEG ont ainsi joué un rôle moteur en vue d'une plus grande transparence du marché de l'art, notamment du fait de leur collaboration de longue date avec le Centre et la Fondation du droit de l'art de l'Université de Genève⁹, avec l'initiative *Responsible Art Market (RAM)*¹⁰ et avec le laboratoire d'analyse scientifique *Artmyn*¹¹, qui lui-même collabore avec l'EPFL. Depuis 2015, les PFEG ont mis en place, en leur sein, des mesures volontaires en vue d'accroître la transparence du marché de l'art (par exemple au niveau (i) de l'identification des ayant droit économiques des locataires et sous-locataires et (ii) des vérifications en lien avec les objets archéologiques). Les PFEG mènent également des activités de sensibilisation auprès de leurs clients et de leurs employés.

La révision de la législation douanière, si elle devait être adoptée en faisant fi des propositions formulées dans le présent document, aurait pour conséquence de remettre en cause la viabilité économique des PFEG, mais également celle de plusieurs autres acteurs économiques à Genève comme en Suisse, avec des effets péjoratifs sur la mission de service public des PFEG et sur toutes les activités qui se sont développées en Suisse du fait de la présence des PFEG sur notre territoire.

(ii) *Marché de l'art en Suisse*

Le marché de l'art compte aujourd'hui plus de 70 millions d'acteurs (amateurs, collectionneurs, professionnels, institutionnels). L'on estime que la Suisse abrite environ 8% des collectionneurs mondiaux d'œuvres d'art.

Représentant un chiffre d'affaires de USD 64.1 milliards en 2019¹², le marché de l'art représente un pan considérable de l'économie mondiale. De ce montant, environ USD 16.6 milliards proviennent des ventes réalisées lors de foires¹³ (dont la plus importante, *Art Basel*, se déroule en Suisse / cf. ci-dessous). Dans la mesure où les transactions réalisées sur le marché de l'art se caractérisent par une certaine confidentialité, il est probable que ces chiffres soient inférieurs à la réalité.

9 <https://artlawfoundation.com/fr/>

10 <http://responsibleartmarket.org/>

11 <https://artmyn.com/#home>

12 UBS, *The Art Market 2020*, page 17.

13 UBS, *The Art Market 2020*, page 186.

Les PFEG constituent un des piliers de ce marché au niveau mondial. L'on estime que les biens déposés aux PFEG représenteraient plus de 50% des transactions générées par les ventes publiques, les ventes *after-sale*, les ventes de gré à gré et le courtage¹⁴.

Le symbole le plus visible de la place prédominante de la Suisse sur le marché mondial de l'art est *Art Basel*, qui constitue la plus grande foire d'art contemporain du monde (110 galeries, 70'000 visiteurs, 4'000 artistes, 36 pays représentés, montant des ventes se chiffrant en dizaines de millions¹⁵). Une autre foire d'art importante s'est développée à Genève depuis 2012 (*Art Genève*). La tenue de telles foires en Suisse est très largement due à la présence des PFEG. Les PFEG disposent en effet d'une excellente capacité d'entreposage pour les œuvres d'art (e.g., contrôle de la température, humidité, zones ultra-sécurisées, savoir-faire et expérience). Les PFEG constituent ainsi un facilitateur essentiel pour la logistique des foires et du commerce de l'art plus largement.

Au niveau suisse, selon les statistiques de l'Office fédéral de la statistique et de l'Office fédéral de la culture¹⁶, l'importance économique du marché de l'art (au sens strict, sans les activités annexes) peut être illustrée par les chiffres suivants (pour l'année 2013, étant précisé que les chiffres actuels sont très vraisemblablement plus élevés):

- Places de travail: 13'182
- Entreprises: 5'836
- Chiffre d'affaires: CHF 2'048 millions

Selon une étude *Artprice* réalisée en 2015, au cours de laquelle sur deux ans plus de 12'000 acteurs institutionnels, marchands, experts et collectionneurs ont été interrogés, 81% de ces acteurs reconnaissent que la présence des PFEG est une nécessité absolue en vue de la réalisation de leurs activités en Suisse¹⁷.

(iii) Activités économiques liées au marché de l'art en Suisse

La présence des PFEG à Genève a contribué au développement d'un nombre considérable d'activités périphériques au marché de l'art au sens strict.

(a) Maisons de vente aux enchères

Une multitude de maisons de ventes aux enchères sont actives à Genève, telles que *Christie's*, *Sotheby's*, *Koller*, *Piguet* ou *Bonhams*. L'installation récente d'*Artcurial* démontre la vivacité de la place genevoise et suisse.

Christie's et *Sotheby's* organisent en moyenne deux fois par an des ventes de haute horlogerie et de joailleries, de vin et d'art suisse à Genève. Ces ventes centralisent les pièces les plus

14 *Artprice.com, Vers une plus grande transparence des ports francs et du marché de l'art*, 3 juin 2015, disponible sur: <https://artmarketinsight.wordpress.com/2015/06/03/artprice-addendum-3-juin-2015-vers-une-plus-grande-transparence-des-ports-francs-et-du-marche-de-lart/> (consulté le 05.12.2020).

15 BILAN, *Art Basel en 10 chiffres*, 21 juin 2014, disponible sur: https://www.bilan.ch/luxe/art_basel_en_10_chiffres (consulté le 27.11.2020).

16 Office fédéral de la statistique / Office fédéral de la culture, *Statistiques de poche de la culture en Suisse*, 2019, page 76.

17 *Artprice.com, Vers une plus grande transparence des ports francs et du marché de l'art*, 3 juin 2015, disponible sur: <https://artmarketinsight.wordpress.com/2015/06/03/artprice-addendum-3-juin-2015-vers-une-plus-grande-transparence-des-ports-francs-et-du-marche-de-lart/> (consulté le 05.12.2020).

recherchées dans le monde dans ces domaines d'expertise et donnent chaque année lieu à de nouveaux records^{18/19}

La présence des PFEG a permis le développement du secteur des ventes aux enchères à Genève et en Suisse, avec d'évidentes retombées pour d'autres secteurs économiques (par exemple l'hôtellerie et la restauration, particulièrement fragilisés par la présente crise sanitaire et économique, dont les effets sur le court et moyen terme ne sont pas prêts de s'estomper) et d'importantes rentrées fiscales pour le canton de Genève mais également pour la Confédération, notamment au niveau de la TVA.

(b) Autres activités liées au marché de l'art

De nombreuses entreprises dépendent directement de la présence des PFEG à Genève, certaines d'entre elles ayant même installé leurs locaux directement sur le site des PFEG:

- Restaurateurs de tableaux, qui exercent leurs activités pour le compte de musées en Suisse (Musée d'Art et d'Histoire de Genève, Mamco, *Fondation Gianadda*) ou à l'étranger (*The Metropolitan Museum* à New-York ou le *Louvre* à Paris) ;
- Encadreurs et activités de caisseries et d'emballage pour les œuvres d'art ;
- Laboratoires d'analyses et experts scientifiques ;
- Photographes d'œuvres d'art ;
- Stockage et commerce lié aux grands crus de vins ;
- Haute horlogerie et sertissage ;
- Entrepôts, négociants et galeristes ;
- Assureurs.

(c) Liens avec la place financière genevoise et suisse

Le marché de l'art présente également des liens naturels et étroits avec la place financière²⁰, notamment compte tenu du fait que les œuvres d'art constituent une classe d'actifs recherchée par certains investisseurs et qu'une œuvre d'art peut être remise en sûreté dans le cadre d'une opération de financement. Ces liens représentent l'une des explications à l'attractivité d'une petite ville comme Genève et d'un petit pays comme la Suisse pour les acteurs du monde financier. Le maintien du marché de l'art qui, pour les motifs indiqués ci-dessus, passe par la pérennité des PFEG, constitue l'une des pierres angulaires sur laquelle est fondé le secteur financier suisse.

(iv) Retombées économiques pour la Suisse

Selon une étude, les retombées économiques indirectes de l'activité des PFEG s'élevaient, en 2011, à environ CHF 300 millions²¹. Neuf ans plus tard, et compte tenu du développement du marché de l'art, ces retombées économiques sont probablement nettement plus importantes.

Au-delà de cet aspect financier, d'étroites relations se sont tissées entre les PFEG, le marché de l'art et le tissu économique genevois. Musées et institutions culturelles, mais aussi

18 AGEFI, *Le top 5 des diamants qui font des records de vente à Genève*, 24 avril 2018, disponible sur: <https://www.agefi.com/home/entreprises/detail/edition/online/article/de-23-a-52-millions-deuros-a-geneve-les-diamants-ont-leurs-records-du-monde-en-ventes-aux-encheres-474508.html> (consulté le 05.12.2020).

19 Le Temps, *À Genève, un diamant a été vendu à un montant record*, 15 novembre 2020, disponible sur: <https://www.letemps.ch/economie/geneve-un-diamant-vendu-un-montant-record> (consulté le 05.12.2020).

20 Deloitte, *Art & Finance Report 2019*, 6ème édition, disponible sur: <https://www2.deloitte.com/lu/en/pages/art-finance/articles/art-finance-report.html> (consulté le 05.12.2020).

21 Le Temps, *300 millions de retombées pour Genève*, 30 janvier 2014, disponible sur: <http://www.letemps.ch/suisse/2014/01/30/300-millions-retombees-geneve> (consulté le 05.12.2020).

l'hôtellerie, la restauration, et l'ensemble du commerce par voies aérienne (Aéroport International de Genève), terrestre et ferroviaire, dépendent directement de la bonne santé du marché de l'art en Suisse et, donc, de la pérennité des PFEG. Une remise en cause de la viabilité économique des PFEG par le biais de la réforme législative envisagée sans prise en compte des propositions formulées ci-après est susceptible d'entraîner des pertes économiques significatives pour la Suisse en général, pour Genève en particulier. Ce volet de la réforme (dans la forme présentée actuellement) est donc particulièrement malvenu durant la présente crise sanitaire et économique, dont les effets sur le court et moyen terme ne sont pas prêts de s'estomper, et devrait être ajusté à la lumière des propositions constructives et raisonnables formulées ci-après.

3. Observations du Conseil d'Etat relatives au projet de révision

(a) *Observation 1: Technique législative*

L'art. 44 al. 1 LE-OFDF ne définirait plus que la notion d'ED, les particularités des entrepôts en fonction du genre de marchandises et du type de redevances auxquelles celles-ci sont soumises étant réglées par voie d'ordonnance. Bien qu'il soit légitime qu'une loi se limite à régir les principes et que les détails figurent dans une ou plusieurs ordonnances, nous relevons que la LE-OFDF fait un très large usage de ce pouvoir de délégation, tant en faveur du Conseil fédéral, du DFF que de l'OFDF²², les art. 11 al. 2 et 3 LE-OFDF étant à cet égard des exemples parlants voire marquants: cet aspect interpelle le Conseil d'Etat car ce mécanisme de renvoi de compétences législatives ne donne, à la date de cette consultation, aucune garantie que les PFEG (respectivement les entrepositaires qui louent des locaux au sein des et aux PFEG) pourront effectivement continuer d'exercer leurs activités sous une forme différente, soit en ED.

Eu égard aux investissements qui ont été effectués et aux efforts consentis par les PFEG en termes de sécurité et de contrôles, certains allant même au-delà des prescriptions légales lorsqu'il s'agit de biens archéologiques par exemple, les incertitudes créées par le caractère très général de la LE-OFDF inquiètent le Conseil d'Etat puisque qu'aucun élément dans le rapport explicatif ne permet de le rassurer quant aux réelles intentions du Conseil fédéral en général, de l'AFD particulier, à l'égard de l'entreposage des marchandises sensibles.

(b) *Observation 2: Baisse du niveau de contrôles*

Le Conseil d'Etat relève également que l'assimilation des DF à des ED conduirait, dans les faits, à une réduction du contrôle exercé par l'OFDF, lequel n'envisage plus de présence physique sur place comme c'est actuellement le cas sur le site des DF. Le Conseil d'Etat regretterait que cette réforme conduise à une baisse dans l'intensité des contrôles: des contrôles uniquement ou principalement par des moyens technologiques ne sont pas suffisants car ils doivent être complétés, sur une base aléatoire mais régulière, par des **contrôles effectués par le personnel de l'OFDF disposant des connaissances adéquates**, notamment à l'égard des marchandises sensibles et des inventaires y relatifs: à cet égard, le Conseil d'Etat insiste sur le fait qu'il est impératif de **maintenir l'exigence d'un inventaire des marchandises sensibles**. Le maintien d'un haut niveau de contrôle est donc demandé par le Conseil d'Etat, avec les ressources futures à disposition de l'OFDF évidemment car, contrairement à ce que certains peuvent penser, ces contrôles participent à l'excellente réputation des PFEG et sont souhaités par tous les acteurs du domaine de l'art actuellement présents sur le site des PFEG.

22 Pour la liste des délégations de compétences législatives, cf. Rapport explicatif, pp. 207 ss, ch. 6.7.

(c) *Observation 3: Proposition de créer une forme spéciale d'ED*

Le Conseil d'Etat s'accommoderait d'une définition unique de l'ED pour autant qu'au niveau de la LE-OFDF déjà soit introduite une disposition (Art. 44^{bis}) ou un aliéna (nouvel art. 44 al. 2) qui institue et donc pérennise une **forme spéciale d'ED pour les "marchandises sensibles"** (selon la définition qui figure actuellement à l'annexe 2 de l'OD, qui comprend notamment les œuvres d'art). Cette forme spéciale d'ED reprendrait certaines spécificités du DF actuel, en particulier en matière de conditions spéciales d'entreposage et en termes de sécurité et de contrôles (par les douanes), ceux-ci s'organisant autour de procédés technologiques, mais en maintenant également les contrôles physiques par les agents de l'OFDF. Même si la révision mise en consultation conduira assurément à des réductions d'effectifs au sein de l'OFDF et, par voie de conséquence, de coûts pour la Confédération, le Conseil d'Etat appelle de ses vœux que l'OFDF ne réduise pas sa fonction régaliennne aux seuls contrôles des personnes et des marchandises à la frontière.

(d) *Observation 4: Proposition subsidiaire à l'observation 3 – maintien de la configuration légale actuelle*

A titre d'alternative subsidiaire, le Conseil d'Etat propose d'ajuster la réforme afin de permettre le maintien de la configuration légale actuelle dans laquelle les DF jouent le rôle d'entreposeur qui loue des locaux à des entrepositaires (activité de "location de locaux d'entreposage"). Dans un tel scénario, l'autorisation en tant que (futur) ED serait délivrée à l'exploitant du DF (par exemple les PFEG), en réservant la possibilité pour ce dernier de louer des locaux à des entrepositaires auxquels, par exemple, le devoir de tenir l'inventaire (pour les marchandises sensibles / art. 66 al. 2 LD en relation avec l'art. 183 al. 1 let. c OD) serait délégué.

Une telle solution, bâtie sur le modèle actuel qui a fait ses preuves, réduirait la charge administrative qui risque autrement de peser sur l'OFDF. En effet, à ce jour, seules deux autorisations d'exploitation de DF ont été délivrées par l'AFD pour le canton de Genève²³. En cas d'introduction de la notion d'ED, chaque exploitant d'ED devrait alors requérir une autorisation d'exploitation pour lui-même (art. 44 al. 4 LE-OFDF). Eu égard aux conditions énoncées à l'art. 44 al. 5 LE-OFDF ainsi que les conditions supplémentaires que le Conseil fédéral pourrait édicter (art. 44 al. 6 LE-OFDF), cela pourrait conduire certes à une concentration du marché mais assurément à une **multiplication des autorisations d'exploitation que l'OFDF aurait alors à gérer et à contrôler**. Les sites actuels des PFGE comptent actuellement environ 200 clients locataires²⁴, lesquels devraient alors requérir une autorisation d'exploitation pour ce qui serait alors leur propre ED: compte tenu de leur taille et de leur volume d'affaires, notamment du nombre minimal d'entrées et de sorties d'entrepôt²⁵, un certain nombre renoncerait à cette activité mais il en resterait certainement plusieurs dizaines voire plusieurs centaines pour l'ensemble de la Suisse: le Conseil d'Etat n'est pas certain que cette hypothèse a été prise en considération si la disparition du système actuel "entreposeur – entrepositaires" était programmée par la révision mise en consultation.

(e) *Observation 5: Exonération de l'obligation de fournir une sûreté*

Si l'ED de demain devait être l'EDO d'aujourd'hui, la question de la sûreté se posera puisque la pratique actuelle exige la fourniture d'une sûreté pour garantir l'observation des obligations découlant de la réglementation douanière, en l'occurrence un montant en règle générale de

23 Au niveau suisse, un tableau figurant sur le site internet de l'AFD fait mention de sept ED (état au 1er janvier 2018).

24 Certaines de ces locataires sont titulaires de plusieurs contrats de bail correspondant à différents locaux répartis sur le site dit "sous-douane", soit en DF.

25 Art. 44 al. 5 let. f LE-OFDF.

2% de la valeur du stock annuel moyen de marchandises étrangères non dédouanées²⁶, ce pourcentage pouvant être réduit à 1%. L'objectif de cette sûreté est **d'inciter l'exploitant de l'EDO à respecter les prescriptions de la législation douanière**, ce qui est compréhensible en matière d'EDO eu égard à l'absence de contrôle direct par le personnel de l'AFD.

A l'inverse, les autorisations d'exploitation octroyées aux DF (tels que les PFEG) ne prévoient pas le versement d'une sûreté, au motif notamment que la douane est présente sur le site ce qui lui permet d'assurer un contrôle permanent durant les heures d'ouverture.

L'art. 44 al. 5 du projet de LE-OFDF fixe les conditions d'octroi d'une autorisation d'exploitation d'un ED, la lettre d exigeant d'apporter la *preuve de la solvabilité* et l'alinéa 6 autorisant le Conseil fédéral à prévoir des *conditions supplémentaires*: à cet égard, on peut raisonnablement penser qu'elles prendraient la forme du versement d'une sûreté (telle qu'imposée actuellement aux EDO mais, comme indiqué; pas au DF). L'imposition d'une telle obligation financière aurait un fort impact sur les entrepositaires qui louent actuellement des locaux aux PFEG, dans la mesure où ceux-là (en leur qualité d'ED) seraient soumis à l'obligation de fournir une telle sûreté (ce qui conduirait à l'obligation d'immobiliser des actifs significatifs). Dans l'univers de forte concurrence qui caractérise actuellement ce secteur économique, ces entrepositaires quitteraient très vraisemblablement les PFEG (et la Suisse) pour déplacer leurs activités vers un pays qui n'impose pas une telle contrainte.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose que l'ED spécial pour marchandises sensibles (cf. Section 3.(c) ci-dessus) soit spécifiquement exclu (au niveau de la loi) de l'obligation de déposer une sûreté, au motif que cet ED serait soumis à un contrôle des douanes (ce qui rendrait superflu l'imposition d'une sûreté, tout comme une telle sûreté n'est pas imposée aux DF à l'heure actuelle).

(f) *Observation 6: Proposition subsidiaire à l'observation 5 – modification de la base de calcul de la sûreté*

A titre subsidiaire, si une des conditions de délivrance d'une autorisation d'exploitation d'un ED devait néanmoins être la fourniture d'une sûreté, il conviendrait alors d'en fixer les modalités (voire d'en repenser les modalités), lesquelles reposent sur deux éléments : la base de calcul et le pourcentage.

- S'agissant de la base de calcul, il conviendrait de retenir le **chiffre d'affaires réalisé par l'ED**, par opposition à la valeur du stock. La prise en compte de la valeur du stock conduirait à un résultat déraisonnablement élevé dans le cas d'un ED qui détient des marchandises sensibles (telles que des œuvres d'art). Un calcul en fonction du chiffre d'affaire permet de mieux calibrer le montant d'une éventuelle sûreté en fonction des activités de l'ED²⁷.
- Pour ce qui concerne le pourcentage, si celui-ci devait tout même être calculé sur la valeur du stock qui contient des marchandises sensibles, un pourcentage réduit devrait être considéré, allant en-dessous du minimum de 1% prévu actuellement. Enfin, il conviendrait de prévoir un **coefficient de réduction supplémentaire** du taux, pour arriver à titre exceptionnel à un taux nul, pour les ED dont l'actionnariat majoritaire est une collectivité publique (exemple : application d'un taux de 0% pour les PFEG, contrôlés

26 R 10-30, ch. 2.2, p. 9.

27 Dans l'hypothèse d'un chiffre d'affaires annuel de CHF 25m et d'un pourcentage de 1%, le montant de la sûreté s'élèverait à CHF 250.000.-, soit une immobilisation financière suffisamment importante pour inciter l'ED à respecter ses obligations.

par l'Etat de Genève, en ce qui concerne leur activité d'entrepoteur [par opposition à l'activité de bailleur]).

- Enfin, un **montant maximum devrait être fixé**: en effet, en présence de marchandises sensibles et dans l'hypothèse où la sûreté serait calculée sur la valeur du stock, un pourcentage même faible (par exemple 0.5%) conduirait au versement d'une sûreté d'un montant tel que cette immobilisation financière mettrait en péril l'activité-même de l'ED²⁸ et dénaturerait le but assorti à une sûreté qui est – il est important de le rappeler – exclusivement de s'assurer que l'exploitant de l'ED respecte ses obligations en matière de réglementation douanière. La fixation d'un plafond ne remet ainsi pas en cause le but de la sûreté. Un montant exorbitant de sûreté pourrait en revanche contraindre certaines entreprises à cesser leurs activités sur le site des PFEG, avec les conséquences que l'on peut craindre en termes d'emplois, de rentrées fiscales et d'impact sur le marché de l'art en Suisse (cf. Section 2.(b) ci-dessus).

(g) Observation 7: Délai transitoire

Pour le DF de Genève – la Praille, les PFEG se sont vus délivrer le 14 juillet 2017 une autorisation d'exploiter valable jusqu'au 31 juillet 2027, alors que l'autorisation d'exploiter le DF de Genève Aéroport a été délivrée le 28 juin 2018 pour une validité jusqu'au 30 juin 2028.

L'art. 25 al. 2 LDD prévoit un régime transitoire d'un maximum de deux ans au plus à compter de son entrée en vigueur: dans l'hypothèse d'une entrée en vigueur en 2023 ou en 2024, ce délai de deux ans est exagérément court si bien qu'il doit être porté à **cinq ans**.

(h) Observation 8: Proposition de créer un organe consultatif en matière douanière

Enfin, le Conseil d'Etat salue l'existence d'un organe consultatif au niveau de l'Administration fédérale des contributions pour ce qui concerne la TVA. Il recommande qu'un nouvel article complète l'avant-projet de la LE-OFDF afin que soit institué un **organe consultatif en matière douanière**, dont la composition et le mode de fonctionnement pourrait s'inspirer de ce qui se fait au niveau de l'organe consultatif existant. Force est de constater qu'à tous les échelons les institutions publiques doivent s'accommoder d'un plus grand contrôle et cet organe consultatif y participerait pleinement, sans que cela n'entrave l'OFDF dans sa mission et dans ses tâches.

(i) Observations spécifiques relatives à certaines dispositions du projet

Nous nous sommes permis d'insérer nos commentaires/questions relatifs à certaines dispositions spécifiques du projet de révision directement dans le formulaire de réponse mis à disposition dans le cadre de la procédure de consultation.

4. Conclusion

Le Conseil d'Etat accepte le fait que le régime du DF doit évoluer. Cela étant dit, il paraît possible de créer un régime particulier d'ED qui reprenne certaines spécificités du DF pour l'entreposage des marchandises sensibles.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose, notamment, un ajout ponctuel à la réforme actuellement proposée, en suggérant la possibilité de créer un régime particulier d'ED qui reprenne certaines spécificités du DF pour l'entreposage de "marchandises sensibles"

28 Pour une valeur de stock de CHF 2 milliards, une sûreté de 0.5% représenterait un montant de CHF 10 millions!

(notamment les œuvres d'art). Ce régime particulier d'ED prévoirait notamment la présence physique sur site des douanes (ou du moins à proximité), ce qui permettrait de renoncer au prélèvement d'une sûreté (dont le but est d'assurer le respect de la législation douanière dans les EDO actuels, lesquels ne bénéficient précisément pas d'une présence physique douanière sur site).

Le régime de sûreté prévalant actuellement pour les EDO devrait être modifié afin que la sûreté soit calculée non plus sur la valeur du stock mais sur le chiffre d'affaires réalisé par l'ED. Dans l'hypothèse du maintien d'une sûreté calculée sur la valeur du stock, le pourcentage minimum actuel de 1% devrait être revu à la baisse au moyen d'un coefficient de réduction afin, d'une part, de prendre en considération certaines spécificités, comme un ED majoritairement détenu par une collectivité publique et, d'autre part, par la fixation d'un montant maximum.

* * *