



Loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports

Rapport explicatif pour la consultation
Berne, le 6 mai 2009

Délai de consultation: 6 septembre 2009

Sommaire

Condensé	2
Commentaire des articles	3
Répercussions	6

Condensé

L'article 17, alinéa 1, de la loi sur les douanes (LD; RS 631.0) et l'article 69, alinéa 1, de l'ordonnance sur les douanes (OD; RS 631.01) règlent l'exploitation des boutiques hors taxes dans les aéroports douaniers. Pour que l'exonération des redevances puisse être accordée, les marchandises achetées dans les boutiques hors taxes doivent être acheminées hors du territoire douanier suisse par des passagers partant pour l'étranger. Dorénavant, la vente de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports suisses sera également ouverte aux passagers arrivant de l'étranger.

Il est nécessaire d'adapter la législation concernant les douanes, la TVA, l'alcool et l'imposition du tabac sous la forme d'un acte modificateur unique (loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports) pour permettre l'achat de marchandises hors taxes par des passagers arrivant de l'étranger.

1. Contexte

Le 16 juin 1960, l'Organisation mondiale des douanes (OMD; anciennement Conseil de coopération douanière) à Bruxelles, dont la Suisse fait partie, a émis une recommandation précisant que l'exploitation de boutiques hors taxes ne devait être autorisée que dans les ports de mer et les aéroports douaniers, et que, dans ces boutiques, la vente de marchandises non dédouanées et non imposées ne devait être autorisée qu'à des personnes partant pour l'étranger. A l'époque, la Suisse a approuvé l'intégration des boutiques hors taxes dans l'ordonnance douanière sur la navigation aérienne pour ne pas désavantager le trafic aérien suisse sur le plan international et lui permettre d'être concurrentiel. Par l'entrée en vigueur du nouveau droit douanier, les dispositions de l'ordonnance douanière sur la navigation aérienne ont finalement trouvé leur place dans la loi sur les douanes et l'ordonnance sur les douanes.

Les boutiques hors taxes sont des points de vente situés dans les aéroports où les voyageurs qui s'envolent à destination du territoire douanier étranger peuvent acheter des marchandises exonérées de droits de douane et d'impôts (article 17 LD). L'exploitation de ces boutiques hors taxes est réservée aux exploitants d'aéroports douaniers et est liée à l'octroi d'une autorisation par le Département fédéral des finances.

Les marchandises pouvant être vendues à des voyageurs qui s'envolent à destination du territoire douanier étranger figurent à l'article 69 OD. Il s'agit des boissons spiritueuses, des vins mousseux, des produits de toilettes et produits cosmétiques ainsi que des tabacs manufacturés. Il y a des boutiques hors taxes dans les aéroports douaniers de Berne-Belp, Genève-Cointrin, Lugano-Agno et Zurich-Kloten; la boutique hors taxes de Bâle-Mulhouse est soumise au droit français et ne touche pas le droit douanier suisse.

A la suite de l'acceptation de la motion Kaufmann (06.3211 du 11.05.2006) par le Parlement, le Conseil fédéral est chargé d'élaborer des dispositions légales permettant de ne plus limiter la vente de marchandises en franchise dans les boutiques hors taxes aux passagers s'envolant à destination du territoire douanier étranger, mais de l'ouvrir également aux passagers arrivant du territoire douanier étranger.

Les groupes de passagers autorisés à faire des achats peuvent être canalisés par les aéroports. La vente de marchandises hors taxes serait mise en œuvre de telle manière que les bases juridiques en vigueur concernant la sécurité douanière n'en soient pas

affectées. Par la vérification du ticket d'embarquement, on peut en outre garantir que seuls des passagers autorisés à faire des achats acquièrent des marchandises hors taxes. Les passagers de vols internes et les employés de l'aéroport ne sont pas autorisés à effectuer de tels achats.

Le nombre d'Etats offrant des possibilités d'achat de marchandises hors taxes pour les passagers à l'arrivée s'élève actuellement à 19 sur le plan mondial, dont 11 se trouvent en Europe. Six de ces pays sont des Etats de l'UE (Chypre, Hongrie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie), bien que le droit de la CE ne prévoit pas les achats de marchandises hors taxes à l'arrivée dans le pays.

Il ne faut pas occulter le fait que la possibilité offerte aux passagers d'acquiescer à l'arrivée des marchandises hors taxes renforce le traitement privilégié du trafic aérien en comparaison du trafic des voyageurs empruntant la route, le rail ou les voies d'eau. Celui qui utilise l'avion dans le cadre de ses vacances à l'étranger est plus avantagé par rapport aux personnes qui utilisent le train ou l'autocar pour les mêmes raisons. Comme il s'agit exclusivement de chiffre d'affaires sur territoire suisse, la question suivante se pose: pourquoi des passagers qui arrivent d'un aéroport du territoire douanier étranger devraient être avantagés vis-à-vis de ceux qui empruntent le même aéroport à partir d'un aéroport suisse? En outre, les boutiques hors taxes seraient privilégiées pour certains chiffres d'affaires sur territoire suisse par rapport à d'autres fournisseurs de marchandises similaires. Là aussi se pose la question de la justification de ces privilèges dans le contexte de l'égalité (art. 8 Cst.). Comme de tels privilèges constituent une restriction de la liberté économique (art. 27 Cst.; particulièrement sous l'angle du principe de neutralité concurrentielle) ils devraient, pour être admis, être justifiés par l'intérêt public (cf. art. 36 Cst.). Cette question doit être clarifiée dans le cadre de la consultation.

2. Commentaire des articles

2.1 Loi sur les douanes (LD; RS 631.0)

Article 16 Marchandises du trafic touristique

L'article 16 règle l'assujettissement des marchandises aux droits de douane dans le trafic touristique. Il s'agit de marchandises que le Conseil fédéral peut exonérer totalement ou partiellement ou pour lesquelles il peut fixer des taux forfaitaires. Ces marchandises ne sont pas destinées au commerce et sont transportées à travers la frontière douanière du territoire douanier étranger dans le territoire douanier suisse à l'occasion d'un voyage. Le complément à l'alinéa 2 renvoie à la particularité des boutiques hors taxes, à savoir que les marchandises achetées dans des boutiques hors taxes suisses par des passagers arrivant du territoire douanier étranger sont également considérées comme des marchandises du trafic touristique, même si celles-ci n'ont jamais quitté le territoire douanier suisse, n'ont pas été mises en libre pratique (non dédouanées et non imposées) et, de ce fait, n'ont pas été transportées à travers la frontière.

Les marchandises achetées dans des boutiques hors taxes suisses sont soumises aux mêmes franchises quantitatives et franchises-valeur que celles qui sont transportées à travers la frontière. Les quantités excédant ces franchises doivent être mises en libre pratique par le voyageur (dédouanées et imposées).

Loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports

Article 17 Boutiques hors taxes dans le trafic aérien; réserves de marchandises pour buffets de bord

Le complément à l'article 17 règle la question des achats hors taxes.

L'alinéa 1^{bis} précise que des marchandises hors taxes peuvent être vendues non seulement à des voyageurs s'envolant à destination du territoire douanier étranger, mais également à des passagers arrivant du territoire douanier étranger. Le Conseil fédéral désigne ces marchandises à l'article 69 de l'ordonnance sur les douanes, dont l'alinéa 1 sera également adapté en relation avec la présente modification de loi.

En raison de demandes déjà présentées ces dernières années au Conseil fédéral concernant l'extension de l'exploitation de boutiques hors taxes à d'autres modes de transport, le titre de l'article se limite sciemment à l'exploitation de boutiques hors taxes dans le trafic aérien. Cette limitation se fonde sur une recommandation de l'OMD précisant que l'exploitation de boutiques hors taxes ne doit être autorisée que dans des ports de mer et des aéroports douaniers.

L'alinéa 2 ne mentionne plus les boutiques hors taxes, car celles-ci disposent de leurs propres réserves de marchandises ou les reçoivent en provenance directe du territoire douanier étranger, d'entrepôts douaniers ou de dépôts francs sous douane. Les dispositions à ce propos figurent aux articles 50 à 57 (entrepôts douaniers) et 62 à 67 LD (dépôts francs sous douane). L'entreposage de réserves dans les boutiques hors taxes est régi par les dispositions applicables aux entrepôts douaniers ouverts (voir aussi article 69 OD).

Article 21 Obligation de conduire les marchandises

Selon l'alinéa 1, toutes les marchandises introduites dans le territoire douanier ou prises en charge par la suite doivent être conduites à un bureau de douane. Lors de l'achat de marchandises dans des boutiques hors taxes par des passagers arrivant du territoire douanier étranger, la marchandise se trouve déjà dans le territoire douanier. Dans ce cas, le passager arrivant de l'étranger est la personne assujettie à l'obligation de conduire les marchandises, car il prend en charge la marchandise du fait de l'achat dans une boutique hors taxes. Le complément à l'alinéa 1 règle la procédure de dérogation et sert en l'espèce de précision pour prévenir tout malentendu.

Article 61 Régime de l'exportation

Le régime de l'exportation sert à l'acheminement de marchandises vers le territoire douanier étranger, c'est-à-dire à la sortie de marchandises se trouvant en libre pratique. Quiconque veut exporter des marchandises doit les déclarer pour le régime de l'exportation. Celui-ci est réputé apuré lorsque les marchandises ont été acheminées réglementairement vers le territoire douanier étranger ou placées dans un dépôt franc sous douane ou sous le régime du transit. Un remboursement des redevances douanières et fiscales n'a lieu que si la preuve d'une exportation régulière est apportée. Pour faire également bénéficier de cette réglementation les marchandises suisses acheminées dans des boutiques hors taxes et vendues à des passagers arrivant du territoire douanier étranger, on les traite de la même manière que les marchandises exportées.

Les marchandises étrangères (non mises en libre pratique) sont déclarées pour le régime du transit à destination d'une boutique hors taxes sur la base de l'article 49, alinéa 1, LD. Le régime du transit est réputé apuré si les marchandises sont placées dans une boutique hors taxes, un entrepôt douanier ou un dépôt franc sous douane dans le délai fixé.

2.2 Loi régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA; RS 641.20)

Article 19

Les boutiques hors taxes sont réputées territoire suisse. Cette disposition légale permet aux propriétaires de ces boutiques de vendre des biens désignés par le Conseil fédéral et visés à l'article 17, alinéa 1^{bis}, LD, en exonération d'impôt à des voyageurs arrivant du territoire douanier étranger et à des voyageurs s'envolant à destination du territoire douanier étranger.

Article 73

Aux termes de l'alinéa 1, l'importation de biens est soumise à l'impôt. L'achat de biens visés à l'article 17, alinéa 1^{bis}, LD dans les boutiques hors taxes par des passagers arrivant du territoire douanier étranger a lieu sur le territoire suisse et y est exonéré de l'impôt. Si un passager arrivant du territoire douanier étranger met de tels biens en libre pratique, ces derniers sont également soumis à l'impôt sur l'importation. L'exonération fiscale au sens de l'article 74, alinéa 1, chiffre 1, LTVA, demeure réservée. Selon cette disposition, sont notamment exonérés de l'impôt les biens admis en franchise de droits d'entrée en vertu des articles 63 à 67 OD (trafic touristique) (article 1, lettre b, de l'ordonnance du DFF régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou dont le montant de l'impôt est insignifiant; RS 641.201.31). Si un passager arrivant du territoire douanier étranger met en libre pratique des biens visés à l'article 17, alinéa 1^{bis}, LD pour lesquels les articles 63 à 67 OD prévoient la franchise douanière, l'impôt n'est pas non plus perçu.

Le but du complément à l'alinéa 1 est que les passagers arrivant du territoire douanier étranger ne puissent mettre en libre pratique en exonération d'impôt que les quantités fixées aux articles 63 à 67 OD, et ce indépendamment du fait que les biens visés à l'article 17, alinéa 1^{bis}, LD aient été acquis dans le territoire douanier étranger ou dans une boutique hors taxes en Suisse. Il sert en outre à la transparence, pour dissiper les éventuelles ambiguïtés.

Les passagers arrivant de l'intérieur du pays (p. ex. passager se rendant de Zurich à Genève) ne sont pas autorisés à effectuer un achat de marchandises hors taxes dans une boutique hors taxes. Dans ces cas, à l'inverse, on ne perçoit pas d'impôt sur l'importation, car le passager n'a jamais quitté le territoire suisse. Le passager à l'arrivée doit prouver le droit à un achat de marchandises hors taxes au moyen de documents appropriés (p. ex. ticket d'embarquement), comme c'est déjà le cas pour le passager sur le point de s'envoler.

2.3 Loi sur l'alcool (Lalc; RS 680)

Article 36

Selon l'article 36, alinéa 1, Lalc, un remboursement proportionné à la quantité utilisée est effectué lors de l'exportation de produits fabriqués avec des boissons distillées ayant acquitté les taxes fiscales. Selon le droit en vigueur, l'acheminement de marchandises sur le territoire douanier étranger est réputé exportation, mais pas l'acheminement dans des boutiques hors taxes.

Aux termes de l'article 61, alinéa 3, LD modifié, l'acheminement de marchandises dans une boutique hors taxes sera considéré comme apurement du régime de l'exportation. Pour que des marchandises grevées de l'impôt sur l'alcool au sens de la loi sur l'alcool puissent être défiscalisées en cas d'acheminement dans une boutique hors taxes, ladite loi doit être adaptée en conséquence.

2.4 Loi sur l'imposition du tabac (LTab; RS 641.31)

Article 24

Aux termes de l'article 61, alinéa 3, LD modifié, l'acheminement de marchandises dans une boutique hors taxes sera considéré comme apurement du régime de l'exportation.

Selon l'article 9 LTab, l'impôt est dû, pour les tabacs manufacturés, dès qu'ils sont emballés définitivement en vue de la remise au consommateur. L'impôt n'est remboursé au fabricant que s'il peut apporter la preuve d'une exportation ordinaire. Pour faire également profiter de ce drawback les tabacs manufacturés acheminés et vendus dans des boutiques hors taxes, on traite ces derniers comme des tabacs manufacturés exportés.

Les tabacs manufacturés étrangers ou suisses non imposés sont acheminés sous le régime de transit vers une boutique hors taxes.

Voir aussi la modification de la loi sur l'imposition du tabac du 19 décembre 2008, FF 2009 197.

3. Répercussions

3.1 Conséquences financières

Pour la Confédération

Les exploitants des boutiques hors taxes tablent sur des recettes supplémentaires d'environ 50 à 60 millions de francs au total en fonction des habitudes d'achat des passagers arrivant de l'étranger (achats de substitution). La Confédération ne dispose toutefois pas de chiffres exacts concernant les habitudes d'achat des passagers.

Actuellement, les marchandises sont achetées pour la plupart dans des boutiques hors taxes situées sur le territoire douanier étranger ou dans la région étrangère proche de la frontière et ainsi importées en franchise en Suisse dans le cadre des limites définies en matière de quantités et de valeur. Si l'on part de l'idée que ces achats effectués dans le cadre du trafic aérien se déplaceront du territoire douanier étranger vers les boutiques hors taxes suisses, la Confédération ne subira pas de pertes de recettes.

L'extension de la vente de marchandises hors taxes à des passagers arrivant du territoire douanier étranger nécessite sur les quatre aéroports douaniers des ressources supplémentaires en personnel de l'ordre de cinq postes d'employés à l'administration des douanes. En admettant l'augmentation attendue des chiffres d'affaires dans les boutiques, ces postes se justifient en raison d'un surcroît de travail dans le domaine des contrôles et de l'administration.

Pour les cantons

Les recettes supplémentaires attendues par les exploitants des boutiques hors taxes suisses procureront des recettes fiscales cantonales supplémentaires aux cantons de Berne, de Genève, du Tessin et de Zurich.

3.2 Conséquences économiques

Selon la SIAA (Swiss International Airports Association) et economiesuisse, la création de cette possibilité d'achat devrait renforcer les aéroports suisses et la place touristique suisse. La possibilité d'acheter des marchandises hors taxes à l'arrivée est un agrément supplémentaire pour les passagers, car ils ne sont plus obligés d'effectuer leurs achats à l'aéroport de départ. Les compagnies aériennes en profiteront

également; moins de bagages seront pris à bord, ce qui est un avantage au regard des questions de place, de poids et de sécurité. Par ailleurs, selon la SIAA (Swiss International Airports Association), env. 60 à 80 postes de travail pourront être créés.

Les exploitants des boutiques hors taxes s'attendent à des recettes supplémentaires d'environ 50 à 60 millions de francs au total par année. Les recettes supplémentaires pour les exploitants des aéroports sont estimées à 20 à 30 millions de francs au total, celles-ci étant réalisées grâce aux revenus des locations qui sont fonction des chiffres d'affaires des boutiques hors taxes.

Il ne faut pas s'attendre à ce que le commerce de détail suisse soit désavantagé, car les franchises quantitatives pour l'importation d'alcool et de tabac, les deux principaux produits en franchise, seront maintenues, et une franchise-valeur de 300 francs sera appliquée pour les autres produits. En outre, l'achat de marchandises hors taxes à l'arrivée signifie un déplacement des achats du territoire douanier étranger en Suisse. En comparaison avec les achats effectués actuellement dans les régions étrangères proches, son ampleur est toutefois minime.

4. Rapports avec le droit européen

Le droit communautaire ne connaît ni la vente de marchandises hors taxes dans le trafic intracommunautaire ni l'achat de marchandises hors taxes lors de l'arrivée de l'étranger (article 28k de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires - Système commun de taxe sur la valeur ajoutée: assiette uniforme¹ et article 23 de la directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise²). Les comptoirs de ventes hors taxes sont réputés entrepôts douaniers privés de type E (article 525 du règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire³).

En 1991, le Conseil des ministres de l'UE a décidé à l'unanimité de supprimer les ventes hors taxes aux voyageurs à l'intérieur de la CE avec effet au 1^{er} juillet 1999. Il motivait notamment sa décision par le fait que les ventes hors taxes dans le cadre du marché intérieur constituaient une anomalie. A l'époque, les ventes franches d'impôt bénéficiaient d'un avantage fiscal de 2 milliards d'écus par année. Cela entraînait de fortes distorsions de concurrence et avantageait les personnes voyageant en avion et les passagers des ferry-boats par rapport à d'autres modes de transport. La décision du Conseil des ministres ne concerne pas la vente de marchandises hors taxes à destination de pays tiers et la vente de marchandises destinées à la consommation directe à bord d'aéronefs et de bateaux.

Bien que le droit de la CE ne connaisse pas l'achat de marchandises hors taxes lors de l'arrivée de l'étranger et que la Suisse s'efforce de mettre en œuvre en général un ordre juridique le plus eurocompatible possible, le Parlement s'est prononcé pour l'introduction de l'achat de marchandises hors taxes lors de l'arrivée du territoire

¹ JO L 145 du 13.6.1997, p. 1; abrogé par la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, JO L 347 du 11.12.2006, p. 1

² JO L 76 du 23.3.1992, p. 1; abrogé par la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, JO L 9 du 14.1.2009, p. 1

³ JO L 253 du 11.10.1993, p. 1

Loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports

douanier étranger dans l'intérêt d'un renforcement des aéroports suisses, de la place touristique suisse et de la création de postes de travail.

Il n'y a pas de base juridique entre la Suisse et la CE qui soit incompatible avec l'achat de marchandises hors taxes lors de l'arrivée du territoire douanier étranger.

5. Bases juridiques

La loi fédérale sur l'achat de produits dans les boutiques hors taxes des aéroports se fonde sur les articles 101, 105, 130, 131 et 133 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101).

En ce qui concerne la problématique des droits fondamentaux, voir les explications à la fin du chiffre 1.