

10.037

**Message  
relatif à la loi fédérale sur l'achat de marchandises  
dans les boutiques hors taxes des aéroports**

du 12 mars 2010

---

Mesdames les Présidentes,  
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports, en vous proposant de l'adopter.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2006 M 06.3211 Aéroports. Vente de produits détaxés aux passagers arrivant de l'étranger (N 20.12.2006, E 26.9.2007, Kaufmann)

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

12 mars 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*La loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports a pour but de permettre aux personnes arrivant du territoire douanier étranger d'effectuer des achats en franchise de redevances. Selon le droit en vigueur, la franchise de redevances n'est accordée que pour les marchandises qui sont exportées du territoire douanier suisse. C'est pour cette raison que, à l'heure actuelle, seules les personnes sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger peuvent effectuer des achats dans les boutiques hors taxes.*

### Contexte

*Du fait de l'adoption de la motion du conseiller national Hans Kaufmann par le Parlement le 26 septembre 2007, le Conseil fédéral a été chargé de préparer les conditions légales nécessaires pour que les achats en franchise de redevances dans des boutiques hors taxes ne soient pas réservés aux passagers sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger, mais soient également possibles pour les passagers arrivant du territoire douanier étranger.*

### Contenu du projet

*L'exploitation de boutiques hors taxes dans les aéroports douaniers se fonde sur l'art. 17, al. 1, de la loi sur les douanes (LD)<sup>1</sup> et sur l'art. 69, al. 1, de l'ordonnance sur les douanes (OD)<sup>2</sup>. La franchise de redevances ne peut actuellement être accordée que pour les marchandises qui sont exportées du territoire douanier suisse. Grâce à l'adaptation, sous la forme d'un acte modificateur unique (loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports), des dispositions légales applicables aux douanes, à la TVA et aux impôts perçus sur l'alcool et le tabac, il sera également possible aux passagers arrivant du territoire douanier étranger d'acheter des marchandises en franchise de redevances.*

<sup>1</sup> RS 631.0

<sup>2</sup> RS 631.01

# Message

## **1** **Grandes lignes du projet**

### **1.1** **Contexte**

#### **1.1.1** **Historique**

Le 16 juin 1960, l'Organisation mondiale des douanes (OMD)<sup>3</sup>, dont la Suisse fait partie, a émis une recommandation concernant les boutiques hors taxes; d'après ce texte, l'exploitation de boutiques hors taxes ne doit être autorisée que dans les ports de mer et les aéroports douaniers, et, dans ces boutiques, la vente de marchandises non dédouanées et non imposées ne doit être autorisée qu'aux personnes partant pour l'étranger. Le Conseil fédéral a approuvé l'intégration des boutiques hors taxes dans l'ordonnance douanière sur la navigation aérienne – alors applicable – pour ne pas désavantager le trafic aérien suisse sur le plan international. Les dispositions de cette ordonnance ont été coulées dans la loi sur les douanes (LD) et dans l'ordonnance sur les douanes (OD) lorsque le nouveau droit douanier est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mai 2007.

En adoptant le 26 septembre 2007 la motion Kaufmann (06.3211 du 11 mai 2006), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de préparer les conditions légales nécessaires pour que les achats en franchise de redevances dans des boutiques hors taxes ne soient pas réservés aux passagers sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger, mais soient également possibles pour les passagers arrivant du territoire douanier étranger.

En 2004, le conseiller aux Etats Hans Hess avait déjà déposé une motion de même teneur (04.3134 du 18 mars 2004); s'agissant de l'achat de marchandises en franchise de redevances ainsi que de marchandises dédouanées et imposées dans les aéroports, le Conseil fédéral était chargé de veiller à l'égalité de traitement des passagers partant pour le territoire douanier étranger et des passagers arrivant du territoire douanier étranger. Le Conseil des Etats avait alors rejeté la motion par 15 voix contre 13.

Le présent projet de loi permet d'atteindre l'objectif visé par la motion.

#### **1.1.2** **Le système actuel: achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports possible uniquement au départ**

##### **1.1.2.1** **Emplacements**

La vente de marchandises en franchise de redevances dans les aéroports est limitée aux boutiques hors taxes. Celles-ci sont des magasins de vente situés dans des aérodromes douaniers et dans lesquels les voyageurs sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger peuvent acheter des marchandises en franchise de redevances. L'exploitation de ces boutiques hors taxes est réservée aux

<sup>3</sup> Autrefois appelée Conseil de coopération douanière; siège à Bruxelles.

exploitants d'aérodromes douaniers comportant un bureau de douane occupé en permanence.

A l'heure actuelle, il existe des boutiques hors taxes dans les aérodromes douaniers de Bâle-Mulhouse, Berne-Belp, Genève-Cointrin, Lugano-Agno et Zurich-Kloten.

### **1.1.2.2 Assortiment de marchandises**

Les marchandises qui, dans les boutiques hors taxes ou à partir d'unités de vente mobiles situées dans les locaux de la zone de transit, peuvent être vendues en franchise de redevances aux voyageurs sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger, sont énumérées à l'art. 69, al. 1, OD. Il s'agit des boissons spiritueuses, des vins mousseux, des produits de toilette et produits cosmétiques, ainsi que des tabacs manufacturés. Toutes les autres marchandises proposées dans les boutiques hors taxes – parfois appelées articles «duty paid»<sup>4</sup> – sont grevées des droits de douane, des impôts à la consommation et de la TVA.

### **1.1.2.3 Personnes habilitées à effectuer des achats**

Au départ, les boutiques hors taxes sont toujours situées après le contrôle douanier. Une mise en libre pratique sur territoire suisse des marchandises acquises en franchise de redevances est par conséquent exclue. Sont habilités à effectuer des achats les voyageurs et les membres d'équipages de compagnies aériennes sur le point de s'envoler à bord d'un avion de ligne, d'un autre avion utilisé commercialement (avion charter ou avion taxi), d'un aéronef d'Etat étranger ou d'un avion de l'ONU. Des mesures de contrôle permettent de garantir que les achats en franchise de redevances sont réservés aux voyageurs et aux membres d'équipages de compagnies aériennes habilités à effectuer de tels achats. Les voyageurs qui souhaitent faire un achat doivent ainsi présenter au personnel de vente leur carte d'embarquement (boarding pass, carte d'embarquement mobile), leur coupon de vol ou leur carte de transit munie du numéro de vol; les membres d'équipages de compagnies aériennes doivent pour leur part lui présenter le formulaire «purchasing form for airline crew member». Les marchandises acquises sont mentionnées sur la quittance de vente par l'exploitant de la boutique. On peut ainsi s'assurer que ni les voyageurs ou membres d'équipage de vols internes, ni les employés de l'aéroport n'effectuent d'achats en franchise de redevances.

La marchandise vendue est remise aux voyageurs dans un sac de transport fermé muni d'une inscription en plusieurs langues interdisant la consommation et la remise à des tiers.

<sup>4</sup> Dans ce contexte, l'expression «articles duty paid» se rapporte aux marchandises grevées des droits de douane, des impôts à la consommation et de la TVA, bien que, stricto sensu, l'expression «duty paid» ne couvre que la charge fiscale constituée des impôts à la consommation et de la TVA.

#### **1.1.2.4 Sécurité douanière**

Les boutiques hors taxes et leur exploitation sont soumises à la surveillance douanière et au contrôle douanier. Les organes douaniers ont le droit de pénétrer dans les boutiques hors taxes et leurs locaux annexes, d'exiger des renseignements de la part de leur détenteur et de vérifier les données, documents, systèmes ou informations nécessaires pour la bonne exécution de la législation douanière.

Les marchandises acheminées en transit à partir de l'étranger sont déclarées au bureau de douane pour placement sous le régime de l'entrepôt douanier, tandis que celles qui proviennent de la libre pratique sont déclarées pour placement sous le régime de l'exportation. Le cas échéant, le droit au remboursement des redevances, à une contribution à l'exportation ou à un allègement douanier dans le trafic de perfectionnement prend naissance au moment de l'entreposage.

L'exploitant de la boutique hors taxes inscrit les entrées et les sorties de marchandises en franchise de redevances dans une comptabilité-marchandises. L'inscription a lieu électroniquement. La comptabilité-marchandises donne en tout temps une vue d'ensemble du stock de marchandises des boutiques hors taxes. Les documents relatifs aux entrées et aux sorties de marchandises sont conservés par l'exploitant de la boutique hors taxes et doivent être présentés sur demande au bureau de douane.

Un inventaire complet est effectué au moins deux fois par an. Si l'inventaire effectué révèle que des marchandises font défaut, l'exploitant de la boutique hors taxes déclare ces marchandises manquantes pour la taxation à l'importation. Les marchandises excédentaires sont pour leur part enregistrées comme nouvelle entrée dans la comptabilité-marchandises.

L'exploitant de la boutique hors taxes se porte garant du paiement des redevances d'entrée vis-à-vis de l'administration des douanes entre le moment de l'entreposage et le moment où la marchandise a été acheminée dans l'avion par les voyageurs habilités à effectuer des achats hors taxes. Le bureau de douane peut contrôler que la marchandise a bien été acheminée dans l'avion.

### **1.2 Le nouveau système proposé: achat de marchandises dans les boutiques hors taxes possible non seulement au départ, mais aussi à l'arrivée**

L'introduction de la possibilité d'effectuer des achats en franchise de redevances pour les voyageurs arrivant du territoire douanier étranger ne modifie en rien les dispositions actuelles régissant l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes, qui seront intégralement reprises. Ce type d'achats restera limité aux boutiques hors taxes des aéroports douaniers. L'exploitation de ces boutiques hors taxes est réservée aux exploitants d'aéroports douaniers et nécessite une autorisation du Département fédéral des finances. Les marchandises suivantes peuvent être vendues en franchise de redevances: boissons spiritueuses, vins mousseux, produits de toilette et produits cosmétiques, ainsi que tabacs manufacturés; toutes les autres marchandises admises à la vente – dites «duty paid» – proviennent de la libre pratique et sont grevées des droits de douane, des impôts à la consommation et de la TVA.

Seront habilités à effectuer des achats en franchise de redevances les voyageurs et membres d'équipages de compagnies aériennes circulant à bord d'un avion de ligne, d'un autre avion utilisé commercialement, d'un aéronef d'Etat étranger ou d'un avion de l'ONU, qui devront présenter un document attestant de leur habilitation. Ne seront pas habilités à effectuer des achats en franchise de redevances les voyageurs et membres d'équipage de vols intérieurs ainsi que les employés de l'aéroport.

Les boutiques hors taxes sont situées avant le contrôle douanier. La sécurité douanière est donc également assurée en cas d'achats effectués à l'arrivée. En effet, les marchandises achetées dans des boutiques hors taxes après l'arrivée en Suisse doivent être déclarées lors du passage en douane (sortie rouge) si les franchises quantitatives accordées pour les boissons alcooliques et les tabacs manufacturés ou la franchise-valeur sont dépassées. Dans ce contexte, les organes douaniers doivent prendre des mesures afin que les articles «duty paid», qui proviennent de la libre pratique et sont donc déjà grevés des droits de douane, des impôts à la consommation et de la TVA, ne soient pas taxés à nouveau au titre de la mise en libre pratique.

### **1.3 Contexte européen et mondial**

Sur le plan mondial, 58 pays autorisent actuellement les achats en franchise de redevances lors de l'arrivée. Cinq de ces pays se trouvent en Europe, à savoir Gibraltar, l'Islande, la Norvège, la Serbie et la Turquie. Gibraltar<sup>5</sup>, en sa qualité de territoire outre-mer européen du Royaume-Uni, est le seul territoire au sein de l'UE qui connaisse la possibilité d'effectuer des achats en franchise de redevances à l'arrivée en provenance de l'étranger, alors même que le droit de l'UE autorise uniquement les achats en franchise de redevances pour les voyageurs qui quittent le territoire de l'UE.

Ces dernières années, le débat sur la sécurité du trafic aérien et les mesures qui ont été prises (contrôles de sécurité, restrictions concernant les bagages telles que l'interdiction des liquides à partir de certaines quantités) ont poussé plusieurs pays à réexaminer la possibilité des achats en franchise de redevances à l'arrivée en provenance de l'étranger, qui pourrait compléter ou remplacer la formule actuelle qui n'autorise les achats en franchise de redevances qu'au départ pour l'étranger.

Parallèlement à cela, il existe aujourd'hui déjà de nombreux pays dans lesquels les voyageurs peuvent censément effectuer des achats dans une boutique hors taxes à leur arrivée en provenance de l'étranger. Il s'agit cependant souvent d'une formule hybride appelée «travel value», pratiquée par exemple à l'aéroport de Prague Ruzyně, en République tchèque: si les prix des marchandises sont réduits, c'est uniquement parce que l'exploitant de la boutique réduit sa marge. En réalité, ces marchandises sont grevées des redevances qui sont usuelles dans chaque pays, et il serait donc inexact de les qualifier de marchandises en franchise de redevances.

<sup>5</sup> Gibraltar ne fait pas partie du territoire douanier de l'UE.

## 1.4

### Résultats de la procédure de consultation

Les participants à la procédure de consultation sont en majeure partie favorables au projet du Conseil fédéral. Sont particulièrement mis en avant les avantages espérés du «tax free on arrival»<sup>6</sup>: conséquences positives pour l'économie, maintien de la capacité concurrentielle des aéroports douaniers suisses dans le concert européen, renforcement de la place touristique suisse, avantages par rapport aux prescriptions de sécurité de plus en plus sévères en vigueur à bord des avions depuis le 11 septembre 2001, et bien entendu offre attrayante et confortable pour les voyageurs mêmes. La minorité qui s'exprime contre l'introduction des achats en franchise de redevances à l'arrivée en provenance du territoire douanier étranger estime avant tout qu'il s'agirait d'un traitement privilégié du trafic aérien conduisant à des distorsions de concurrence par rapport aux autres modes de transport, ce qui serait contraire aux dispositions constitutionnelles relatives à l'égalité de traitement et à la neutralité concurrentielle. Elle relève en outre que le «tax free on arrival» n'existe pas dans l'UE, si bien que le projet contredit les efforts d'eurocompatibilité consentis par la Suisse. Enfin, le projet ne s'accorde pas avec la convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, qui vise à interdire la vente de tabacs manufacturés dans les boutiques hors taxes.

## 2

### Commentaire des articles

### 2.1

#### Loi sur les douanes (LD; RS 631.0)

##### *Art. 16* Marchandises du trafic touristique

L'art. 16 règle l'assujettissement des marchandises aux droits de douane dans le trafic touristique. Le complément apporté à l'al. 2 précise que les marchandises qu'une personne achète dans une boutique hors taxes suisse à son arrivée du territoire douanier étranger sont également considérées comme des marchandises du trafic touristique.

Les marchandises achetées dans des boutiques hors taxes suisses sont soumises aux mêmes franchises quantitatives et franchises-valeur que celles que la personne transporte avec elle lorsqu'elle passe la frontière douanière. Les quantités excédant ces franchises doivent être mises en libre pratique par les voyageurs.

##### *Art. 17* Boutiques hors taxes dans le trafic aérien; réserves de marchandises pour buffets de bord

Etant donné qu'une demande d'extension de l'exploitation des boutiques hors taxes à d'autres modes de transport a déjà été présentée à l'administration fédérale, le trafic aérien a été mentionné explicitement dans le titre de l'article afin de couper court à toute nouvelle demande analogue.

<sup>6</sup> Littéralement: «Hors taxes à l'arrivée». Dans le présent contexte, l'expression «tax free on arrival» désigne des achats effectués aussi bien en franchise de TVA et d'impôts à la consommation que de droits de douane, bien que l'expression «tax free» ne couvre, stricto sensu, que l'exonération de la TVA et des impôts à la consommation.

L'al. 1<sup>bis</sup> précise que des marchandises en franchise peuvent dorénavant aussi être vendues à des voyageurs arrivant du territoire douanier étranger. Le Conseil fédéral désigne ces marchandises à l'art. 69 OD, dont l'al. 1 est également adapté suite à la présente modification de la loi.

Les boutiques hors taxes ne sont plus mentionnées à l'al. 2, car elles font désormais l'objet de dispositions particulières.

#### *Art. 21* Obligation de conduire les marchandises au bureau de douane

D'après l'al. 1, toutes les marchandises introduites dans le territoire douanier ou prises en charge par la suite doivent être conduites à un bureau de douane. Les marchandises qu'une personne arrivant du territoire douanier étranger achète dans une boutique hors taxes se trouvent déjà dans le territoire douanier. Dans ce cas, ce sont les voyageurs arrivant de l'étranger qui sont assujettis à l'obligation de conduire la marchandise, car ils la prennent en charge du fait de l'achat dans la boutique hors taxes. Le complément apporté à l'al. 1 règle la procédure de dérogation et sert en l'espèce de précision pour prévenir d'éventuels malentendus.

#### *Art. 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 placement sous 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 droits de douane d'entrée et des redevances fiscales n'a lieu que si la preuve d'une exportation régulière est apportée. Pour étendre le bénéfice de cette réglementation aux marchandises suisses acheminées dans des boutiques hors taxes et vendues à des passagers arrivant du territoire douanier étranger, il faut les soumettre au même régime que les marchandises exportées.

Les marchandises étrangères, qui, elles, n'ont pas été mises en libre pratique sur le territoire suisse, sont placées dans une boutique hors taxes conformément aux prescriptions douanières générales.

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

#### *Art. 23*

Les boutiques hors taxes sont réputées situées sur territoire suisse. Cette disposition légale permet aux exploitants de ces boutiques de vendre des biens désignés par le Conseil fédéral et visés à l'art. 17, al. 1<sup>bis</sup>, LD en exonération d'impôt à des voyageurs en mesure de prouver qu'ils arrivent du territoire douanier étranger ou qu'ils sont sur le point de s'envoler à destination du territoire douanier étranger.

## *Art. 52*

D'après l'al. 1, l'importation de biens est soumise à l'impôt sur l'importation. L'achat de biens visés à l'art. 17, al. 1<sup>bis</sup>, 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'art. 53, al. 1, let. a, LTVA demeure réservée: d'après cette disposition, sont notamment exonérés de l'impôt les biens admis en franchise de droits d'entrée en vertu des art. 63 à 67 (section 8: trafic touristique) OD (art. 1, let. b, de l'ordonnance du DFF du 11 décembre 2009 régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant; RS 641.204). Ainsi, si un passager arrivant du territoire douanier étranger met en libre pratique des biens visés à l'art. 17, al. 1<sup>bis</sup>, LD pour lesquels les art. 63 à 67 OD prévoient la franchise, aucun impôt n'est perçu.

La let. b complétant l'al. 1 vise à garantir que les passagers arrivant du territoire douanier étranger ne puissent mettre en libre pratique en exonération d'impôt que les quantités fixées aux art. 63 à 67 OD, que les biens aient été acquis sur territoire douanier étranger ou que, en vertu de l'art. 17, al. 1<sup>bis</sup>, LD, qu'ils l'aient été dans une boutique hors taxes située sur territoire suisse. Ce complément est également destiné à asseoir la transparence du système, en dissipant toute ambiguïté.

Les passagers arrivant de l'intérieur du pays (par exemple des passagers se rendant de Zurich à Genève) n'ont pas le droit d'effectuer un achat de marchandises exonérées de l'impôt dans une boutique hors taxes. Inversement, ils ne sont pas soumis à l'impôt sur l'importation, puisqu'ils n'ont pas quitté le territoire suisse. Les passagers aériens doivent apporter la preuve qu'ils sont autorisés à acheter des marchandises en franchise à l'arrivée, comme doivent déjà le faire les passagers au départ.

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

### *Art. 36*

D'après l'art. 36, al. 1, Lalc, l'exportation de produits fabriqués avec des boissons distillées ayant acquitté les taxes fiscales donne droit à un remboursement proportionné à la quantité utilisée. D'après 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.

D'après l'art. 61, al. 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)

### Art. 24

D'après l'art. 61, al. 3, LD modifié, l'acheminement de marchandises dans une boutique hors taxes sera considéré comme apurement du régime de l'exportation.

D'après l'art. 9 LTab, l'impôt est dû, pour les tabacs manufacturés fabriqués en Suisse, dès qu'ils sont emballés définitivement en vue de la remise au consommateur. L'impôt n'est remboursé au fabricant que si ce dernier peut apporter la preuve d'une exportation réglementaire. Afin que les tabacs manufacturés acheminés et vendus dans des boutiques hors taxes puissent également bénéficier de ce remboursement, il faut les soumettre au même régime que les tabacs manufacturés exportés.

Les tabacs manufacturés étrangers ou les tabacs manufacturés suisses non imposés sont acheminés vers les boutiques hors taxes conformément aux prescriptions douanières générales.

## 3 Conséquences

### 3.1 Conséquences pour la Confédération

Actuellement, les marchandises sont en grande partie achetées, soit dans des boutiques hors taxes situées sur le territoire douanier étranger, soit de l'autre côté de la frontière, et sont ainsi importées en Suisse en franchise dans le cadre des franchises quantitatives et des franchises-valeur. Le Conseil fédéral estime que, dans le trafic aérien, ces achats vont se déplacer du territoire douanier étranger aux boutiques hors taxes suisses et que la Confédération ne subira par conséquent aucune baisse de ses recettes.

Pour l'administration des douanes, l'extension de la vente de marchandises en franchise de redevances aux voyageurs arrivant du territoire douanier étranger va nécessiter, dans les aéroports douaniers, des ressources supplémentaires en personnel d'un ordre de grandeur de cinq postes au total. Ces postes se justifient par un surcroît de travail dans le domaine des contrôles et de l'administration lié à l'augmentation attendue du chiffre d'affaires des boutiques. Ce besoin en personnel supplémentaire sera compensé dans le cadre du budget de l'AFD.

### 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les exploitants des boutiques hors taxes suisses s'attendent à des revenus supplémentaires; ceux-ci vont générer des recettes fiscales supplémentaires pour les cantons dans lesquels sont implantés les aéroports et pour ceux dans lesquels les revenus supplémentaires obtenus par les exploitants des boutiques hors taxes doivent être imposés. Il ne faut pas s'attendre à d'autres conséquences pour les cantons et les communes.

### **3.3 Conséquences pour l'économie**

D'après les représentants de l'économie, la création de cette occasion d'achat va renforcer les aéroports suisses et la place touristique suisse. La possibilité d'acheter des marchandises en franchise de redevances à l'arrivée est un agrément supplémentaire pour les voyageurs, car ceux-ci ne sont plus obligés d'effectuer leurs achats à l'aéroport de départ. Les compagnies aériennes en profiteront également, car on peut admettre que la quantité de bagages prise à bord va diminuer, ce qui est un avantage au regard des questions de place, de poids et de sécurité. Par ailleurs, 60 à 80 postes de travail environ pourront être créés en Suisse.

Les exploitants des boutiques hors taxes s'attendent à des recettes supplémentaires d'environ 50 à 60 millions de francs par an au total. Les recettes supplémentaires pour les exploitants des aéroports sont chiffrées entre 20 à 30 millions de francs au total; ces recettes sont réalisées grâce aux revenus des locations, qui sont fonction du chiffre d'affaires des boutiques hors taxes.

Il ne faut pas s'attendre à ce que le commerce de détail suisse soit notablement désavantagé, car les franchises quantitatives pour l'importation d'alcool et de tabac, les deux principaux produits en franchise d'impôt, sont maintenues, et une franchise-valeur de 300 francs est appliquée pour les autres produits. Par ailleurs, la possibilité d'acheter en franchise de redevances lors de l'arrivée est principalement synonyme de transfert des achats du territoire douanier étranger vers la Suisse. En comparaison avec les achats actuellement effectués à l'étranger dans les régions frontalières, le volume de ce trafic est cependant minime.

## **4 Relation avec le programme de législation**

Le présent projet d'une loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports n'a été annoncé ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>7</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011<sup>8</sup>. C'est cependant à la demande du Parlement lui-même que le Conseil fédéral l'a préparé.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité**

La loi fédérale sur l'achat de marchandises dans les boutiques hors taxes des aéroports se fonde sur les dispositions constitutionnelles qui sont à la base des lois devant être modifiées, à savoir l'art. 133 de la Constitution (Cst.)<sup>9</sup> pour la loi sur les douanes, l'art. 130 Cst. pour la loi sur la TVA, les art. 105 et 131, al. 1, let. b, Cst. pour la loi sur l'alcool et l'art. 131, al. 1, let. a, Cst. pour la loi sur l'imposition du tabac.

<sup>7</sup> FF 2008 639

<sup>8</sup> FF 2008 7745

<sup>9</sup> RS 101

Il faut considérer que la possibilité donnée aux passagers aériens d'effectuer des achats en franchise de redevances à l'arrivée en Suisse renforce le traitement privilégié dont le trafic aérien bénéficie par rapport au trafic touristique utilisant la route, le rail ou les voies navigables. Les personnes qui prennent l'avion pour partir en vacances à l'étranger sont avantagées par rapport à celles qui prennent le train ou l'autocar. Par ailleurs, comme il s'agit d'opérations réalisées exclusivement sur le territoire suisse, il y a également lieu de se demander pourquoi les passagers aériens arrivant dans un aéroport depuis l'étranger devraient être avantagés par rapport à ceux qui arrivent dans le même aéroport, mais depuis un aéroport situé sur sol suisse. De plus, pour certaines opérations réalisées sur le territoire suisse, les boutiques hors taxes des aéroports sont elles aussi privilégiées, par rapport à d'autres fournisseurs des mêmes marchandises. La question est donc ici la suivante: ces privilèges sont-ils défendables au regard du principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.), et se fondent-ils sur un intérêt public pouvant justifier une restriction de la liberté économique (art. 27 Cst., l'accent étant ici mis sur le principe de la neutralité concurrentielle; voir aussi l'art. 36 Cst.)? Ces questions ont suscité la controverse dans le cadre de la consultation. S'il l'on admet, à l'instar de la majorité des participants à la consultation, que la mesure envisagée profitera indirectement aux aéroports et que la promotion de ces derniers est dans l'intérêt public, si l'on suppose simultanément que les achats en franchise de redevances effectués à l'arrivée dans un aéroport concurrenceront plutôt les boutiques hors taxes étrangères que le commerce de détail indigène, alors on peut considérer que la mesure proposée sert l'intérêt public et que l'inégalité de traitement qui s'y attache est conforme au principe de la proportionnalité.

## **5.2 Rapports avec le droit européen et compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le droit de l'UE ne prévoit la vente en franchise de redevances que pour les voyageurs qui quittent le territoire de l'UE. Il ne connaît ni la vente en franchise de redevances dans le trafic interne de l'UE, ni l'achat de marchandises en franchise de redevances lors de l'arrivée en provenance d'Etats tiers (règlement [CE] n° 1186/2009<sup>10</sup>, directive 2007/74/CE<sup>11</sup>, directive 2006/112/CE<sup>12</sup>, et art. 14 de la directive 2008/118/CE<sup>13</sup>).

En 1991, le Conseil de l'Union européenne a décidé à l'unanimité de supprimer les ventes hors taxes aux voyageurs à l'intérieur de l'UE avec effet au 1<sup>er</sup> juillet 1999

<sup>10</sup> Règlement [CE] no 1186/2009 du Conseil, du 16 novembre 2009, relatif à l'établissement du régime communautaire des franchises douanières; JO L 324 du 10 décembre 2009, page 23

<sup>11</sup> Directive 2007/74/CE du Conseil, du 20 décembre 2007, concernant les franchises de la taxe sur la valeur ajoutée et des accises perçues à l'importation de marchandises par des voyageurs en provenance de pays tiers; JO L 346 du 29 décembre 2007, page 6

<sup>12</sup> 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 décembre 2006, page 1; modifiée en dernier lieu par la directive 2009/162/UE du Conseil, du 22 décembre 2009, modifiant diverses dispositions de la directive 2006/112/CE relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, JO L 10 du 15.1.2010, page 14

<sup>13</sup> 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 janvier 2009, page 1

(directive 91/680/CEE<sup>14</sup>; directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE). Il a notamment considéré que les ventes en franchise de redevances dans le cadre du marché intérieur constituaient une anomalie: à l'époque, en effet, les ventes franches d'impôt bénéficiaient d'un avantage fiscal de 2 milliards d'écus par année, ce qui entraînait de fortes distorsions de concurrence et avantageait les personnes voyageant en avion et en ferry-boat par rapport aux voyageurs utilisant d'autres modes de transport. La décision du Conseil des ministres ne concerne pas la vente de marchandises en franchise de redevances à destination de pays tiers et la vente de marchandises destinées à la consommation directe à bord d'aéronefs et de bateaux.

Il n'existe entre la Suisse et l'UE aucun accord qui soit incompatible avec l'achat de marchandises en franchise de redevances à l'arrivée en provenance du territoire douanier étranger.

La convention cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte antitabac (WHO FCTC)<sup>15</sup> propose une restriction ou une interdiction de la vente de produits du tabac exonérés d'impôts ou de droits de douane aux voyageurs internationaux (art. 6). Chaque partie contractante doit prendre des mesures appropriées pour se conformer à cette convention. Les restrictions quantitatives valables pour la Suisse (par exemple 200 cigarettes) remplissent ces exigences. La Suisse a signé la convention le 25 juin 2004, mais ne l'a pas encore ratifiée.

Sur la base de l'art. 15 de la FCTC, le 3<sup>e</sup> round de négociation (INB-3) relatif à l'adjonction à la convention d'un protocole additionnel<sup>16</sup> contre le commerce illégal de tabacs manufacturés a eu lieu en juillet 2009 à Genève (art. 11). La vente de tabacs manufacturés en franchise d'impôts et de droits de douane a également été à l'ordre du jour. A l'heure actuelle, diverses possibilités sont envisagées, allant jusqu'à l'interdiction totale de la vente de tabacs manufacturés dans les boutiques hors taxes.

### 5.3 **Forme de l'acte à adopter**

D'après l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>17</sup>, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit. Par ailleurs, en vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., la présente loi est sujette au référendum.

<sup>14</sup> Directive 91/680/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant, en vue de l'abolition des frontières fiscales, la directive 77/388/CEE; JO L 376 du 31 décembre 1991, page 1

<sup>15</sup> Convention cadre de l'OMS pour la lutte antitabac, 2003,

<[http://www.who.int/fctc/text\\_download/fr/index.html](http://www.who.int/fctc/text_download/fr/index.html)> (consulté le 8 janvier 2010)

<sup>16</sup> FCTC/COP/INB-IT/3/5 révision 1, Genève 2009, page 26,

<[http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC\\_COP\\_INB-IT3\\_5Rev1-fr.pdf](http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_INB-IT3_5Rev1-fr.pdf)>

(consulté le 8 janvier 2010)

<sup>17</sup> RS 171.10

