



Berne, le 30 novembre 2023

**Modification de l'ordonnance du DFF 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 insigni-
fiant, en application de la motion 19.3975 de la
Commission des finances du Conseil national**

**Abaissement de la franchise-valeur dans le trafic
touristique**

Rapport explicatif
en vue de la procédure de consultation



Aperçu

Le Parlement a adopté la motion 19.3975 «Améliorer l'égalité fiscale en ce qui concerne le flux de marchandises du petit trafic frontalier». Une réduction générale de la franchise-valeur doit permettre d'améliorer l'égalité fiscale dans le trafic touristique. Désormais, les marchandises du trafic touristique à l'importation ne seront exonérées de l'impôt sur les importations que jusqu'à une valeur totale de 150 francs par personne. Actuellement, la franchise-valeur est de 300 francs par personne.

Contexte

Les chambres fédérales ont adopté la motion 19.3975 de la Commission des finances du Conseil national («Améliorer l'égalité fiscale en ce qui concerne le flux de marchandises du petit trafic frontalier») et ont donné suite à l'initiative 18.300 du canton de Saint-Gall («Ne pas subventionner le tourisme d'achat») ainsi qu'à l'initiative 18.316 du canton de Thurgovie («Suppression de la franchise-valeur dans le tourisme d'achat») en automne 2021. Ces interventions ont pour objectif commun de lutter contre le tourisme d'achat.

Pour la mise en œuvre de ces interventions, tant les commissions de l'économie et des redevances (CER) que le Conseil fédéral ont reçu le mandat d'élaborer un projet de loi. La CER du Conseil des États a suspendu les travaux relatifs aux initiatives cantonales afin que les bases puissent être élaborées dans le cadre de la mise en œuvre de la motion de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N).

La motion 19.3975 de la CdF-N demande l'élaboration d'un projet de loi qui, compte tenu des nouvelles possibilités techniques (application QuickZoll), améliore l'égalité fiscale dans le trafic touristique. Il s'agit notamment d'abaisser la franchise-valeur et/ou de l'adapter au seuil d'exonération du pays de provenance.

Contenu du projet

En application de la motion 19.3975 du CdF-N, la franchise-valeur doit être abaissée de manière générale à 150 francs. À cette fin, il est nécessaire de modifier l'ordonnance du DFF du 2 avril 2014 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)

1 Contexte

Les voyageurs qui franchissent la frontière suisse peuvent actuellement importer en franchise d'impôt des marchandises pour leurs besoins personnels ou pour en faire cadeau, jusqu'à une valeur totale de 300 francs par personne. Sont considérées comme des voyageurs les personnes qui franchissent la frontière douanière en tant que touristes, pour faire des achats, à des fins sportives ou commerciales, pour des raisons de santé ou pour d'autres raisons. La franchise-valeur n'est accordée qu'une fois par jour et par personne.

Sur la base du rapport du Conseil fédéral du 29 mai 2019, la CdF-N a déposé la motion 19.3975 «Améliorer l'égalité fiscale en ce qui concerne le flux de marchandises du petit trafic frontalier» en réponse à son postulat 17.3360 «Répercussions de la surévaluation du franc suisse sur la TVA». Cette motion demande l'élaboration d'un projet de loi qui, compte tenu des nouvelles possibilités techniques (application QuickZoll), améliore l'égalité fiscale dans le trafic touristique. Il s'agit notamment d'abaisser la franchise-valeur et/ou de l'adapter au seuil d'exonération du pays de provenance.

En outre, les initiatives cantonales 18.300 du canton de Saint-Gall «Ne pas subventionner le tourisme d'achat» et 18.316 du canton de Thurgovie «Suppression de la franchise-valeur dans le tourisme d'achat» ont été déposées sur le thème du tourisme d'achat.

En automne 2021, les Chambres fédérales ont adopté la motion 19.3975 du CdF-N et ont donné suite aux deux initiatives cantonales. Pour la mise en œuvre de ces interventions, tant les commissions de l'économie et des redevances (CER) que le Conseil fédéral ont reçu le mandat d'élaborer un projet de loi. La CER du Conseil des États a suspendu les travaux relatifs aux initiatives cantonales afin que les bases puissent être élaborées dans le cadre de la mise en œuvre de la motion de la Commission des finances du Conseil national (CdF-N).

2 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹ ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023².

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

– International

La pratique recommandée au chiffre 1.17 de l'annexe spéciale J du protocole d'amendement à la Convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers³ prévoit qu'en plus des produits consommables à l'égard desquels des quantités maximales sont fixées pour l'admission en franchise des droits et taxes à l'importation (boissons alcoolisées et tabacs manufacturés), les voyageurs devraient être autorisés à importer en franchise des droits et taxes à l'importation des marchandises dépourvues de tout caractère commercial dont la valeur

¹ FF 2020 1709

² FF 2020 8087

³ Protocole d'amendement à la Convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (RS 0.631.21)

globale ne dépasse pas 75 droits de tirage spéciaux. Ce montant peut toutefois être réduit à l'égard des personnes n'ayant pas atteint un âge déterminé ou qui franchissent fréquemment la frontière, ou qui ont séjourné hors du pays pendant moins de 24 heures. Ce nombre de 75 droits de tirage spéciaux correspondait à environ 154 francs lors de la conclusion de la convention en 1999, et à environ 90 francs aujourd'hui.

– **Union européenne (UE)**

Les États membres de l'UE exonèrent de la TVA et des accises les importations, par des voyageurs en provenance de pays tiers, de marchandises dont la valeur totale ne dépasse pas 300 euros⁴. Pour les voyageurs aériens et maritimes, la franchise-valeur est de 430 euros. Les États membres peuvent réduire le seuil financier pour les voyageurs âgés de moins de quinze ans (ce seuil ne peut toutefois pas être inférieur à 150 euros).

Les États membres peuvent en outre réduire la franchise-valeur pour les personnes ayant leur résidence dans une zone frontalière, les travailleurs frontaliers et le personnel de certains moyens de transport. Les États voisins de la Suisse ont fait usage de cette possibilité (France 75 euros, Italie 50 euros, Autriche 40 euros, Allemagne 90 euros). Cette franchise réduite s'applique aux personnes ayant leur résidence dans une commune proche de la frontière lorsque leur voyage n'excède pas un rayon de quinze kilomètres à vol d'oiseau à compter du point de passage de la frontière. Si une personne apporte la preuve qu'elle quitte cette zone, elle peut profiter de la franchise-valeur plus élevée.

4 Procédure de consultation

Une consultation est menée du 30 novembre 2023 au 15 mars 2024 en vue de la modification de l'ordonnance du DFF du 2 avril 2014 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, ci-après «ordonnance du DFF»).

5 Grandes lignes du projet de loi

La motion 19.3975 de la CdF-N demande que l'équité fiscale soit améliorée dans le trafic touristique. Il s'agit notamment d'abaisser la franchise-valeur et/ou de l'adapter au seuil d'exonération du pays de provenance.

En application de la motion, la franchise-valeur doit être abaissée de manière générale de 300 à 150 francs. Dans cette optique, il convient de modifier l'ordonnance du DFF. Afin de pouvoir appliquer efficacement les nouvelles dispositions, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) devra multiplier les contrôles et être habilité à prononcer des amendes pour des montants minimales. Une diminution plus importante de la franchise-valeur engendrerait des charges disproportionnées pour les consommateurs et pour l'OFDF.

L'abaissement général de la franchise-valeur à 150 francs dans le trafic touristique doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

⁴ 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.

La franchise-valeur s'appuie sur la convention de Kyoto révisée, ratifiée par la Suisse⁵. Celle-ci recommande d'accorder une franchise-valeur de 75 droits de tirage spéciaux en plus des quantités exonérées pour les boissons alcoolisées et les produits du tabac. Cela correspondait à environ 154 francs lors de la conclusion de la convention en 1999, et à environ 90 francs aujourd'hui. Si la franchise-valeur générale était inférieure à 75 droits de tirage spéciaux (DTS), il faudrait rajouter une réserve dans la convention.

Les marchandises du trafic touristique sont, à quelques exceptions près, exemptes de droits de douane. Pour certaines marchandises, comme la viande, le beurre, les huiles, les boissons alcoolisées et les produits du tabac, il existe des quantités maximales exonérées de droits de douane. Ces marchandises ne peuvent être importées en franchise de droits de douane que jusqu'à ces quantités, les quantités supérieures étant soumises à des droits de douane. Les quantités en franchise de droits de douane sont exonérées de la TVA si elles peuvent être importées dans les limites de la franchise-valeur. Dans le cas contraire, la TVA est due.

Plus la franchise-valeur est basse, plus le nombre de dédouanements pour des achats mineurs est important. Si la franchise-valeur était inférieure à 150 francs, le nombre de dédouanements augmenterait massivement. Même si l'application de dédouanement «QuickZoll» était très utilisée, de nombreuses personnes souhaiteraient toujours dédouaner leurs marchandises au guichet. La charge administrative de l'OFDF, compétent en la matière, augmenterait sensiblement en raison des dédouanements supplémentaires. Les voyageurs seraient également soumis à des charges administratives pour des achats mineurs. Il faudrait en outre s'attendre à une augmentation de la contrebande.

Avec une franchise-valeur de 150 francs, de nombreuses marchandises ne peuvent jamais être importées totalement exonérées d'impôt en raison des seuils d'exonération dans les pays voisins. En Italie, par exemple, la TVA ne peut être récupérée qu'à partir d'un montant de 155 euros par transaction de vente. Les marchandises provenant d'Allemagne, d'Autriche et de France ne pourront à l'avenir être importées en totale franchise que si leur valeur se situe entre 50 euros (DE), 75 euros (AT) ou 100 euros (FR) et 150 francs, à condition que la TVA étrangère soit effectivement remboursée. L'abaissement de la franchise-valeur de 300 à 150 francs permet de répondre en grande partie aux demandes des initiatives cantonales 18.300 et 18.316.

6 Solutions examinées et rejetées

6.1 Franchise-valeur selon le seuil d'exonération du pays d'origine

Si la franchise-valeur était fixée selon le seuil d'exonération du pays d'origine, comme le propose la motion, l'application des règles deviendrait extrêmement complexe pour les voyageurs et pour l'OFDF. Des franchises-valeurs différentes par pays d'origine contreviendraient en outre à la clause de la nation la plus favorisée de l'OMC.

6.2 Demandes des initiatives cantonales

Les initiatives cantonales se fondent sur l'idée d'une preuve négative. Elles demandent que la TVA nationale soit payée lorsque la TVA étrangère est remboursée ou récupérée. Si le voyageur souhaite importer les marchandises en franchise de TVA dans la

⁵ Protocole d'amendement à la Convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (RS 0.631.21)

limite de la franchise-valeur, il devrait prouver qu'il n'a pas récupéré la TVA étrangère. Au moment de l'importation, il n'est pas possible de le vérifier de manière concluante.

6.3 Franchise-valeur plus basse pour les personnes qui traversent souvent la frontière ou qui ont séjourné moins de 24 heures à l'étranger

Conformément à la convention de Kyoto révisée, une franchise-valeur inférieure à 75 DTS peut également être fixée pour les personnes qui franchissent fréquemment la frontière (personnes résidant dans la zone frontalière, frontaliers, chauffeurs professionnels) ou pour les personnes qui ont séjourné moins de 24 heures à l'étranger. Cependant, le Conseil fédéral a supprimé les différentes franchises-valeur en 2002 dans le but de simplifier durablement le dédouanement dans le trafic touristique. Il ne serait en outre guère possible que l'OFDF contrôle la fiabilité de telles preuves et, le cas échéant, prouve le contraire. La charge administrative augmenterait considérablement pour toutes les parties concernées.

6.4 Suppression de la franchise-valeur

Une franchise-valeur à zéro franc, c'est-à-dire une suppression totale de la franchise-valeur, entraînerait une charge administrative massive, tant pour les voyageurs que pour l'administration. Même un petit objet comme un porte-clés, une tasse souvenir ou un paquet de spaghettis impliquerait une obligation de déclarer. Une telle suppression de la franchise-valeur serait donc difficilement réalisable. Il faudrait en outre s'attendre à une augmentation des embouteillages aux points de passage frontaliers et le risque de contrebande augmenterait fortement.

Par ailleurs, une suppression totale de la franchise-valeur ne serait pas conforme à la convention de Kyoto révisée, ratifiée par la Suisse, qui recommande d'accorder une franchise-valeur de 75 DTS.

7 Commentaire des dispositions

Art. 1, let. c

Les marchandises du trafic touristique visées à l'art. 16, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes⁶ seront désormais exonérées de l'impôt sur les importations jusqu'à une valeur totale de 150 francs (contre 300 francs jusqu'à présent). Les marchandises du trafic touristique sont des marchandises qu'une personne transporte en passant la frontière douanière ou qui provient de l'étranger et qu'il acquiert à l'arrivée dans une boutique hors taxes suisse, sans qu'elles soient destinées au commerce.

Art. 2, al. 2 et 3

La modification de la franchise-valeur sera également appliquée dans le cadre de la détermination de la valeur totale des biens importés et de la valeur d'un bien individuel. Désormais, ces biens seront imposables à partir de 151 francs.

⁶ SR 631.0

8 Conséquences

8.1 Conséquences pour la Confédération

En raison de l'abaissement de la franchise-valeur de 300 à 150 francs, il faudra s'attendre à une augmentation du nombre de dédouanements au guichet. Il n'est pas possible d'en chiffrer l'ampleur, car l'OFDF ne recueille pas de données statistiques sur les importations en franchise de droits dans le trafic touristique. Par conséquent, il n'est pas possible non plus de chiffrer l'impact sur les recettes.

Afin de maintenir la charge administrative à un niveau aussi faible que possible pour l'OFDF et pour les voyageurs et de limiter les perturbations de la circulation aux points de passage frontaliers, le DFF prévoit d'assortir l'abaissement de la franchise-valeur de mesures d'accompagnement, de sorte que les dédouanements se fassent majoritairement par voie numérique. L'application de dédouanement «QuickZoll» doit notamment être adaptée. Celle-ci a été introduite en 2018 pour traiter l'auto-dédouanement simple dans le trafic touristique. Ce faisant, afin de disposer d'une solution aussi simple et rapide que possible, on a renoncé à mettre en œuvre différents taux de TVA et on a uniquement permis le dédouanement au taux normal. D'ici à l'entrée en vigueur des modifications au 1^{er} janvier 2025, la franchise-valeur pourra être adaptée dans l'application sans engendrer de frais importants. Une extension permettant de procéder au dédouanement à un taux de TVA réduit via l'application est prévue, mais ne sera probablement pas réalisable avant le 1^{er} janvier 2027. Une telle modification implique une refonte fondamentale de l'application «QuickZoll», ce qui entraîne des coûts et des besoins supplémentaires en ressources. Une réalisation précoce est impossible sans un plan de renoncements ayant une influence négative sur les développements DaziT en cours.

L'OFDF effectue ses contrôles en fonction des risques et de la situation. Un abaissement de la franchise-valeur peut aussi inciter les touristes d'achat à ne pas déclarer leurs marchandises à l'importation, c'est-à-dire à les faire passer en contrebande. L'OFDF devra donc renforcer ses contrôles dans le domaine du trafic touristique et prononcer davantage d'amendes, même pour des montants minimes.

L'OFDF peut couvrir les besoins en ressources humaines avec ses propres moyens. Le profil professionnel des spécialistes en douane et sécurité des frontières, qui effectuent des contrôles douaniers à 360°, lui permettra de disposer à l'avenir d'un personnel plus flexible. Le personnel affecté à ces contrôles ne sera toutefois plus disponible pour d'autres contrôles du trafic transfrontalier.

8.2 Conséquences sociales et économiques

Il est possible que le comportement d'achat des citoyens change avec une franchise-valeur plus basse. Mais il n'est pas possible de savoir si l'on achètera moins à l'avenir ou si l'on achètera moins mais plus souvent, et si la marchandise sera correctement taxée. En ce qui concerne les denrées alimentaires, l'abaissement de la franchise-valeur ne devrait guère avoir d'effet sur les achats à l'étranger, car les différences de prix avec les pays voisins sont bien supérieures au taux de TVA de 2,6 %. En raison de l'inflation dans la zone euro et de l'augmentation des prix à l'étranger, il pourrait toutefois être moins intéressant en soi pour les consommateurs suisses d'acheter à l'étranger.

Les chiffres d'une étude de l'université de Saint-Gall⁷ indiquent qu'avec une franchise-valeur de 150 francs, il y aurait grosso modo deux fois plus d'achats dépassant la franchise-valeur qu'avec une franchise-valeur à 300 francs. Toutefois, cette estimation ne tenait pas compte d'un éventuel changement du comportement en matière d'achat.

Les citoyens devront donc procéder à des dédouanements bien plus souvent. L'auto-dédouanement facilité via l'application QuickZoll ne sera probablement totalement disponible qu'à partir de 2027 (avec la possibilité de dédouaner à différents taux de TVA). Pour les citoyens qui souhaitent bénéficier des différents taux de TVA, cela implique d'ici là un surcroît de travail administratif lié au dédouanement au guichet. Il faudra par conséquent s'attendre à des perturbations de la circulation aux points de passage frontaliers.

Du point de vue du surveillant des prix, cette mesure ne contribue pas à réduire les barrières commerciales. Il ne faut pas s'attendre à une réduction (durable) du niveau des prix en Suisse avec l'abaissement de la franchise-valeur. La mesure pourrait avoir des effets négatifs sur le bien-être des consommateurs, et donc sur l'économie nationale et les assurances sociales.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité

L'ordonnance du DFF se fonde sur l'art. 53, al. 1, let. a, de la loi sur la TVA (LTVA; RS 641.20), qui se base elle-même sur l'art. 130 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101). Le projet est donc conforme à la Constitution.

9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

Avec l'abaissement souhaité de la franchise-valeur à 150 francs, la Suisse prend en considération la recommandation de la convention de Kyoto d'accorder une franchise-valeur de 75 droits de tirage spéciaux. Il n'est donc pas nécessaire d'émettre une réserve dans la convention.

Comme les citoyens sont libres d'effectuer le dédouanement au taux normal via l'application QuickZoll, ou aux différents taux de TVA au guichet ou par écrit via la boîte à déclarations, il n'y a pas de discrimination juridique. La mise en œuvre est en outre compatible avec les obligations de la Suisse dans le cadre de l'OMC ainsi que de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'Union européenne.

9.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet prévoit une adaptation au niveau de l'ordonnance.

9.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit aucune dépense relevant du frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

⁷ Étude sur le tourisme d'achat en Suisse 2022/2023 de l'Université de Saint-Gall, Centre de recherche en gestion commerciale

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement, ni plafonds de dépenses (qui entraîneraient des dépenses supérieures à l'un des seuils définis par la loi).

9.5 Délégation de compétences législatives

La disposition modifiée ne prévoit aucune délégation de compétences législatives.

9.6 Protection des données

Le projet n'a aucune incidence sur les dispositions de la protection des données.