

N° 59

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse,*

Par M. Vincent CAPO-CANELLAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laméni, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabout, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Mme Christine Lavarde, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 36 et 60 (2017-2018)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. BÂLE-MULHOUSE, UN AÉROPORT BINATIONAL EN PLEIN DÉVELOPPEMENT PÉNALISÉ PAR UNE FISCALITÉ INCERTAINE</b> .....	9
<b>A. L'AÉROPORT DE BÂLE-MULHOUSE, UNIQUE EN SON GENRE, CONNAÎT ACTUELLEMENT UNE FORTE EXPANSION DE SON ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE</b> ....	9
1. <i>Un aéroport au carrefour de la France, de la Suisse et de l'Allemagne géré par un établissement binational sui generis</i> .....	9
2. <i>L'aéroport de Bâle-Mulhouse, situé dans une région dotée d'une économie très dynamique, bénéficie actuellement d'une forte croissance de son trafic aérien</i> .....	11
a) <i>Un trafic aérien au départ et à l'arrivée de l'aéroport en hausse de 71 % sur les dix dernières années</i> .....	11
b) <i>L'impact économique de l'aéroport sur sa région est très significatif</i> .....	13
c) <i>Un développement gêné par une absence de sécurité juridique en matière de fiscalité</i> .....	14
<b>B. UNE CLARIFICATION DE LA FISCALITÉ SANS CESSER REPOUSSÉE PENDANT PLUS DE SOIXANTE ANS</b> .....	15
1. <i>Une succession d'accords ponctuels, à défaut d'une solution générale</i> .....	15
2. <i>Le pas décisif : la décision du Conseil d'État du 31 juillet 2009</i> .....	17
3. <i>La reprise des négociations en 2015</i> .....	18
<b>II. LA SITUATION ANTÉRIEURE : BÂLE-MULHOUSE, UN AÉROPORT DONT LES ACTEURS SE SONT LONGTEMPS ACCOMODÉS D'UNE QUASI-ABSENCE DE FISCALITÉ</b> .....	19
1. <i>L'établissement public : une exonération de facto depuis plus de soixante ans</i> .....	19
2. <i>Les services d'intérêt général que rend la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse depuis sa création n'ont jusqu'ici jamais fait l'objet d'une compensation</i> .....	21
3. <i>L'impôt sur les sociétés : une non-imposition de fait qui aboutit à une préférence quasi-systématique pour le secteur suisse</i> .....	22
4. <i>La TVA : un assujettissement théorique</i> .....	25
5. <i>Les taxes locales : un paiement aléatoire</i> .....	26
<b>III. L'ACCORD DE 2017 : UN COMPROMIS DÉROGATOIRE MAIS PRAGMATIQUE, QUI PRÉSERVE L'INTÉRÊT DES ÉTATS ET LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE DE L'AÉROPORT</b> .....	28
1. <i>L'établissement public : un impôt sur les sociétés calculé selon les règles françaises, et dont le produit serait réparti entre la France et la Suisse</i> .....	29
2. <i>Les coûts des missions d'intérêt général rendues par la direction générale de l'aviation civile au profit du secteur douanier suisse seront désormais couverts par une contribution spécifique analogue à la taxe de l'aviation civile</i> .....	30
3. <i>L'impôt sur les sociétés : la confirmation définitive de l'imposition en France de toutes les entreprises</i> .....	33
4. <i>Une application de la TVA suisse, nettement inférieure à la TVA française</i> .....	34

5. <i>Les taxes locales : une architecture complexe mais néanmoins pragmatique, qui pourrait le cas échéant évoluer</i> .....	36
a) Une exonération en France et un assujettissement en Suisse.....	36
b) Une compensation de 3,2 millions d'euros au profit des collectivités locales, bien en deçà des recettes fiscales théoriques .....	37
c) Une compensation largement inférieure aux recettes fiscales potentielles, prix à payer pour encourager le développement de l'aéroport.....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>ANNEXES</b> .....	45
<b>I. LES SECTEURS DOUANIERS SUISSE ET FRANÇAIS DE L' AÉROPORT DE BÂLE-MULHOUSE</b> .....	45
<b>II. DÉCLARATION FRANCO-SUISSE DU 23 JANVIER 2016</b> .....	47

Mesdames, Messieurs,

**L'accord du 23 mars 2017 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse** propose une solution à un problème vieux de plus de soixante ans.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse constitue **un cas unique en son genre d'aéroport binational**. La France et la Suisse se sont entendues pour le construire sur le territoire français au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, car l'aérodrome de la ville de Bâle ne parvenait plus à faire face à la hausse du trafic aérien. Un aéroport provisoire a été inauguré dès 1946 sur le territoire de la commune de Saint-Louis dans le département du Haut-Rhin, puis **une convention bilatérale a été signée le 4 juillet 1949 pour définir les règles relatives à la construction et à l'exploitation de l'aéroport**.

**Cette convention a créé un établissement public franco-suisse**, administré de façon paritaire par les deux pays. **Celui-ci est divisé en un secteur douanier français et un secteur douanier suisse** ; dans ce dernier, la douane suisse contrôle personnes et marchandises, et la Suisse dispose de la compétence souveraine d'accorder des droits de trafic aux compagnies aériennes.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse est situé dans une région très prospère et densément peuplée, au carrefour de la France, de la Suisse et de l'Allemagne. Le nombre de passagers accueillis par l'aéroport a connu une croissance de 71 % ces dix dernières années et devrait représenter 7,7 millions de personnes en 2017, ce qui en fait **le troisième aéroport de Suisse et le cinquième de France, hors aéroports parisiens. 90 % des vols au départ de l'aéroport se font sous droits de trafic suisse**.

**Quelque 126 entreprises sont implantées dans l'enceinte de l'aéroport, dont 75 % dans le secteur douanier suisse**. Leur activité génère 6 400 emplois directs sur la plateforme et autant d'emplois indirects. Les activités industrielles de maintenance aéronautique – en particulier pour l'aviation privée et d'affaires – représentent 2 000 emplois, les compagnies aériennes 600 emplois et les activités de fret et de sûreté/sécurité 500 emplois chacune. Les deux tiers des rémunérations versées par des entreprises présentes sur le site de l'aéroport le sont à des salariés français.

Si le dynamisme économique et l'attractivité de cet aéroport ne sont plus à démontrer, **la question de la fiscalité applicable dans son enceinte est devenue un problème de plus en plus prégnant, au point de retarder certains programmes d'investissement** nécessaires à sa modernisation et à son agrandissement.

**En effet, l'article 14 de l'annexe II à la convention prévoit que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises au sein de l'aéroport font l'objet d'un accord entre les deux gouvernements. Cet accord, toutefois, n'a jamais été signé.**

Invoquant cette absence d'accord, **l'établissement public exploitant l'aéroport, ainsi que les sociétés établies dans le secteur douanier suisse, ne s'estimaient tout simplement pas redevables des impôts en France.** Plus précisément :

**- l'établissement public EuroAirport n'a pas payé l'impôt sur les sociétés entre 1949 et 2015 ;**

**- les compagnies aériennes n'étaient pas soumises à la taxe de l'aviation civile et la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ne bénéficiait d'aucun financement pour les missions d'intérêt général qu'elle effectuait ;**

**- la plupart des entreprises établies dans le secteur douanier suisse ne payaient pas non plus d'impôt sur les sociétés, ni de TVA, ni de cotisation foncière des entreprises (CFE) ou de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).** Seul un petit nombre d'entre elles s'acquittaient des impôts en question, de façon hétérogène.

**En réalité, cette exonération de fait semble n'avoir eu aucun fondement juridique : en l'absence de l'accord bilatéral prévu, c'est bien le droit commun qui aurait dû s'appliquer,** et celui-ci repose sur le principe de territorialité : les entreprises sont imposables dans l'État où sont réalisées les activités, c'est-à-dire là où elles disposent d'un « établissement stable ». Or **l'aéroport est intégralement situé sur le territoire français.** Le droit interne, tout comme la convention fiscale franco-suisse « générale » de 1966, sont sans ambiguïté sur ce point.

**Ce sont donc bien plus des raisons politiques** – la bonne entente entre la France et la Suisse – que des raisons juridiques qui ont permis à cette situation de perdurer pendant des décennies.

Il convient ici de préciser que **ce problème concerne le seul secteur douanier suisse de l'aéroport,** l'application pleine et entière du droit commun dans le secteur français n'ayant jamais été contestée – mais il est vrai que peu d'entreprises l'ont choisi...

**Par une décision du 31 juillet 2009, le Conseil d'État, saisi par une compagnie suisse réalisant des activités de maintenance au sein du secteur suisse, a estimé que la fiscalité française s'appliquait bien dans l'ensemble de l'aéroport.**

**À partir de cette date, les inconvénients de l'incertitude l'ont emporté sur les avantages du non-dit fiscal, entravant par exemple des projets d'investissement. Les négociations ont véritablement repris en 2015, avec une série de déclarations conjointes successives, dans un contexte où la Suisse était sous forte pression internationale en matière de fiscalité et de transparence.**

**Ces négociations ont abouti au présent accord du 23 mars 2017 – qui est donc l'accord prévu par l'article 14 de l'annexe II à la convention du 4 juillet 1949. Cet accord apporte une solution équilibrée au problème, préservant l'intérêt des parties et la compétitivité de l'aéroport, vital pour la région. Il prévoit les dispositions suivantes :**

**- les revenus de l'établissement public *EuroAirport* seront soumis à l'impôt sur les sociétés français, dans les conditions de droit commun. Son produit sera en revanche partagé à égalité entre la Suisse et la France, ce qui n'apparaît pas anormal compte tenu de la détention paritaire du capital. En pratique, l'établissement public exploitant l'aéroport de Bâle-Mulhouse se conforme déjà à cette règle depuis 2015 ;**

**- une contribution spécifique payée par les compagnies aériennes, assise sur le nombre de passagers au départ de l'aéroport, a été créée dans le cadre de la loi de finances pour 2016. Cette contribution, dont le tarif est très inférieur à celui de la taxe de l'aviation civile, couvrira strictement le coût des missions d'intérêt général assurées par la DGAC au profit de l'aéroport. Son produit représentera une ressource annuelle supplémentaire de 6 millions d'euros pour la DGAC ;**

**- les entreprises établies dans le secteur douanier suisse paieront l'impôt sur les sociétés en France, en application du droit commun. Plus des deux tiers ont déjà régularisé leur situation, les autres suivront ces prochains mois ;**

**- en revanche, c'est la TVA suisse qui s'appliquera dans le secteur douanier suisse. La France a pour cela demandé une dérogation au Conseil de l'Union européenne, qui lui a été accordée le 21 février 2017.**

**C'est le cas des impôts locaux – CFE et CVAE – qui est le plus dérogatoire au droit commun. L'accord prévoit que les entreprises du secteur suisse en seront exonérées, mais qu'elles seront à la place soumises à l'impôt sur le capital en Suisse, dans le canton de Bâle-Ville. La perte de recettes potentielles pour les collectivités locales concernées – la région, le département et les communes de Saint-Louis, Blotzheim et Héisingue – sera compensée par un versement de 3,2 millions d'euros par an, prélevé sur l'impôt sur les sociétés payé par l'aéroport lui-même, avant partage de son**

produit entre la France et la Suisse. **Ce montant correspond à ce qu'elles touchent aujourd'hui.**

**La solution retenue est originale. Elle n'est certes pas exempte de critiques,** notamment parce que le montant de 3,2 millions d'euros, plafonné, **ne tient pas compte du dynamisme attendu des bases fiscales. Il s'agit cependant d'un compromis acceptable, et ce sont les collectivités elles-mêmes qui ont poussé pour qu'une solution soit trouvée.** De fait, mieux vaut un montant garanti que des recettes qui n'étaient jusque-là que théoriques, d'autant que le développement de l'aéroport aura des retombées qui profiteront indirectement aux collectivités – ce dont elles sont pleinement conscientes.

**Cet accord est donc un exemple de pragmatisme.** Si la France n'y gagne pas autant qu'avec une stricte application de son droit interne, **elle y gagne beaucoup par rapport à la situation antérieure, et c'est là l'essentiel.** Cet accord permet d'assujettir les entreprises concernées à l'impôt sur les sociétés, tout en préservant l'intérêt de chacune des parties et la compétitivité du site, dont l'importance économique est vitale pour toute la région.

Fondamentalement, même si l'aéroport est situé en territoire français pour des raisons physiques, il s'agit d'un aéroport en grande partie construit pour la Suisse, financé à parité par les deux pays, et sur lesquels les deux pays disposent de prérogatives souveraines. **Il n'est donc pas anormal que cette spécificité, unique en son genre, se traduise par des adaptations de la fiscalité, conformément à la lettre mais aussi à l'esprit de l'accord de 1949.**



---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. BÂLE-MULHOUSE, UN AÉROPORT BINATIONAL EN PLEIN DÉVELOPPEMENT PÉNALISÉ PAR UNE FISCALITÉ INCERTAINE

#### A. L'AÉROPORT DE BÂLE-MULHOUSE, UNIQUE EN SON GENRE, CONNAÎT ACTUELLEMENT UNE FORTE EXPANSION DE SON ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

##### 1. Un aéroport au carrefour de la France, de la Suisse et de l'Allemagne géré par un établissement binational *sui generis*

L'aéroport binational de Bâle-Mulhouse est un aéroport franco-suisse qui se situe intégralement sur le sol français, plus précisément sur le territoire de la commune de Saint-Louis dans le département du Haut-Rhin<sup>1</sup>.

Le projet de construction d'un aéroport binational entre la France et la Suisse du côté français de la frontière franco-suisse, est né dans les années 1930, lorsqu'il est apparu aux autorités helvétiques que l'aérodrome de Bâle-Sternenfeld ne serait bientôt plus en mesure d'absorber la croissance du trafic aérien.

Gelées pendant la Seconde Guerre mondiale, les négociations entre les autorités françaises et helvétiques ont repris en mai 1945 et ont permis l'inauguration des premières infrastructures de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse le 8 mai 1946.

Trois ans plus tard, le 4 juillet 1949, la France et la Suisse concluaient à Berne la convention internationale relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse<sup>2</sup>, appelée à régir le fonctionnement de cet aéroport et de l'établissement public franco-suisse qui en assurerait la gestion.

Cet établissement public *sui generis*, dont la dénomination commerciale est depuis 1987 « EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg », est administré par un conseil paritaire comprenant huit membres français et huit membres suisses (ainsi que deux membres allemands à titre consultatif). Son directeur est suisse et son directeur-adjoint français.

---

<sup>1</sup> Plus précisément, l'aérogare est située sur la commune de Saint-Louis et les pistes de l'aéroport s'étendent sur les territoires des communes de Saint-Louis, Héisingue et Blotzheim.

<sup>2</sup> Convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse publiée par le décret n° 53-537 du 13 mai 1953.

### **La construction et le développement des infrastructures de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**

Les premières infrastructures de l'aéroport binational de Bâle-Mulhouse ont été inaugurées le 8 mai 1946 après avoir accueilli leur premier avion civil quelques jours auparavant, le 2 mai.

Les années suivantes ont vu la construction des pistes Est-Ouest (portée de 1 200 mètres à 1 600 mètres en 1952) et Nord-Sud (piste principale de 2 370 m réalisée en 1953), les voies de circulation et les installations de sécurité aérienne, les bâtiments de maintenance aéronautique (1966), puis une nouvelle aérogare, ainsi que des hangars et des bâtiments de fret inaugurés en 1970.

Par la suite, les infrastructures existantes ont été systématiquement étendues ou transformées pour faire face à l'accroissement du trafic aérien. Ainsi, en 1978, la piste principale a été allongée à 3 900 mètres, afin de permettre le décollage et l'atterrissage de tous les types d'avions sans restrictions, avant que la piste transversale ne soit à son tour allongée de 200 mètres en 2001.

Les halls de départ pour les passagers ont été réaménagés en 1990, avec l'adjonction d'une jetée qui offre désormais 25 places de parking pour aéronefs directement raccordées au terminal.

Le hall de fret a été remplacé en 2015 par un terminal moderne de fret qui répond aux exigences de l'industrie locale, en particulier les entreprises pharmaceutiques.

Le terminal côté ville a également été agrandi et modernisé avec l'ouverture au public de l'extension de la partie française en 2002 suivie de celle de la partie suisse en 2005.

Source : EuropaAirport

Bien que situé en totalité sur le territoire français, l'aéroport comprend **un secteur douanier français** mais également **un secteur douanier suisse dans lequel la douane suisse contrôle personnes et marchandises**, conformément aux stipulations de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 qui prévoit son existence.

Sur son secteur douanier, la Suisse dispose, sur le fondement de l'article 16 de la convention, de **la compétence souveraine d'accorder des droits de trafic** de la même façon que pour les aérodromes situés sur son propre territoire. Du reste, **90 % des vols au départ ou à l'arrivée de l'aéroport (99 % pour le fret)** circulent sous droits de trafic suisse (voir *infra*).

Les deux secteurs douaniers sont **clairement délimités**, comme le montre le schéma en annexe I du présent rapport.

## 2. L'aéroport de Bâle-Mulhouse, situé dans une région dotée d'une économie très dynamique, bénéficie actuellement d'une forte croissance de son trafic aérien

L'aéroport de Bâle-Mulhouse se trouve à **la frontière de la Suisse** mais également **de l'Allemagne** et rayonne dans l'ensemble de **la zone métropolitaine tri-nationale du Rhin supérieur** constituée par l'Alsace, la Suisse du Nord-Ouest, le sud du Land de Rhénanie-Palatinat et une partie du Land de Bade-Wurtemberg<sup>1</sup>.

Cette zone compte **6 millions d'habitants**, dont **3,2 millions** résident à **moins d'une heure de l'aéroport**. Elle est dotée **d'une économie très prospère**, avec **un PIB de 39 000 euros par habitants**.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse constitue donc **une infrastructure indispensable** pour relier l'une des régions les plus dynamiques d'Europe au reste du continent.

*a) Un trafic aérien au départ et à l'arrivée de l'aéroport en hausse de 71 % sur les dix dernières années*

Depuis l'allongement de sa piste principale en 1978, l'aéroport de Bâle-Mulhouse dispose d'infrastructures qui lui permettent **de recevoir tous les types de trafic aérien** : vols réguliers, fret, vols d'affaires et aviation privée.

Selon la saison, son réseau de vols réguliers le relie à **70 à 100 aéroports situés dans une trentaine de pays différents**, et en particulier aux grands *hubs* européens que sont Paris, Londres, Amsterdam, Francfort ou bien encore Munich<sup>2</sup>. Ces différentes destinations sont desservies sans escale tous les jours ou plusieurs fois par semaine.

Environ **25 compagnies aériennes** sont actives sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse et proposent **entre 100 et 120 vols réguliers par jour**. *Easyjet* est de très loin celle qui transporte le plus de passagers, puisque elle a assuré à elle seule, en 2016, **60 % du volume passagers de l'aéroport** mais *Wizz Air*, *Lufthansa*, *TUIfly*, *Air France-KLM*, *British Airways* et *Air Berlin* sont également très présentes sur le site. **90 % des passagers transportés le sont par des compagnies opérant sous droits de trafic suisses**<sup>3</sup>, contre 10 % opérant sous droits de trafic français<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> L'aéroport est situé à 3,5 kilomètres au nord-ouest de la ville suisse de Bâle, à 20 kilomètres au sud-est de la ville française de Mulhouse et à 46 kilomètres au sud-ouest de la ville allemande de Fribourg-en-Brisgau.

<sup>2</sup> En 2016, les principales destinations desservies au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse étaient Londres (620 000), Berlin (412 000), Amsterdam (397 000) et Barcelone (323 000).

<sup>3</sup> Soit 6 354 937 passagers en 2015 et 6 583 073 passagers en 2016.

<sup>4</sup> Soit 706 105 passagers en 2015 et 731 453 passagers en 2016.

Avec **7,3 millions de passagers accueillis**, l'aéroport de Bâle-Mulhouse était en 2016 **le troisième aéroport de Suisse** derrière Zurich et Genève et **le cinquième aéroport de France** hors aéroports parisiens.

Entre 2007 et 2016, la croissance de son trafic passager a connu **une très forte hausse de 71,2 %**. Les perspectives sont actuellement très bonnes puisque la direction de l'aéroport prévoit **7,7 millions de passagers** en 2017, **8,6 millions** en 2020 et **9,1 millions** en 2022.

#### Évolution du trafic passagers et fret de l'aéroport de Bâle-Mulhouse entre 2007 et 2016

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Trafic passagers</b>	4 269 124	4 257 553	3 850 378	4 125 525	5 043 936	5 876 042	5 876 042	6 519 393	7 056 114	7 309 744
<b>Fret (tonnes)</b>	107 280	101 047	84 934	107 488	103 237	94 207	93 872	98 115	101 017	101 271

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur

En matière de fret, environ **100 000 tonnes par an** sont transportés actuellement au départ ou à l'arrivée de l'aéroport, à **99 % par des compagnies opérant sous droits de trafic suisses**.

Contrairement au trafic passager, cette activité a connu **une stagnation depuis 2007**. L'établissement public gestionnaire de l'aéroport prévoit toutefois **une croissance du fret dans les années à venir** avec des objectifs de **107 000 tonnes** transportées en 2017 puis **113 000 tonnes** en 2020 et **116 000 tonnes** en 2022.

Parmi **les sociétés présentes dans la gare de fret** de l'aéroport, on trouve notamment *DHL, FedEx, UPS, TNT, Air France Cargo* ou bien encore *Swissport*<sup>1</sup>.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse est particulièrement actif dans **le transport de médicaments**. Il a obtenu une certification de ses bonnes pratiques de distribution (BDP) dans ce domaine et met en œuvre le programme de certification CEIV Pharma de l'Association internationale du transport aérien avec d'autres acteurs du fret aérien.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse possède également **une activité très importante en matière d'aviation privée et d'affaires**. Il est **l'une des principales plateformes mondiales dans le domaine de la maintenance, de l'entretien et de l'aménagement de ce type d'aéronefs**, avec des sociétés

<sup>1</sup> Ces sociétés emploient environ 900 personnes sur le site de l'aéroport.

comme *Jet Aviation*, *AMAC Aerospace* et *Air Service Basel* qui y sont **très actives**<sup>1</sup>.

*b) L'impact économique de l'aéroport sur sa région est très significatif*

Directement lié aux évolutions du trafic aérien, **le chiffre d'affaires de l'aéroport a pleinement profité de sa bonne santé** ces dernières années : entre 2007 et 2016, il est passé de **86 millions d'euros** à **136,6 millions d'euros**, soit une croissance annuelle moyenne de **5,3 %**.

Dans le même temps, **le résultat net après impôts** de l'établissement public est passé de **8,1 millions d'euros** à **24,8 millions d'euros** (23,2 millions d'euros en 2015), soit une augmentation annuelle moyenne de **11,7 %**.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse employait **360 salariés** en 2016, contre **272** en 2007.

Les **126 entreprises présentes dans l'enceinte de l'aéroport**, pour les **trois quarts d'entre elles dans le secteur suisse**, représentent un volume de ventes directes de **1,6 milliard d'euros**. **29 %** sont des prestataires de service, **25 %** des entreprises de fret et **5 %** des compagnies aériennes.

Leur activité induit **6 400 emplois directs sur la plateforme** et **autant d'emplois indirects**.

Parmi ces **6 400 emplois directs**, les activités industrielles de **maintenance aéronautique** représentent **2 000 emplois**, les **compagnies aériennes 600 emplois** et les **activités de fret et de sécurité/sûreté** environ **500** chacune. À eux seuls, ces quatre secteurs d'activité regroupent **les deux tiers des emplois de l'aéroport**.

**Les deux tiers des rémunérations** versées par des entreprises présentes sur le site de l'aéroport le sont à **des salariés français**.

Au-delà du strict périmètre de l'aéroport, une étude datant de 2016<sup>2</sup> évaluait à **25 000 le nombre d'emplois directs et indirects liés de près ou de loin à l'activité de l'aéroport**. Le chiffre d'affaires de l'ensemble des sociétés de ce bassin d'activité représentait **5 milliards d'euros**, une valeur ajoutée de **1,6 milliard d'euros** et une masse salariale de **1,1 milliard d'euros**.

Enfin, l'aéroport de Bâle-Mulhouse constitue **un véritable atout touristique pour sa région**, puisque **30 %** des passagers qui arrivent par l'aéroport sont **des touristes**.

---

<sup>1</sup> L'activité maintenance, entretien et aménagement des avions privés représente quelque 2 000 emplois industriels sur la plateforme.

<sup>2</sup> Estimation du cabinet Steer Davies Gleave pour le compte de l'aéroport.

*c) Un développement gêné par une absence de sécurité juridique en matière de fiscalité*

Si l'aéroport de Bâle-Mulhouse a vu **son activité se développer considérablement** ces dernières années grâce à **l'expansion rapide de son trafic aérien** et au **dynamisme des entreprises situées sur la plateforme**, les **incertitudes persistantes sur la fiscalité applicable au secteur douanier suisse** (voir *infra*) ont créé **une insécurité juridique** qui est devenue **de plus en plus problématique** au cours du temps.

Cette situation est particulièrement **pénalisante pour le projet d'investissement « programme EAP 2030 »** de l'établissement public EuroAirport.

**Ce programme de développement de l'aérogare à l'horizon 2030** comprend deux phases :

- **une optimisation des installations actuelles** d'ici 2021 afin de pouvoir accueillir 10 millions de passagers par an, pour **un coût de 30 millions d'euros** ;

- **un projet d'extension de l'aérogare** d'ici 2030 pour **un coût de 30 millions d'euros**.

À ces projets s'ajoutent sur la période 2017-2021 **130 millions d'euros d'investissements pour des travaux sur les aires de mouvement** et **40 millions d'euros pour les infrastructures destinées aux activités industrielles de maintenance**.

L'absence de cadre fiscal stabilisé est également **gênante pour les entreprises situées dans le secteur douanier suisse de l'aéroport** et pour toutes celles qui pourraient être tentées de les rejoindre afin de participer au développement économique de la plateforme.

Cette situation est d'autant plus regrettable que **de lourds investissements publics (220 millions d'euros hors taxes aux conditions économiques de 2010)** devraient être prochainement consentis par de nombreux acteurs publics français et suisses pour réaliser sur la période 2020-2025 **un raccordement ferroviaire entre l'aéroport de Bâle-Mulhouse et la gare de Saint Louis**, afin d'offrir aux passagers aériens et aux salariés de la plateforme des temps de trajets plus courts et une alternative à la voiture.

### **Le raccordement ferroviaire entre l'aéroport de Bâle-Mulhouse et la gare de Saint Louis**

Le raccordement ferroviaire entre l'aéroport de Bâle-Mulhouse et la gare de Saint-Louis vise à assurer un accès direct à l'aéroport par des trains régionaux (TER, TER 2000 et S-Bahn) avec, à l'heure de pointe, six trains par heure en provenance et à destination de Bâle et 4 trains par heure en provenance et à destination de Mulhouse.

Ce projet est porté par SNCF Réseau, l'EuroAirport, la région Grand Est et l'Office fédéral des transports suisse.

*Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur*

Conscients que **cette situation ne pouvait pas perdurer** et sensibles **aux effets négatifs d'un éventuel *statu quo***, les gouvernements français et suisse ont décidé **d'accélérer à partir de 2014 les négociations portant sur un accord global relatif à la fiscalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**, qui a trouvé son aboutissement dans la présente convention internationale signée le 23 mars 2017 à Paris.

## **B. UNE CLARIFICATION DE LA FISCALITÉ SANS CESSE REPOUSSÉE PENDANT PLUS DE SOIXANTE ANS**

### **1. Une succession d'accords ponctuels, à défaut d'une solution générale**

Si la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 a permis à l'aéroport de Bâle-Mulhouse de se développer, elle n'a pas, en revanche, **défini clairement les règles fiscales qui lui étaient applicables**.

En effet, si l'article 6 de la convention prévoit que **la législation et la réglementation française sont applicables dans l'ensemble de l'aéroport** sous réserves de dérogations expresses apportées par la convention ou ses annexes, **l'article 14 de l'annexe II à la convention prévoit que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises** à la charge de l'aéroport, des compagnies de navigation aérienne et des entreprises chargées de l'exécution de travaux immobiliers pour l'aéroport **feraient l'objet d'un accord ultérieur entre les deux gouvernements**.

**Convention franco-suisse du 4 juillet 1949  
relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**

**Annexe II**

**Article 14**

Impôts et taxes fiscales

1. Les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises à la charge de l'Aéroport, des compagnies de navigation aérienne et des entreprises chargées de l'exécution de travaux immobiliers pour l'aéroport, feront l'objet d'un accord entre les deux gouvernements.
2. Le personnel suisse domicilié en territoire français n'est assujetti à aucun impôt ni redevance dont les autres habitants des mêmes localités sont exempts ; en outre, les agents suisses et les membres de leur famille ne sont soumis à aucune taxe de police française.

La France et la Suisse, toutefois, n'ont jamais conclu d'accord d'ensemble sur le fondement de cet article, considérant implicitement que lever l'ambiguïté ne pourrait se faire qu'au détriment du développement de l'aéroport.

En résumé, l'établissement public « aéroport de Bâle-Mulhouse » et les entreprises établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport ne s'estimaient pas redevables des impôts en France, tant que l'accord entre les gouvernements de la Suisse et de la France prévu à l'article 14 de l'annexe II de la convention de 1949 n'était pas conclu. La situation, présentée en détail dans la deuxième partie du présent rapport, différait ceci dit quelque peu en fonction des impôts et des entreprises. **Le cas des entreprises situées dans le secteur douanier français de l'aéroport n'a semble-t-il jamais soulevé de problème particulier**, celles-ci étant soumises aux impôts français dans les conditions de droit commun.

Dans ce contexte, un certain nombre de questions ponctuelles ont été abordées au cours des décennies, mais **sans jamais proposer de solution globale aux questions relatives à la fiscalité applicable au secteur douanier suisse de l'aéroport**. Celui-ci a donc connu un développement très dynamique, et représente aujourd'hui 75 % des entreprises implantées sur le site, et 90 % des droits de trafics.

Ces solutions ponctuelles sont les suivantes :

- un échange de notes des 25 et 28 novembre 1950 puis un protocole de négociations du 11 octobre 1957 ont plafonné la part de la Suisse dans les frais généraux constitués par les impôts et taxes, à chaque fois pour une durée de cinq ans ;

- le protocole de 1957 a également prévu une exonération pour l'aéroport du versement forfaitaire de 5 % sur les salaires pour les salaires



versés au personnel domicilié en Suisse, et précisé que l'aéroport ne pourrait être soumis à des impôts autres ou plus élevés que ceux auxquels sont ou seront assujettis à l'avenir les aéroports français. Enfin, il a renvoyé à une négociation ultérieure le règlement de la situation fiscale des entreprises exerçant une activité dans le secteur suisse de l'aéroport ;

- **un échange de notes des 21 mai et 20 juin 1962** a prévu que les entreprises de navigation aérienne qui viendraient s'installer sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse ou étendre leurs installations existantes seraient **exonérées pendant cinq ans de la contribution sur les patentes<sup>1</sup> et des taxes annexes**. Cet échange de notes a également rappelé que les entreprises actives dans le secteur douanier suisse de l'aéroport **sont théoriquement imposables à l'impôt sur les sociétés français**.

L'absence d'accord sur la fiscalité applicable au secteur douanier suisse a conduit à ce que **le droit du travail et le droit fiscal suisses y soient parfois appliqués de facto**.

## **2. Le pas décisif : la décision du Conseil d'État du 31 juillet 2009**

**Un contentieux devant les juridictions administratives françaises** est né par la suite à propos des impositions dues en France par les sociétés suisses actives sur l'aéroport. En l'espèce, la société *Crossair*, devenue *Swiss International Air Lines AG*, appuyée par les autorités cantonales et fédérales suisses, a ainsi cherché à **faire valoir que la fiscalité française n'était pas applicable** aux entreprises suisses exerçant leur activité dans le secteur douanier suisse de l'aéroport tant que l'accord prévu par l'article 14 de l'annexe II de la convention de 1949 n'a pas été adopté.

**Le Conseil d'État, par une décision du 31 juillet 2009**, lui a donné tort, estimant que **la fiscalité de droit commun française s'appliquait bien dans le secteur douanier suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**, sauf dérogations à inclure dans un éventuel accord, donnant en cela raison au Gouvernement français.

---

<sup>1</sup> Remplacée par la suite par la taxe professionnelle.

**Décision du Conseil d'État n° 297933 du 31 juillet 2009  
(premier considérant)**

*Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 6 de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse : la législation et la réglementation françaises sont seules applicables dans l'enceinte de l'aéroport, sauf les dérogations expresses apportées à ce principe par la présente convention et ses annexes ;*

*qu'aux termes de l'article 14 de l'annexe II à cette même convention dans sa rédaction issue de l'échange de notes des 20 juillet et 21 novembre 1960 entre la France et la Suisse : 1. Les conditions d'application des impôts et taxes fiscales français à la charge de l'aéroport, des compagnies de navigation aérienne et des entreprises chargées de l'exécution de travaux immobiliers pour l'aéroport, feront l'objet d'un accord entre les deux gouvernements ;*

*que ces dernières stipulations ne font pas obstacle, en l'absence de stipulations expresses en décidant autrement prévues par un accord entre la France et la Suisse en vigueur au cours des années d'imposition en cause, à l'imposition à l'impôt sur les sociétés des bénéfices qu'une compagnie de navigation aérienne tire des activités de maintenance d'avions et de formation de pilotes pour le compte de tiers qu'elle exerce, en plus de son activité de transport aérien international, au moyen d'installations situées dans le secteur suisse de l'aéroport dont l'emprise se trouve dans son ensemble en territoire français ;*

*que n'y font pas davantage obstacle les stipulations de la convention qui prévoient que, dans ce secteur, les autorités suisses exercent des missions de contrôle, notamment en matière douanière ;*

Cette décision, conduisant la société *Crossair* à acquitter l'impôt sur les sociétés au titre des années 1992, 1993, 1994, 1997 et 1998, a démontré que **le statu quo n'était plus tenable et que les ambiguïtés relatives au statut fiscal de l'aéroport de Bâle-Mulhouse risquaient à terme de nuire au développement de l'aéroport**, alors même que celui-ci bénéficiait – et bénéficie toujours – d'excellentes perspectives économiques.

### **3. La reprise des négociations en 2015**

Les deux gouvernements ont donc entamé **la négociation d'une convention fiscale** dont les grands principes ont été progressivement déterminés lors des déclarations conjointes franco-suisse des 22 janvier 2015, 14 avril 2015 et 23 janvier 2016.

**La déclaration du 23 janvier 2016**, qui figure en annexe du présent rapport, se donne pour objectif de « *poser les premiers principes d'une solution en vue de la définition d'un régime juridique pérenne, adapté à la situation particulière de cet aéroport et des activités qu'il abrite* ».

**La négociation a abouti à la signature<sup>1</sup> à Paris le 23 mars 2017 du présent accord entre le Gouvernement de la République française et le**

<sup>1</sup> Par M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes et M. Didier Burkhalter, conseiller fédéral suisse en charge des affaires étrangères.

## **Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.**

**Les acteurs économiques concernés ont accueilli avec soulagement la signature de cet accord**, dont l'absence était devenue très problématique aux yeux des investisseurs. En témoigne cet extrait du mot d'introduction du rapport annuel 2019 de l'aéroport de Bâle-Mulhouse : « *en 2016, pour la septième année consécutive, l'EuroAirport a connu une nouvelle croissance record du trafic des passagers. L'activité du fret est restée stable dans son ensemble. Grâce à des investissements réguliers dans la modernisation et le développement de son infrastructure, l'Aéroport a poursuivi systématiquement ses objectifs d'amélioration continue de la sécurité et de la qualité du service. Son positionnement de site abritant des entreprises spécialisées dans l'entretien et l'aménagement d'avions a apporté une contribution majeure à la création de valeur. La signature de l'accord binational sur le dossier fiscal a apporté la clarté indispensable pour les entreprises suisses en secteur suisse* ».

Au-delà de la décision du Conseil d'État de 2009, l'accélération des négociations **doit être comprise dans le contexte plus large d'une pression internationale sur la Suisse en matière fiscale, marquée notamment par la levée du secret bancaire** avec, d'abord, la loi FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) adoptée par les États-Unis en 2010, puis avec l'accord multilatéral signé à Berlin le 29 octobre 2014 sous l'égide de l'OCDE, prévoyant le passage à l'échange automatique d'informations d'ici 2017 (pour la France) ou 2018 (pour la Suisse). Au niveau bilatéral, la signature de l'accord du 25 juin 2014 entre la France et la Suisse relatif à l'échange d'informations à la demande (cf. *infra*) a également joué un rôle.

## **II. LA SITUATION ANTÉRIEURE : BÂLE-MULHOUSE, UN AÉROPORT DONT LES ACTEURS SE SONT LONGTEMPS ACCOMODÉS D'UNE QUASI-ABSENCE DE FISCALITÉ**

### **1. L'établissement public : une exonération *de facto* depuis plus de soixante ans**

Entre 1950 et 2015, l'établissement public « aéroport de Bâle-Mulhouse » n'a pas payé d'impôt sur les sociétés, celui-ci ne s'estimant pas redevable du fait de l'absence de l'accord entre les gouvernements de la Suisse et de la France prévu à l'article 14 de l'annexe II de la convention de 1949. À vrai dire, la non-imposition de l'établissement public va même au-delà du seul impôt sur les sociétés (IS), assis sur le bénéfice annuel, puisque l'imposition sur les revenus, au sens de la convention fiscale franco-suisse, **visent entre autres les gains en capital (plus-values), les revenus passifs (redevances, intérêts, dividendes) etc.** Cet

état de fait apparaît dans le rapport annuel 2016 de l'établissement public (première ligne du tableau ci-dessous) :

### Impôt acquitté par l'établissement public EuroAirport

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016
<b>Impôt sur les sociétés</b> ( <i>corporate tax</i> )			6,3	6,9
<b>Impôts, taxes et versements assimilés</b> ( <i>property taxes and other taxes</i> )	6,6	6,9	7,4	7,4

Source : rapport annuel 2016 de l'EuroAirport Bâle-Mulhouse-Fribourg

**Il s'agit bien d'une double non-imposition** : si la France n'exerçait pas son droit d'imposer les bénéfices de l'établissement public, la Suisse n'a jamais estimé disposer de ce droit.

Cette situation privilégiée n'est évidemment pas pour rien dans le développement économique de l'aéroport au cours des dernières décennies. **Reste que sur le strict plan juridique, cette non-imposition de fait apparaît très fragile**, et sa tolérance par l'administration fiscale française difficilement justifiable rétrospectivement. En effet, en l'absence de l'accord prévu à l'article 14 de l'annexe II de la convention de 1949, **c'est bien le droit commun et lui seul qui aurait eu vocation à s'appliquer**.

**Or celui-ci prévoit une imposition en France, conformément au principe de territorialité** : l'aéroport de Bâle-Mulhouse étant intégralement situé sur le territoire français, l'établissement public est en principe redevable de l'impôt sur les sociétés en France, sans que la composition de son capital (détenu à parité entre la Suisse et la France) ou sa division en deux secteurs sur le plan douanier y changent quoi que ce soit. Son statut d'établissement public est également neutre à cet égard<sup>1</sup>.

En l'espèce, il n'est même pas nécessaire d'invoquer les stipulations de la convention fiscale franco-suisse de 1966, qui au demeurant mèneraient à la même conclusion (cf. *infra* au sujet des autres entreprises) : **le droit interne français est sans ambiguïté sur ce point**.

<sup>1</sup> En effet, le 1 de l'article 206 du code général des impôts soumet à l'impôt sur les sociétés les établissements publics, les organismes de l'État jouissant de l'autonomie financière et les organismes des départements et des communes se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif. Par ailleurs, l'article 1654 du même code énonce le principe général selon lequel des organismes tels que notamment les établissements publics, les exploitations industrielles et commerciales de l'État ou des collectivités locales doivent, sous réserve des exonérations légales existantes, acquitter dans les conditions de droit commun, les impôts et taxes de toute nature auxquels seraient assujetties les entreprises privées effectuant les mêmes opérations.

Après la décision du Conseil d'État de 2009, la situation fiscale de l'aéroport est devenue difficilement tenable, entravant ou retardant de nombreux projets.

**2. Les services d'intérêt général que rend la direction générale de l'aviation civile (DGAC) sur l'aéroport de Bâle-Mulhouse depuis sa création n'ont jusqu'ici jamais fait l'objet d'une compensation**

En vertu de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, les entreprises de transport aérien doivent s'acquitter, pour chacun de leurs vols commerciaux, d'une **taxe de l'aviation civile (TAC) au profit du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** qui finance les activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

Cette taxe est assise sur le **nombre de passagers et la masse de fret et de courrier embarqués en France**<sup>1</sup>, quelles que soient les conditions tarifaires accordées par le transporteur<sup>2</sup>.

Son produit pour 2018 est évalué par le projet de loi de finances pour 2018 à **416,4 millions d'euros** sur la base d'une prévision de **79 millions de passagers (fret compris) assujettis**.

Alors que les services de la DGAC chargés du contrôle de la navigation aérienne ou de la certification aéronautique sont financés par **des redevances pour services rendus**, la taxe de l'aviation civile permet de couvrir plus particulièrement **les coûts des activités régaliennes de la DGAC**, en particulier :

- **la régulation** économique et technique du transport aérien ;
- **la réglementation** de la circulation aérienne ;
- **le respect des règles de sécurité et de protection de l'environnement** des installations aéroportuaires et des aéronefs ;
- **la surveillance** du service de lutte contre l'incendie et contre le péril animalier dans les aéroports ;
- **les coûts de structure** associés à ces missions.

---

<sup>1</sup> France métropolitaine, départements d'outre-mer et collectivités d'outre-mer de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy.

<sup>2</sup> Une série limitée de passagers sont dispensés du paiement de la taxe de l'aviation civile : les personnels dont la présence à bord est directement liée au vol considéré ; les enfants de moins de deux ans ; les passagers en transit direct, le fret ou le courrier effectuant un arrêt momentané sur l'aéroport et repartant par le même aéronef avec un numéro de vol au départ identique au numéro de vol de l'aéronef à bord duquel ils sont arrivés ; les passagers, le fret ou le courrier reprenant leur vol après un atterrissage forcé en raison d'incidents techniques, de conditions atmosphériques défavorables ou de tout autre cas de force majeure.

Or, alors que les compagnies aériennes devaient s'acquitter de cet impôt dans tous les aéroports de France, **aucune taxation ne s'appliquait aux compagnies circulant sous droits de trafic suisse au départ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.**

Cela signifiait **qu'aucune ressource n'était prévue pour financer les services d'intérêt général rendus par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) au profit du secteur douanier suisse de l'aéroport**, alors pourtant que **leur coût a depuis été évalué à 6 millions d'euros par an environ (voir *infra*).**

### **3. L'impôt sur les sociétés : une non-imposition de fait qui aboutit à une préférence quasi-systématique pour le secteur suisse**

Avant la période récente, **la situation des entreprises établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse était comparable à celle de l'établissement public lui-même** : en l'absence de l'accord entre les deux gouvernements prévu à l'article 14 de l'annexe II de la convention de 1949, **celles-ci ne s'estimaient pas, dans leur très grande majorité, soumises à l'impôt sur les sociétés ni aux autres impôts français sur les revenus.**

Pourtant, là encore, **c'est bien le droit commun qui aurait eu vocation à s'appliquer en l'absence d'accord spécifique**, et celui-ci prévoit là encore une imposition en France :

- **pour les sociétés ayant leur siège en France, c'est le droit interne français qui aurait dû s'appliquer, comme pour l'établissement public ;**

- **pour les sociétés établies en Suisse, c'est la convention fiscale franco-suisse du 9 septembre 1966 qui aurait dû s'appliquer.** Conforme aux principes généraux qui régissent les conventions fiscales, repris par le modèle de l'OCDE, la convention de 1966 prévoit qu'une entreprise établie en Suisse est redevable de l'impôt sur les bénéfices dans ce pays, sauf pour **la part correspondant à l'activité exercée par l'intermédiaire d'un « établissement stable » en France. Cette règle est expressément confirmée par l'article 7 de la convention fiscale (cf. encadré), conforme au modèle de l'OCDE.** La définition de l'établissement stable, prévue à l'article 5 et elle aussi conforme au modèle de l'OCDE, concerne les activités conduites par les entreprises en question ;

- **pour les sociétés établies dans un autre pays, la règle est la même** : les bénéfices tirés d'activités exercées au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse sont imposables en France au titre de l'établissement stable. En effet, toutes les sociétés étrangères établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport ne sont pas nécessairement, pour autant, établies en Suisse.

Enfin, en l'absence de convention fiscale avec l'autre État, ce qui pourrait théoriquement concerner certaines sociétés<sup>1</sup>, le droit interne français trouverait de toute façon à s'appliquer, levant ainsi toute ambiguïté.

**Convention franco-suisse du 9 septembre 1966 en vue d'éviter  
les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune**

**Article 5**

1. Au sens de la présente Convention, l'expression « établissement stable » désigne une installation fixe d'affaires où l'entreprise exerce tout ou partie de son activité.

2. L'expression « établissement stable » comprend notamment :

- a) Un siège de direction ;
- b) Une succursale ;
- c) Un bureau ;
- d) Une usine ;
- e) Un atelier ;
- f) Une mine, une carrière ou tout autre lieu d'extraction de ressources naturelles ;
- g) Un chantier de construction ou de montage dont la durée dépasse douze mois.

**Article 7**

1. Les bénéfices d'une entreprise d'un État contractant ne sont imposables que dans cet État **à moins que l'entreprise n'exerce son activité dans l'autre État contractant par l'intermédiaire d'un établissement stable qui y est situé.** Si l'entreprise exerce son activité d'une telle façon, **les bénéfices de l'entreprise sont imposables dans l'autre État**, mais uniquement dans la mesure où ils sont imputables audit établissement stable.

La situation des entreprises concernées était donc à tout le moins celle d'une non-imposition à l'IS en France, **voire d'une double non-imposition.** Il ressort en effet des éléments fournis à votre rapporteur que **l'impôt sur les bénéfices, s'il n'était pas acquitté en France, n'en était pas pour autant acquitté en Suisse** : « *jusqu'à la conclusion de l'accord, la situation était diverse. Certaines sociétés souscrivaient une déclaration d'impôt sur les sociétés au titre de leur établissement stable en France. D'autres ne déposaient pas de déclaration d'impôt sur les sociétés en France. Il ressort des discussions avec la partie suisse qu'elles pouvaient ne pas distinguer dans leur déclaration suisse l'activité exercée sur le sol suisse de celle réalisée sur le sol français. Le bénéfice soumis à l'impôt en Suisse se rapportait donc tant à leur activité suisse que française. Il existe un risque que certaines entreprises n'aient pas soumis à*

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur ne dispose d'aucun élément précis à cet égard, mais le cas est néanmoins peu probable – ne serait-ce que parce que la France dispose de l'un des réseaux conventionnels les plus denses au monde en matière fiscale, et de mesures anti-abus spécifiques à l'égard de certains États avec lesquels elle n'est pas liée par une convention fiscale.

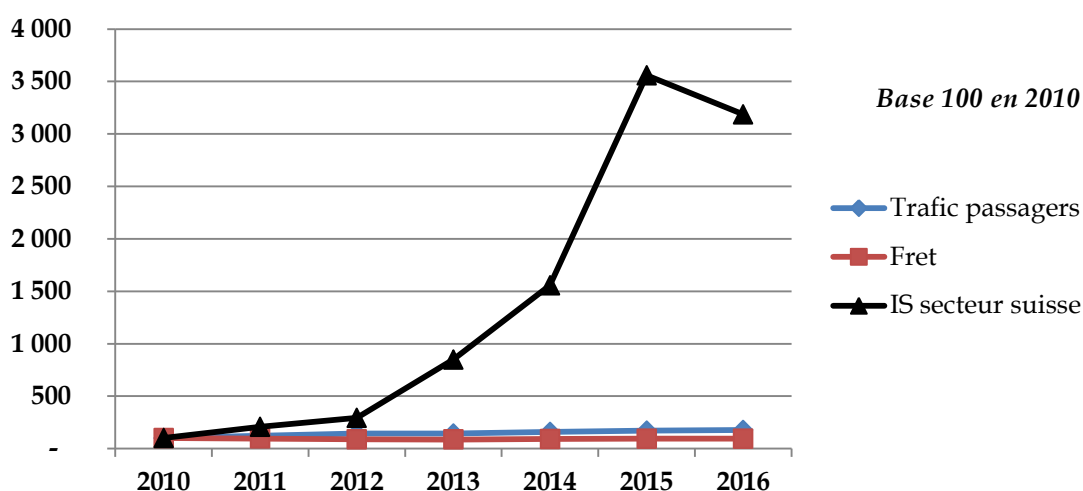
*l'impôt, en France ou en Suisse, les revenus de leur activité exercée dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse<sup>1</sup> ».*

Ce « risque » aurait sans doute été moindre si les autorités fiscales suisses avaient contrôlé les déclarations déposées par les entreprises au regard du principe de territorialité, et si les autorités françaises avaient mené des contrôles en nombre adéquat.

**Le secteur douanier suisse est donc caractérisé par une situation de double non-imposition et rassemble 75 % des 126 sociétés présentes à l'aéroport de Bâle-Mulhouse en 2016, contre environ 25 % pour le secteur français<sup>2</sup> – et encore cette répartition ne concerne-t-elle que le nombre d'entreprises, et non la valeur ajoutée, dont il est possible qu'elle soit encore plus inégalement répartie. Pour mémoire, hors compagnies aériennes, environ cinquante entreprises sont établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport<sup>3</sup>.**

Les éléments transmis à votre rapporteur montrent clairement que l'impôt sur les sociétés acquitté était sans commune mesure avec l'activité réelle de l'aéroport. **Un « rattrapage » très rapide se produit à partir de l'année 2010, c'est-à-dire suite à la décision du Conseil d'État : pour un montant en base 100 en 2010, l'impôt sur les sociétés encaissé par l'État passe à environ 3 200 en 2016.**

#### Évolution comparée du trafic (passagers et fret) de l'aéroport de Bâle-Mulhouse et de l'impôt sur les sociétés acquitté par les entreprises du secteur suisse



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur.

<sup>2</sup> Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur. Le problème évoqué ici concerne le seul secteur suisse de l'aéroport : l'imposition en France des entreprises établies dans le secteur français de l'aéroport n'a jamais donné lieu à contestation.

<sup>3</sup> Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur.



Il convient toutefois de souligner que, d'après les informations transmises à votre rapporteur, **plusieurs sociétés importantes du secteur douanier suisse acquittent bien, et depuis plusieurs années, leur impôt sur les sociétés en France.** Si l'on peut se féliciter de cette situation, force est de constater qu'elle représente aussi **un aveu en creux de la fragilité juridique de la position de toutes les autres entreprises.**

Il apparaît donc que l'assujettissement à l'impôt relevait, au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, **d'une tolérance implicite au cas par cas, bien davantage que de l'application de la règle de droit.** À l'heure où certains États membres de l'Union européenne se voient reprocher, sous l'angle de l'interdiction des aides d'État, leurs régimes fiscaux négociés à titre individuels (*tax rulings*), une telle pratique, dépourvue même de base juridique mais reposant sur une absence de contrôles, ne pouvait plus guère durer.

**La décision du Conseil d'État du 31 juillet 2009 a permis de lever toute ambiguïté,** en confirmant que les entreprises établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse étaient bien assujetties à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, sauf dérogations expresses prévues par un accord international.

**Reste qu'il aura fallu plusieurs décennies avant de parvenir à ce résultat.** Interrogée par votre rapporteur sur l'absence – ou la rareté – de contrôles dans la période antérieure, l'administration fiscale a estimé que *« la mise en œuvre des procédures de contrôle était délicate en raison des difficultés d'accès aux informations concernant ces entreprises. Ceci s'expliquait tant par leur réticence à répondre aux demandes des services fiscaux français que par la portée limitée du mécanisme d'assistance administrative prévue par la convention fiscale avant la conclusion de l'avenant du 27 août 2009, entré en vigueur le 4 novembre 2010. Enfin, l'absence de mécanisme d'assistance au recouvrement avec la Suisse a limité de facto l'utilité des procédures de taxation d'office ».*

Compte tenu de la sensibilité politique du sujet, **il semble en fait, tout simplement, que l'administration ait implicitement fait preuve d'une certaine retenue dans ses contrôles,** tant que la situation n'était pas clarifiée au niveau international.

#### **4. La TVA : un assujettissement théorique**

**S'agissant de la TVA, la situation antérieure n'était guère plus satisfaisante que pour l'impôt sur les sociétés,** ni plus solide sur le plan juridique. D'après les informations transmises à votre rapporteur, il semble en effet que les entreprises du secteur suisse de l'aéroport **n'étaient de facto pas assujetties ni à la TVA française, ni à la TVA suisse.**

Pourtant, aux termes de l'article 5 de la directive 2006/112/CE<sup>1</sup>, dite « directive TVA », la TVA est applicable sur l'ensemble du territoire d'un État membre, à l'exception des territoires expressément visés à l'article 6, tels que les Îles anglo-normandes ou les départements français d'Outre-mer. Les entreprises établies dans le secteur douanier suisse de l'aéroport, de même que l'établissement public lui-même, sont donc bien en principe assujetties à la TVA dans les conditions de droit commun.

Dans sa décision d'exécution du 21 février 2017 autorisant la France à déroger à ce principe<sup>2</sup> (cf. *infra*), le Conseil de l'Union européenne évoque « des problèmes relatifs au secteur douanier suisse (...), notamment pour ce qui est du contrôle de l'application des règles de l'Union en matière de TVA par les entreprises établies dans ce secteur ».

Les remarques ci-dessus s'appliquent à la TVA intracommunautaire, et **ne concernent pas la TVA à l'importation**, perçue en même temps que les droits de douane lors de l'entrée sur le territoire de l'Union, par la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). La TVA à l'importation n'appelle pas, *a priori*, de remarque particulière.

## 5. Les taxes locales : un paiement aléatoire

S'agissant enfin des taxes locales et taxes annexes sur les salaires, la situation était également celle d'une non-imposition de fait, mais là encore avec des exceptions<sup>3</sup> : « la situation antérieure à la négociation de l'accord était que la plupart des entreprises exerçant leur activité dans le secteur suisse de l'aéroport n'acquittaient pas les taxes locales. Cependant, un petit nombre d'entre elles le faisait pour un montant estimé à 3,2 millions d'euros sur les dernières années ». Comme pour les autres impôts, ces taxes locales auraient dû être acquittées en France, en application du principe de territorialité.

Au sens du présent accord, on entend par « taxes locales et taxes annexes sur les salaires » :

- **la contribution économique territoriale (CET)**, composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;

- **les taxes annexes sur les salaires** telles que la taxe d'apprentissage, la participation des employeurs au développement de la formation

---

<sup>1</sup> Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

<sup>2</sup> Décision d'exécution 2017/320/UE du Conseil autorisant la France à conclure avec la Confédération suisse un accord concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse qui inclut des dispositions dérogatoires à l'article 5 de la directive 2006/112/CE.

<sup>3</sup> L'établissement public EuroAirport lui-même est soumis à la CFE et à la CVAE dans les conditions de droit commun. Cf. tableau supra : ces impôts sont inclus dans la catégorie « impôts, taxes et versements assimilés ». Il en va de même pour les entreprises du secteur français.

professionnelle continue et la participation des employeurs à l'effort de construction.

**Celles-ci bénéficiaient aux communes, aux EPCI, au département et à la région, selon la répartition suivante :**

**Recettes de CFE et CVAE encaissées par les collectivités territoriales  
dans le secteur suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**

*(en euros)*

	2015	2016	Moyenne 2015-2016	Part du total
Blotzheim				
Hésingue	1 361 977			
Saint-Louis	245 717			
<b>CA 3 frontières*</b>	438 140	2 110 172		
<b>Département</b>	727 123	813 027	770 075	24 %
<b>Région</b>	374 806	419 086	396 946	12 %
<b>Total CFE + CVAE</b>	<b>3 147 762</b>	<b>3 342 285</b>	<b>3 245 024</b>	<b>100 %</b>

\* À compter de 2016, les montants de la CET sont perçus par la CA 3 frontières à la place des communes (régime de la fiscalité professionnelle unique).

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur

La question des taxes locales est, comme pour les autres impôts, traitée par l'accord du 23 mars 2017 entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

### III. L' ACCORD DE 2017 : UN COMPROMIS DÉROGATOIRE MAIS PRAGMATIQUE, QUI PRÉSERVE L' INTÉRÊT DES ÉTATS ET LA COMPÉTITIVITÉ ÉCONOMIQUE DE L' AÉROPORT

Dans son rapport d' activité 2016, l' établissement public EuroAirport Bâle-Mulhouse consacre un développement à la signature du présent accord : « *Sécurité juridique dans le dossier fiscal : enfin une réalité. Le paraphe, fin 2016, puis la signature, en mars 2017, par la France et la Suisse, d' un accord binational clarifiant définitivement la fiscalité applicable sur le site aéroportuaire et notamment le statut fiscal des entreprises suisses implantées dans le secteur suisse revêtent une importance stratégique majeure pour l' Aéroport. Nous adressons nos sincères remerciements aux représentants de nos deux Etats, nos Administrateurs, les élus alsaciens et bâlois pour leur mobilisation de tous les instants au cours des trois dernières années. La ratification prochaine de l' Accord demeure également indispensable pour garantir la sécurité juridique pour les entreprises suisses opérant sur le site, afin de permettre leur développement futur et préserver l' attractivité de l' ensemble de la région trinationale* ».

**Plus prosaïquement, le présent accord, qui vise à régler impôt par impôt les divergences d' interprétation accumulées au fil des décennies, demeure un compromis dérogatoire par rapport au droit commun français, à l' avantage des entreprises du secteur suisse.**

Il n' en demeure pas moins un accord bienvenu et nécessaire, pour deux raisons :

- **d' une part, si la France n' y gagne pas autant qu' avec une stricte application de son droit interne, elle y gagne néanmoins beaucoup par rapport à la situation antérieure.** L' accord est par ailleurs relativement neutre pour la partie suisse, de sorte qu' il ne fait, *in fine*, pas de perdant parmi les États ;

- **d' autre part, ce compromis permet d' assujettir les entreprises concernées à l' impôt, tout en tenant compte de la situation héritée, et en préservant la compétitivité du site de l' aéroport de Bâle-Mulhouse, dont l' importance économique est vitale pour toute la région.**

Fondamentalement, même si l' aéroport est intégralement situé en territoire français pour des raisons physiques, **il s' agit d' un aéroport en grande partie construit pour la Suisse et en particulier pour le canton de Bâle**, centre économique et industriel de la Confédération, et financé à parité par la France et la Suisse. Il n' est donc pas anormal que cette réalité se traduise par un **accord international, conforme à l' esprit de l' accord de 1949 et à la volonté politique** constamment réaffirmée depuis lors.

**Il est, en revanche, nettement préférable que cette volonté politique prenne la forme d' un accord en bonne et due forme, plutôt que d' une tolérance tacite des autorités, comme ce fut le cas pendant plus de soixante ans.**

## **1. L'établissement public : un impôt sur les sociétés calculé selon les règles françaises, et dont le produit serait réparti entre la France et la Suisse**

Aux termes du 1 de l'article 1<sup>er</sup> du présent accord, « *l'imposition des revenus de l'établissement public dénommé "aéroport de Bâle-Mulhouse", situé sur le territoire français, est déterminée conformément à la législation et à la réglementation françaises* ».

**Sur le strict plan juridique, cet article ne fait que rappeler le droit :** situé sur le territoire français, l'aéroport de Bâle-Mulhouse doit en effet être soumis à l'impôt sur les sociétés français. Il en va de même pour l'ensemble de la fiscalité applicable aux revenus de l'établissement public.

De façon dérogatoire, en revanche, le 3 du même article prévoit que **le produit de l'impôt sur les sociétés**, pour la partie excédant le montant du prélèvement de 3,2 millions d'euros au profit des collectivités locales (cf. *infra*), **est partagé à parts égales entre la France et la Suisse**.

**Il s'agit bien là d'une solution de compromis :** en principe, le droit commun voudrait que l'impôt sur les bénéficiaires de l'établissement public soit non seulement *déterminé* conformément aux règles d'assiette et de taux prévues par la législation française, mais encore que le *produit* de cet impôt revienne intégralement à la partie française. Le partage des recettes à parts égales, toutefois, **permet de tenir compte de façon pragmatique de l'intérêt des parties et de préserver la compétitivité du site, tout en écartant tout risque d'optimisation fiscale pour l'aéroport**, lequel demeure en tout état de cause soumis aux règles françaises.

**Le présent article permettra de sécuriser durablement l'ensemble des acteurs concernés**, à commencer par l'aéroport lui-même, et de permettre un développement serein de ses activités. Comme expliqué *supra*, **l'établissement public « aéroport de Bâle-Mulhouse » acquitte l'impôt sur les sociétés français depuis deux ans**. Le rapport annuel 2016 de l'aéroport mentionne expressément ce changement : « *le résultat net s'établit à 24,8 millions d'euros et tient compte du calcul de l'impôt sur les sociétés, nouvellement appliqué à l'Aéroport et correspondant à un montant de 6,9 millions d'euros* ». Le montant d'impôt sur les sociétés acquitté en 2015, pour la première fois, était de 6,3 millions d'euros.

Aujourd'hui, compte tenu du prélèvement de 3,2 millions d'euros au profit des collectivités locales, **la France et la Suisse se partageront donc en pratique la moitié de l'impôt sur les sociétés acquitté par l'aéroport**, soit un quart pour chaque État.

**2. Les coûts des missions d'intérêt général rendues par la direction générale de l'aviation civile au profit du secteur douanier suisse seront désormais couverts par une contribution spécifique analogue à la taxe de l'aviation civile**

L'article 2 de la convention fiscale stipule que **les entreprises de transport aérien qui effectuent des services sur la base des autorisations de trafic délivrées par la Suisse sont exonérées de la taxe de l'aviation civile** mais qu'en contrepartie, elles sont **assujetties à une contribution assise sur les passagers embarqués sur un vol commercial.**

Cette contribution est destinée à **couvrir les coûts des missions d'intérêt général assurées par l'administration française de l'aviation civile** à l'occasion de l'utilisation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse par **ces compagnies aériennes bénéficiant de droits de trafic suisse.**

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) réalise en effet **de nombreuses missions d'intérêt général pour le secteur suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.**

Elle est notamment chargée de :

- vérifier, par sa participation à la tutelle de l'établissement public, **l'application des réglementations** relatives à l'ouverture et à la gestion des aérodromes, aux transporteurs aériens, à la sûreté des passagers et du fret, à la circulation aérienne, à la sécurité et à la protection de l'environnement des installations aéroportuaires et des aéronefs et à la lutte contre les nuisances sonores aériennes ;

- **d'exercer des missions de surveillance** relatives au service de sauvetage et de lutte contre l'incendie ainsi qu'au péril animalier dans l'enceinte de l'aéroport ;

- **d'assurer le contrôle du respect par les aéronefs étrangers des standards établis par la convention de Chicago en matière d'aviation civile internationale** dans le cadre du programme établi par l'agence européenne de sécurité aérienne (AESA).

En outre, l'ensemble des activités réalisées par les services centraux et déconcentrés de la DGAC génèrent **des coûts en termes de fonctions support** (gestion des ressources humaines, maintenance informatique, fonctionnement) **qui sont imputés selon une clé de répartition à l'aéroport de Bâle-Mulhouse et en particulier au secteur suisse.**

Le fait que la taxe de l'aviation civile, qui s'applique dans l'ensemble des aéroports français, **ne soit pas appliquée aux transporteurs aériens qui embarquent des passagers, du fret ou du courrier à partir du secteur suisse** et que **la DGAC ne perçoive aucune compensation de la Suisse pour les services qu'elle déploie en faveur du secteur helvétique de l'aéroport** était particulièrement **problématique.**

L'article 2 la convention met un terme à **cette situation anormale** et vient ainsi entériner le dispositif introduit au VII de l'article 302 *bis* K du code général des impôts par l'article 49 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 que la France avait adopté pour tenir compte du refus de la Suisse de voir appliquer la taxe de l'aviation civile au secteur douanier suisse.

Cet article a en effet prévu **une dérogation explicite au champ d'application de la taxe de l'aviation civile (TAC)**, dès lors que l'embarquement des passagers, du fret ou du courrier, bien que localisé sur le territoire français, est effectué **par des transporteurs aériens publics qui bénéficient de droits de trafic accordés par un État tiers limitrophe**, conformément aux stipulations d'un accord international entre cet État et la France.

En contrepartie, il a soumis les transporteurs aériens concernés **au paiement d'une contribution financière, destinée à couvrir les coûts des missions d'intérêt général assurées par la DGAC à l'occasion de l'utilisation de cet aéroport.**

Cette contribution est **assise sur le nombre de passagers embarqués sur chaque vol commercial.** Son tarif sera égal **au rapport entre le montant des coûts des missions d'intérêt général assurées par la DGAC et le nombre total de passagers embarqués par ces transporteurs aériens à partir de cet aéroport** au cours d'une année civile. **Aucune contribution assise sur le fret ou le courrier embarqué n'est en revanche prévue.**

Un arrêté des ministres chargés du budget et de l'aviation civile, pris après concertation avec les autorités compétentes de l'autre État partie à l'accord international, **fixe la liste des coûts pris en considération pour le calcul du tarif de la contribution** ainsi que **les règles de leur actualisation.**

De fait, l'article 2 de la convention prévoit bien **qu'un protocole d'accord conclu entre les administrations françaises et suisse chargées de l'aviation civile détermine la liste des coûts financés par cette contribution**<sup>1</sup>. Ce protocole fixe les modalités de détermination de ces coûts, les règles de leur actualisation ainsi que le tarif de la contribution.

**Ce protocole d'accord a été conclu le 16 février 2017** entre la direction générale de l'aviation civile (DGAC) française et son homologue suisse, l'office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

---

<sup>1</sup> Ces coûts se rattachent aux activités de régulation économique et technique, à la réglementation de la circulation aérienne, au respect des règles de sécurité et de protection de l'environnement des installations aéroportuaires et des aéronefs, à la surveillance du service de lutte contre l'incendie et contre le péril animalier de l'aéroport et incluent les coûts de structure associés à ces missions.

Les deux administrations ont décidé que **la valorisation des coûts serait définie d'un commun accord pour des périodes de cinq ans**<sup>1</sup>.

Le coût initial a été fixé à **6 013 168 euros pour la première période quinquennale**, qui couvre les années d'assiette 2016 à 2020. Il a été calculé sur la base de **données ressortant de la comptabilité analytique du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens »** pour l'exercice budgétaire 2016.

Pour chacune des années de cette première période, une actualisation des coûts est appliquée sous forme **d'une indexation égale à l'inflation**, dans la limite de 1 %.

Enfin, il est prévu que pour la première année de versement de la rémunération, en 2017, un *prorata temporis* s'applique au montant nominal de 6 013 168 euros, ramené à neuf mois (à compter du 1<sup>er</sup> avril 2017).

Le protocole prévoit également que **c'est l'établissement public franco-suisse gestionnaire de l'aéroport qui sera chargé de percevoir les recettes de la contribution versée par les compagnies aériennes bénéficiant de droits de trafic suisse** et qu'il devra reverser son produit à la DGAC **tous les 15 du mois qui suit un trimestre civil**.

Les stipulations de ce protocole ont été transcrites dans le droit français par **l'arrêté du 6 juin 2017 fixant les modalités d'application des dispositions du 4 du VII de l'article 302 bis K du code général des impôts**.

Dans le même temps, **l'arrêté du 6 juin 2017 fixant le tarif de la contribution prévue au VII de l'article 302 bis K du code général des impôts**<sup>2</sup> a prévu que le tarif de cette contribution financière serait de **1,73 euro par passager embarqué, soit une somme très inférieure aux 4,48 euros de taxe de l'aviation civile auxquels sont assujettis les compagnies aériennes au départ des autres aéroports français** pour les vols à destination de la France, d'un autre État membre de la Communauté européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse<sup>3</sup>.

**Enfin, le décret n° 2017-640 du 26 avril 2017 fixant la date d'entrée en vigueur de la contribution** prévue au I de l'article 49 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a prévu que celle-ci se produirait **au lendemain de la publication de ce décret, soit le 27 avril**.

Selon la DGAC, le délai de publication de ce décret était dû à **l'examen par la Commission européenne de la compatibilité de ce dispositif avec le droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État**.

---

<sup>1</sup> Un an avant l'échéance de chaque période quinquennale, la DGAC présente à l'OFAC un état récapitulatif pour chaque catégorie de coûts, un chiffrage actualisé, tenant compte le cas échéant d'évolutions normatives ayant une incidence sur leur détermination.

<sup>2</sup> Pris après consultation le 2 décembre 2016 du conseil d'administration de l'établissement public de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

<sup>3</sup> Cette somme est de 8,06 euros par passager embarqué pour les autres destinations.



**Le premier versement a été effectué le 15 octobre 2017** par l'agent comptable de l'aéroport de Bâle-Mulhouse au titre des sommes encaissées au cours du troisième trimestre 2017.

### **3. L'impôt sur les sociétés : la confirmation définitive de l'imposition en France de toutes les entreprises**

L'article 3 du présent accord rappelle que les entreprises exerçant une activité dans le secteur douanier suisse de l'aéroport sont assujetties à l'impôt français sur les sociétés, conformément au droit français et dans le respect de la convention fiscale du 9 septembre 1966 conclue entre la France et la Suisse. **Il en va de même pour l'ensemble des impôts sur les revenus**, y compris les impôts sur les gains provenant de l'aliénation de biens mobiliers ou immobiliers, ainsi que les impôts sur les plus-values.

Comme le précise l'exposé des motifs, *« il s'agit d'une explicitation du droit applicable dans un objectif de lisibilité de l'articulation entre les deux accords »*. Cet article est la conséquence directe de la décision du Conseil d'État du 31 juillet 2009.

D'après les éléments transmis à votre rapporteur, *« la régularisation de la situation d'un grand nombre d'entreprises depuis l'exercice 2015 a été rendue possible par la signature du présent accord : ainsi, plus de 4 entreprises sur 5 se sont fait connaître de l'administration et 2 sur 3 sont à jour de leurs obligations déclaratives et de paiement »*.

Compte tenu de la situation qui prévalait avant la reprise des négociations, **ces chiffres doivent être regardés comme satisfaisants, et sont d'ailleurs en progression constante**. La ratification de l'accord devrait en principe permettre d'arriver à une régularisation totale.

À l'avenir, toutefois, l'administration fiscale française devra veiller à effectuer tous les contrôles nécessaires pour contrôler la bonne application de la loi par ces entreprises – il ne serait pas acceptable qu'elle continue à s'abstenir, sans base juridique, d'effectuer les vérifications nécessaires pour assurer le juste paiement de l'impôt, comme ce fut le cas pendant plus de soixante ans.

**Son attention pourrait en particulier se porter sur le risque – certes à ce stade difficile à évaluer – d'optimisation fiscale** : l'imposition en France pourrait en effet conduire certaines entreprises, qui ne disposent à Bâle-Mulhouse que d'un établissement stable mais pas de leur siège social, à « minorer » leur bénéfice déclaré en France au profit de leur bénéfice déclaré ailleurs, notamment par le jeu des prix de transfert.

#### 4. Une application de la TVA suisse, nettement inférieure à la TVA française

Alors que la situation actuelle est celle d'une TVA due en France mais en pratique peu ou pas acquittée (cf. *supra*), l'article 4 du présent accord prévoit **l'application dérogatoire du régime suisse de TVA aux opérations effectuées par les entreprises exerçant une activité dans le secteur douanier suisse de l'aéroport.**

Par sa décision d'exécution n° 2017/320 du 21 février 2017, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la France à déroger aux règles de territorialité régissant la TVA, conformément à la procédure prévue par l'article 396 de la directive n° 2006/112/CE (cf. encadré). Il apparaît, dans les considérants de la décision d'exécution, que cette dérogation est accordée par pragmatisme.

**Concrètement, l'application de la TVA suisse plutôt que française correspond à un net avantage fiscal accordé aux entreprises concernées, compte tenu des différences de taux – encore accentuées par la baisse de la TVA suisse prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>1</sup> :**

#### Comparatif simplifié des taux de TVA en France et en Suisse

	France	Suisse (2017)	Suisse (2018)
<b>Taux normal</b>	20 %	8 %	7,7 %
<b>Taux réduit</b>	5,5 % ou 10 %	2,5 %	2,5 %

*Source pour la Suisse : administration fédérale des contributions.*

Cet avantage devrait notamment jouer dans le cadre des travaux immobiliers à venir au sein de l'aéroport.

---

<sup>1</sup> Cette baisse de taux résulte principalement du rejet par référendum, le 24 septembre 2017, du projet « Prévoyance vieillesse 2020 », ce qui a pour conséquence de mettre fin à un financement additionnel de l'assurance-invalidité. Source : administration fédérale suisse des contributions.

**Décision d'exécution 2017/320/UE du Conseil du 21 février 2017  
autorisant la France à conclure avec la Confédération suisse  
un accord concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse  
qui inclut des dispositions dérogatoires à l'article 5 de la directive 2006/112/CE**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (1), et notamment son article 396, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit :

(1) Conformément à l'article 5 de la directive 2006/112/CE, en ce qui concerne le champ d'application territorial de ladite directive, **le système de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est, en règle générale, applicable sur le territoire d'un État membre.**

(2) Par lettre enregistrée à la Commission le 24 septembre 2015, la France a demandé l'autorisation de conclure avec la Confédération suisse (ci-après dénommée « Suisse ») un accord concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse (ci-après dénommé « l'aéroport ») qui inclut des dispositions dérogatoires à la directive 2006/112/CE.

(3) Conformément à l'article 396, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2006/112/CE, la Commission a informé les autres États membres, par lettre datée du 24 octobre 2016, de la demande introduite par la France. Par lettre datée du 25 octobre 2016, la Commission a informé la France qu'elle disposait de toutes les informations nécessaires pour étudier la demande.

(4) **L'aéroport est situé intégralement sur le territoire de l'Union.** Toutefois, la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim (ci-après dénommée « convention ») prévoit un secteur douanier suisse spécifique dans une zone délimitée dans l'enceinte de l'aéroport à l'intérieur de laquelle les autorités suisses ont le droit de contrôler les marchandises et les voyageurs en provenance ou à destination de la Suisse. **La convention prévoit également la conclusion d'un accord distinct entre les pays respectifs, qui porterait, entre autres, sur les règles fiscales régissant ce secteur.**

(5) **Des problèmes relatifs au secteur douanier suisse sont apparus, notamment pour ce qui est du contrôle de l'application des règles de l'Union en matière de TVA par les entreprises établies dans ce secteur.**

(6) **En 2015, la France et la Suisse ont accepté de conclure un accord international dans le cadre duquel le secteur douanier suisse serait assimilé à un territoire suisse aux fins de la TVA. Étant donné que cet accord contiendrait des dispositions qui dérogent à la directive 2006/112/CE, une autorisation en application de l'article 396 de ladite directive est requise.**

(7) La France s'assurera que la dérogation n'a pas d'incidence sur les ressources propres de l'Union provenant de la TVA.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION :

**Article premier**

La France est autorisée à conclure avec la Suisse un accord concernant l'aéroport de Bâle-Mulhouse qui prévoit, par dérogation à la directive 2006/112/CE, que le secteur douanier suisse dans l'enceinte de l'aéroport, établi en vertu de l'article 8 de la convention franco-suisse du 4 juillet 1949 relative à la construction et à l'exploitation de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, à Blotzheim, **n'est pas considéré comme faisant partie du territoire d'un État membre au sens de l'article 5 de ladite directive.**

**5. Les taxes locales : une architecture complexe mais néanmoins pragmatique, qui pourrait le cas échéant évoluer**

*a) Une exonération en France et un assujettissement en Suisse*

**S'agissant enfin des taxes locales et taxes annexes sur les salaires**, la solution retenue par le présent accord, à son article 5, consiste à **exonérer les entreprises du secteur suisse d'impôts locaux en France, et à assujettir ces dernières à l'impôt local suisse.**

Plus précisément, au titre de leurs activités au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, et **dans l'objectif affirmé d'éviter une double-imposition, ces entreprises seraient :**

- **imposables à l'impôt sur le capital en Suisse**, et plus précisément dans le canton de Bâle-Ville (2 de l'article 5). L'impôt sur le capital est, en Suisse, un impôt cantonal équivalent à la cotisation foncière des entreprises (cf. encadré) ;

- **exonérées en France de la contribution économique territoriale et des taxes annexes sur les salaires**, « *ainsi que des impôts, droits et taxes de nature analogue qui les remplaceraient* » (3 de l'article 5).

Cet article concerne exclusivement les entreprises répondant à trois conditions cumulatives, précisées au 1 de l'article 5 :

**1° Elles sont « inscrites dans un registre cantonal du commerce en Suisse » et « exercent dans le secteur douanier suisse de l'aéroport<sup>1</sup> » ;**

**2° Elles sont « résidentes fiscales en Suisse au sens de la convention fiscale de 1966 » ;**

**3° Leur activité « est en lien avec l'aéronautique ou nécessaire à l'exploitation normale de l'aéroport conformément à la convention de 1949 et à ses annexes ».**

---

<sup>1</sup> Une fois de plus, la situation des entreprises exerçant dans le secteur douanier français ne requiert aucune disposition particulière, celles-ci étant soumises au droit commun français en la matière.

Il est toutefois précisé que « *les entreprises qui exerçaient une activité dans le secteur suisse de l'aéroport le 23 janvier 2016 sont dispensées de justifier du respect de ces conditions* ». La date du 23 janvier 2016 retenue pour cette présomption d'éligibilité correspond à la date de la dernière déclaration commune avant la signature de l'accord (cf. *supra*), qui avait posé les bases du nouveau régime fiscal. Elle permet, ainsi, d'offrir une sécurité juridique aux entreprises concernées pendant la période de « transition ».

**Des précautions sont prises pour que l'exonération de taxes locales françaises n'aboutisse pas à une double exonération.** Le 3 de l'article 5 précise expressément que l'exonération de taxes locales françaises est prévue « *afin d'éviter l'assujettissement à des impôts, droits et taxes de nature identique ou analogue existant tant en France qu'en Suisse* ». Le 4 du même article 5 précise en outre que « *nonobstant les paragraphes 2 et 3 du présent article, à défaut d'une imposition en Suisse de la part du capital des entreprises (...), les impôts, droits et taxes visés au paragraphe précédent peuvent être prélevés en France* ».

Les 5, 6 et 7 de l'article 5 comprennent enfin diverses dispositions visant à prendre en compte l'éventuelle modification, par l'un des deux pays, des impôts locaux concernés, notamment par une procédure de notification obligatoire. Il est également prévu que « *les autorités compétentes peuvent décider d'un commun accord, en cas de besoin, des modalités concrètes d'application du présent article* ».

*b) Une compensation de 3,2 millions d'euros au profit des collectivités locales, bien en deçà des recettes fiscales théoriques*

**La perte de recettes fiscales pour les collectivités locales françaises concernées** – la région, le département et les communes de Saint Louis, Blotzheim et Héisingue – serait **compensée par un prélèvement annuel de 3,2 millions d'euros sur le montant de l'impôt sur les sociétés acquitté par l'établissement public** « aéroport de Bâle-Mulhouse », prévu au 2 de l'article 1<sup>er</sup> du présent accord (relatif à la fiscalité de l'établissement public). Ce prélèvement serait effectué en amont du partage à égalité du produit de l'IS entre la France et la Suisse (cf. *supra*), de sorte que les deux pays contribuent de la même manière à la compensation des pertes de recettes fiscales pour les collectivités.

**Le montant de 3,2 millions d'euros correspond au montant moyen perçu par les collectivités ces deux dernières années** (cf. *supra*). Il pourra être actualisé pour tenir compte de l'inflation (4 de l'article 1<sup>er</sup>).

Il est précisé que « *si le montant de l'impôt sur les sociétés acquitté par l'établissement public est inférieur à 3,2 millions d'euros, le prélèvement est égal au montant inférieur* » : en d'autres termes, **le montant de 3,2 millions d'euros reversé aux collectivités locales constitue un montant plafond, mais pas un montant minimum garanti.**

Sous réserve de l'approbation du présent accord avant la fin de l'année, un amendement du Gouvernement pourrait être déposé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2017 afin de prévoir le versement de ces 3,2 millions d'euros aux collectivités concernées.

*c) Une compensation largement inférieure aux recettes fiscales potentielles, prix à payer pour encourager le développement de l'aéroport*

La solution retenue, très particulière, appelle plusieurs remarques.

**Premièrement, du point de vue des collectivités locales concernées, cette solution constitue une perte de recettes potentielles**, et ceci pour deux raisons :

- **d'une part, la compensation de 3,2 millions d'euros a été fixée à partir de bases notoirement sous-évaluées**, puisqu'il s'agit du montant moyen constaté ces dernières années, pendant lesquelles la majorité des entreprises ne payait pas l'impôt dû ;

- **d'autre part, il s'agit d'un montant plafond**, qui n'a pas vocation à augmenter, alors même que la croissance de l'activité de l'aéroport attendue au cours des prochaines années aurait sans doute abouti à une hausse importante des recettes fiscales « réelles », et notamment de la CVAE.

Comme le remarque l'administration fiscale, « *il ne s'agit pas de compenser l'intégralité de l'exonération d'une taxe qui n'était que très partiellement acquittée, mais de préserver le niveau de recettes que ces collectivités recevaient*<sup>1</sup> ».

**Deuxièmement, du point de vue des entreprises concernées, l'assujettissement à l'impôt sur le capital du canton de Bâle-Ville est bien plus favorable que l'assujettissement aux impôts locaux français** : bien que justifiée dans le préambule de l'accord par un objectif d'élimination des doubles impositions<sup>2</sup>, la solution retenue consiste en pratique à maintenir un régime **dérogatoire en faveur des entreprises du secteur suisse**.

En effet, dans le système fédéral suisse, les cantons disposent de prérogatives fiscales étendues (cf. encadré ci-dessous). Si le taux nominal de l'impôt sur le capital du canton de Bâle-Ville figure parmi les plus élevés de la Confédération (soit 5,25 %), **il est en pratique assorti de très fréquentes exonérations partielles ou totales<sup>3</sup>, selon des critères en grande partie discrétionnaires** auquel il est impossible d'avoir accès. Au total, l'imposition des entreprises concernées semble être de toute façon moins élevée dans le canton de Bâle-Ville qu'en France, **d'autant que l'impôt sur le capital est seulement l'équivalent de la CFE en France, mais pas de la CVAE ni des taxes annexes**.

---

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur.

<sup>2</sup> On pourra remarquer qu'une simple application du droit commun, c'est-à-dire le paiement des impôts locaux là où les bases fiscales sont situées et non dans le pays voisin, aurait aussi permis d'éliminer la double imposition.

<sup>3</sup> Sources : administration fédérale des contributions, brochure fiscale 2016, et canton de Bâle-Ville.

## L'imposition des personnes morales en Suisse (extraits)

### 1. REMARQUES PRÉLIMINAIRES

#### 1.1 Aperçu des conséquences de notre fédéralisme sur le plan fiscal

*La Suisse est un Etat fédéral, et le moins que l'on puisse dire est que sa structure fédéraliste se reflète largement dans sa fiscalité. C'est ainsi que dans notre pays, les impôts directs sont perçus non seulement par l'Etat central (soit le pouvoir fédéral, appelé la Confédération) mais aussi par les 26 Etats membres (soit les cantons) qui la composent.*

*Or, chacun de ces « Etats » (Confédération et cantons) jouit de sa propre souveraineté fiscale (soit le droit de percevoir des impôts et de disposer librement des recettes en découlant). Cela veut dire qu'en Suisse, tant la Confédération que les cantons ont leur propre législation en matière d'impôts directs.*

*De ce fait, la Suisse possède pas moins de 27 législations fiscales différentes (une fédérale et 26 cantonales), concernant l'imposition du revenu et de la fortune des personnes physiques ainsi que du bénéfice et du capital des personnes morales.*

*Par conséquent, les taux et barèmes d'impôts sont également différents d'un canton à l'autre, de sorte que la charge fiscale peut présenter des divergences assez importantes suivant le canton de domicile ou de siège.*

*En sus de la Confédération et des cantons, les quelques 2'300 communes suisses disposent quant à elles d'une souveraineté fiscale dite « déléguée » et prélèvent, elles aussi, des impôts. La plupart du temps, elles le font selon les mêmes bases légales que le canton dont elles font partie (impôts communaux sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales, sur les successions et donations, etc.). Ceci avec des taux différents, parfois sur la base de tarifs qui leur sont propres, mais le plus souvent par le biais de suppléments par rapport aux barèmes cantonaux ou à l'impôt cantonal dû (système dit des « centimes additionnels »). Ces impôts communaux sont par ailleurs souvent aussi élevés – voire davantage – que l'impôt cantonal.*

(...)

#### 4. 5 Sociétés de capitaux

*Les sociétés de capitaux (S.A., Sàrl., sociétés en commandite par actions) doivent s'acquitter d'un **impôt sur le bénéfice** ainsi que – uniquement dans les cantons – d'un **impôt sur le capital**, basé en général sur le capital versé et les réserves ouvertes ainsi que les réserves latentes qui ont été imposées comme bénéfice lors de leur création. (...)*

*[L'impôt sur le capital] est presque toujours proportionnel et s'exprime en pour mille du capital imposable.*

*Les allègements (...) concernent bien entendu avant tout les impôts ordinaires sur le bénéfice et le capital. Toujours limités dans le temps, ils peuvent varier d'un canton à l'autre : (...)*

*- exonération totale ou partielle pendant dix ans au plus (pour l'année de fondation et les neuf années suivantes), accordée non seulement aux nouvelles entreprises, mais également aux entreprises déjà existantes dont l'activité commerciale s'est profondément modifiée ou qui se lancent dans un nouveau domaine de production ;*

*- exonération partielle uniquement ou octroi d'allègements fiscaux pendant dix ans au plus.*

*Source : Conférence suisse des impôts (CSI), « L'imposition des personnes morales : état de la législation au 1<sup>er</sup> janvier 2017 », septembre 2017*

**Troisièmement, d'un point de vue intellectuel**, l'exonération d'impôts locaux assis sur des bases fiscales clairement localisables d'un point de vue géographique est surprenante. Il convient néanmoins de rappeler que **la loi française n'y fait pas obstacle**, dans la mesure où les stipulations d'un accord international l'emportent sur celle-ci.

**En dépit de ces réserves, le compromis proposé par le présent accord paraît une solution acceptable, là encore pour plusieurs raisons :**

**- tout d'abord, les collectivités concernées ont été consultées et ont soutenu cette démarche**, d'après les informations communiquées à votre rapporteur. En effet, même si le prélèvement de 3,2 millions d'euros proposé en compensation de l'exonération de taxes locales représente une perte de recettes potentielles, ces **recettes n'étaient auparavant que très théoriques : elles seront désormais certaines, et prévisibles ;**

**- ensuite, le développement de l'activité au sein de l'aéroport de Bâle-Mulhouse profitera indirectement aux collectivités :** en effet, d'après l'administration française, *« il est permis d'espérer que, maintenant qu'un cadre juridique et fiscal pérenne est de nature à conforter le développement de l'aéroport, les collectivités territoriales bénéficieront des retombées économiques et fiscales plus générales de ce développement » ;*

**- enfin**, si le dynamisme des recettes fiscales théoriques devait aboutir à un écart trop important avec la compensation de 3,2 millions d'euros, **rien n'interdirait le cas échéant de prévoir, par un mécanisme de droit interne, une compensation de cet écart par l'État.** Par exemple, l'impôt dû pourrait être calculé dans les conditions de droit commun, l'État se substituant *in fine* aux contribuables concernées par **un mécanisme de crédit d'impôt ou de dégrèvement.** Il semble toutefois prématuré d'envisager une telle solution à court terme.



## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 31 octobre 2017, sous la présidence de M. Vincent Eblé, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 36 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur.** - Notre commission est réunie pour examiner la solution proposée à un problème vieux de plus de soixante ans : la fiscalité de l'aéroport de Bâle-Mulhouse. Cet aéroport constitue un cas unique en son genre d'aéroport binational. La France et la Suisse se sont entendues pour le construire sur le territoire français au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, car l'aérodrome de la ville de Bâle ne parvenait plus à faire face à la hausse du trafic aérien. Un aéroport provisoire a été inauguré dès 1946 sur le territoire de la commune de Saint-Louis dans le département du Haut-Rhin, puis une convention bilatérale a été signée en 1949 pour définir les règles relatives à la construction et à l'exploitation de l'aéroport.

Cette convention a créé un établissement public franco-suisse, administré de façon paritaire par les deux pays. Celui-ci est divisé en un secteur douanier français et un secteur douanier suisse ; dans ce dernier, la douane suisse contrôle personnes et marchandises, et la Suisse dispose de la compétence souveraine d'accorder des droits de trafic aux compagnies aériennes.

L'aéroport de Bâle-Mulhouse est situé dans une région prospère et densément peuplée, au carrefour de la France, de la Suisse et de l'Allemagne. Le nombre de passagers accueillis par l'aéroport a connu une croissance de 71 % ces dix dernières années et devrait représenter 7,7 millions de personnes en 2017, ce qui en fait le troisième aéroport de Suisse et le cinquième de France, hors aéroports parisiens. 90 % des vols au départ de l'aéroport se font sous droits de trafic suisse.

Quelque 126 entreprises sont implantées dans l'enceinte de l'aéroport, dont 75 % dans le secteur douanier suisse. Leur activité génère 6 400 emplois directs sur la plateforme et autant d'emplois indirects. Les activités industrielles de maintenance aéronautique - en particulier pour l'aviation privée et d'affaires - représentent 2 000 emplois, les compagnies aériennes 600 emplois et les activités de fret et de sûreté/sécurité

500 emplois chacune. Les deux tiers des rémunérations versées par des entreprises présentes sur le site de l'aéroport le sont à des salariés français.

Si le dynamisme économique et l'attractivité de cet aéroport ne sont plus à démontrer, la question de la fiscalité applicable dans son enceinte est devenue un problème de plus en plus prégnant, au point de retarder certains programmes d'investissement nécessaires à sa modernisation et à son agrandissement.

En effet, l'article 14 de l'annexe II à la convention de 1949 prévoit que les conditions d'application des impôts et taxes fiscales françaises au sein de l'aéroport font l'objet d'un accord entre les deux gouvernements. Seulement, cet accord n'a jamais été signé.

Invoquant cette absence d'accord, l'établissement public exploitant l'aéroport, ainsi que les sociétés établies dans le secteur douanier suisse, ne s'estimaient tout simplement pas redevables des impôts en France. Plus précisément, l'établissement public EuroAirport n'a pas payé l'impôt sur les sociétés entre 1949 et 2015, les compagnies aériennes n'étaient pas soumises à la taxe de l'aviation civile et la DGAC ne bénéficiait d'aucun financement pour les missions d'intérêt général qu'elle effectuait. Enfin, la plupart des entreprises établies dans le secteur douanier suisse ne payaient pas non plus d'impôt sur les sociétés, ni de TVA, ni de CFE ni de CVAE. Seul un petit nombre d'entre elles s'acquittaient des impôts en question, de façon hétérogène.

En réalité, cette exonération de fait n'avait pas de véritable fondement juridique : en l'absence de l'accord bilatéral prévu, c'est bien le droit commun qui aurait dû s'appliquer, et celui-ci repose sur le principe de territorialité : les entreprises sont imposables dans l'État où sont réalisées les activités, c'est-à-dire là où elles disposent d'un « établissement stable ». Or l'aéroport est intégralement situé sur le territoire français. Le droit interne, tout comme la convention fiscale franco-suisse « générale » de 1966, sont sans ambiguïtés sur ce point.

En réalité, ce sont sans doute bien plus des raisons politiques – la bonne entente entre la France et la Suisse – que des raisons juridiques qui ont permis à cette situation de perdurer pendant des décennies.

Je précise que ce problème concerne le seul secteur douanier suisse de l'aéroport, l'application pleine et entière du droit commun dans le secteur français n'ayant jamais été contestée – mais il est vrai que peu d'entreprises l'ont choisi.

Tout cela a changé en 2009 : le Conseil d'État, saisi par une compagnie suisse réalisant des activités de maintenance au sein du secteur suisse, a estimé que la fiscalité française s'appliquait dans l'ensemble de l'aéroport. À partir de cette date, les inconvénients de l'incertitude l'ont emporté sur les avantages du non-dit fiscal, entravant par exemple des projets d'investissement. Les négociations ont véritablement repris en 2015,

avec une série de déclarations conjointes successives, dans un contexte où la Suisse était sous forte pression internationale en matière de fiscalité et de transparence.

J'ai présenté de manière détaillée la situation antérieure pour mieux faire apparaître l'avancée que représente l'accord du 23 mars 2017 – qui est donc celui prévu par l'article 14 de l'annexe II à la convention de 1949. Celui-ci permet de régler de façon équilibrée le problème tout en préservant l'intérêt des parties et la compétitivité de l'aéroport, vital pour la région.

Ainsi, les revenus de l'établissement public EuroAirport seront soumis à l'impôt sur les sociétés français, dans les conditions de droit commun. Son produit sera en revanche partagé à égalité entre la Suisse et la France, ce qui n'apparaît pas anormal compte tenu de la détention paritaire du capital. En pratique, l'établissement public se conforme déjà à cette règle depuis 2015.

Une contribution spécifique payée par les compagnies aériennes, assise sur le nombre de passagers au départ de l'aéroport, a été créée dans le cadre de la loi de finances pour 2016. Cette contribution, dont le tarif est inférieur à celui de la taxe de l'aviation civile, couvrira strictement le coût des missions d'intérêt général assurées par la DGAC au profit de l'aéroport. Son produit représentera une ressource annuelle supplémentaire de 6 millions pour la DGAC.

Les entreprises établies dans le secteur douanier suisse paieront l'impôt sur les sociétés en France, en application du droit commun. Plus des deux tiers ont déjà régularisé leur situation, les autres, qui jusqu'à présent ne payent rien, suivront ces prochains mois.

En revanche, c'est la TVA suisse qui s'appliquera dans le secteur douanier suisse. La France a pour cela demandé une dérogation au Conseil de l'Union européenne, qui lui a été accordée le 21 février 2017.

C'est le cas des impôts locaux – CFE et CVAE – qui est le plus dérogatoire au droit commun. L'accord prévoit que les entreprises du secteur suisse en seront exonérées, mais qu'elles seront à la place soumises à l'impôt sur le capital en Suisse, dans le canton de Bâle-Ville. La perte de recettes potentielles pour les collectivités locales concernées – la région, le département et les communes de Saint-Louis, Blotzheim et Hésingue – sera compensée par un versement de 3,2 millions par an, prélevé sur l'impôt sur les sociétés payé par l'aéroport lui-même, avant partage de son produit entre la France et la Suisse. Ce montant correspond à ce qu'elles touchent aujourd'hui.

La solution retenue est originale. Elle n'est certes pas exempte de critiques, notamment parce que le montant de 3,2 millions, plafonné, ne tient pas compte du dynamisme attendu des bases fiscales. Mais il s'agit d'un compromis acceptable, et ce sont les collectivités elles-mêmes qui ont poussé pour qu'une solution soit trouvée et elles ont approuvé cet accord. De fait,

mieux vaut un montant garanti que des recettes qui n'étaient jusque-là que théoriques, d'autant que le développement de l'aéroport aura des retombées qui profiteront indirectement aux collectivités - ce dont elles sont pleinement conscientes.

Si un mot pouvait résumer le sens de cet accord, ce serait donc celui de pragmatisme. Si la France n'y gagne pas autant qu'avec une stricte application de son droit interne, elle y gagne beaucoup par rapport à la situation antérieure, et c'est là l'essentiel. Cet accord permet d'assujettir les entreprises concernées à l'impôt sur les sociétés, tout en préservant l'intérêt de chacune des parties et la compétitivité du site, dont l'importance économique est vitale pour toute la région.

Fondamentalement, même si l'aéroport est situé en territoire français pour des raisons physiques, il s'agit d'un aéroport en grande partie construit pour la Suisse, financé à parité par les deux pays, et sur lesquels les deux pays disposent de prérogatives souveraines. Il n'est donc pas anormal que cette spécificité, unique en son genre, se traduise par des adaptations de la fiscalité, conformément à la lettre mais aussi à l'esprit de l'accord de 1949.

**Mme Nathalie Goulet.** - Il s'agit d'une bonne convention qui comble un vide juridique important. Pour avoir travaillé avec Éric Bocquet sur la fraude et l'évasion fiscales, j'ai constaté des dysfonctionnements à l'aéroport de Genève, notamment avec les Ports-francs. En va-t-il de même pour celui de Bâle-Mulhouse ?

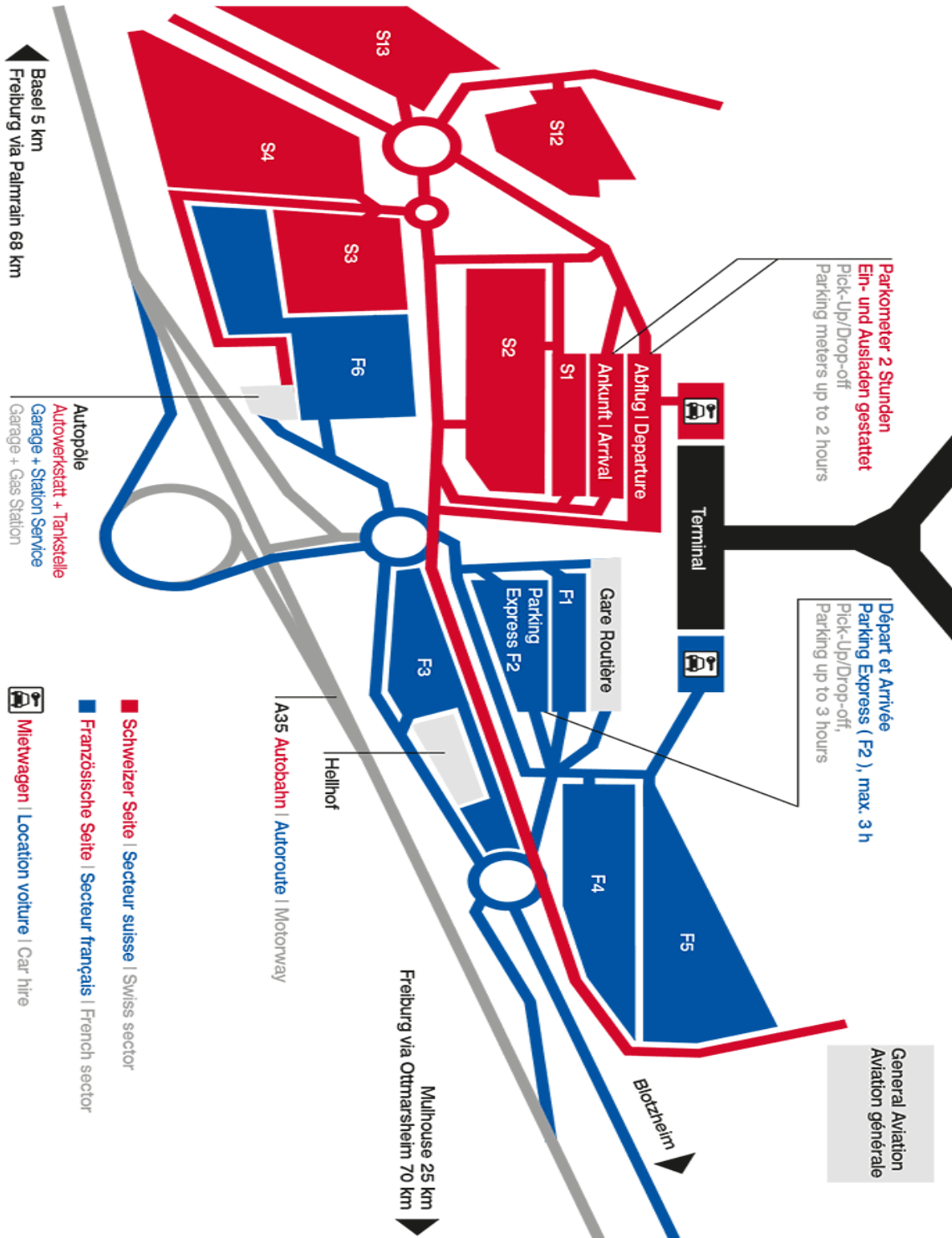
**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur.** - Dans sa partie douanière suisse, l'aéroport était pour ainsi dire une vaste zone franche. Une fois que la convention entrera en vigueur, tel ne sera plus le cas.

**M. Vincent Éblé, président.** - Ce projet de loi sera examiné en procédure simplifiée le jeudi 9 novembre.

**La commission a adopté sans modification le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la fiscalité applicable dans l'enceinte de l'aéroport de Bâle-Mulhouse.**

## ANNEXES

## I. LES SECTEURS DOUANIERS SUISSE ET FRANÇAIS DE L'AÉROPORT DE BÂLE-MULHOUSE





## II. DÉCLARATION FRANCO-SUISSE DU 23 JANVIER 2016

### **Déclaration franco-suisse du 23 janvier 2016 relative à la situation du secteur douanier suisse de l'aéroport de Bâle-Mulhouse**

Depuis la déclaration conjointe du 22 janvier 2015 qui a posé les premiers principes d'une solution en vue de la définition d'un régime juridique pérenne, adapté à la situation particulière de cet aéroport et des activités qu'il abrite, ainsi que la déclaration conjointe du 14 avril 2015, la Suisse et la France ont poursuivi les discussions tout au long de l'année 2015, en vue de préciser les différents éléments de cette solution.

Ces discussions entre les deux Etats se sont accompagnées d'une évaluation précise de la situation existant dans le secteur douanier suisse de l'aéroport et de l'impact de l'application de la législation fiscale française sur les entreprises qui y sont implantées.

Un dialogue avec ces dernières a également été mené par les administrations fiscales suisse et française, pour mieux évaluer la situation. Sur la base des éléments qui ont été recueillis et dans le respect des obligations juridiques existantes, ces discussions ont permis d'enregistrer des progrès tant s'agissant de la définition du régime fiscal applicable aux entreprises que du mécanisme de compensation financière des coûts exposés par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) et de bâtir ainsi les éléments du régime juridique pérenne nécessaire pour assurer le développement et l'attractivité de l'aéroport et des activités qu'il abrite.

Au vu de ces progrès qui s'inscrivent dans le cadre et la continuité des déclarations conjointes des 22 janvier et 14 avril 2015 des ministres des Affaires étrangères, la France et la Suisse considèrent qu'il convient désormais de transcrire les éléments de ce régime juridique pérenne dans le cadre d'un accord international entre les deux gouvernements.

Les négociations d'un tel accord seront initiées début 2016.

Dans l'attente de la conclusion de ces négociations et de la ratification par les deux gouvernements de cet accord, les parties conviennent des éléments suivants :

- a) comme agréé, l'impôt sur les bénéfices français sera acquitté par les entreprises sises dans le secteur douanier suisse à partir de l'exercice fiscal 2015 (pour acquittement en 2016 directement auprès de l'administration fiscale française). Pour les entreprises qui le souhaitent, les arrangements prévus dans la déclaration conjointe du 14 avril 2015 et à préciser dans le cadre d'un vademecum seront appliqués.
- b) les taxes locales et en particulier la contribution économique territoriale (CET) et les taxes annexes sur les salaires ne seront pas dues par les entreprises actuellement sises dans le secteur douanier suisse. D'ici à la conclusion de l'accord, ces entreprises continueront à acquitter ces prélèvements dans les conditions actuelles.
- c) le partage à parts égales entre la Suisse et la France, par reversement partiel de la France à la Suisse, du produit de l'impôt sur les bénéfices prélevé sur l'établissement public franco-suisse de l'aéroport sera confirmé dans le cadre de l'accord.

L'accord qui sera conclu entre la France et la Suisse rappellera enfin les dispositions qui ont été prises par la France tant s'agissant de la question de la fiscalité indirecte sur les entreprises (demande de dérogation adressée à l'Union européenne pour permettre l'application de la taxe sur la valeur ajoutée suisse dans le secteur douanier suisse de l'aéroport) que du dispositif de compensation financière des coûts exposés par la DGAC qui est d'application à compter de l'exercice 2015 par un versement en 2016 et ainsi de suite.

La Suisse et la France estiment qu'avec la confirmation de ces dispositions et l'engagement d'une négociation en vue de leur transcription dans un accord international conclu entre les deux gouvernements, les éléments d'un régime juridique pérenne pour assurer l'avenir et le développement de l'aéroport et des activités qu'il abrite, sont désormais définis et qu'avec l'accord international, toutes les garanties seront données aux entreprises sur les conditions de leurs activités et leur avenir sur le site de l'aéroport.