

07.053

**Message
relatif à la modification de la loi fédérale
sur l'imposition du tabac**

du 21 décembre 2007

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur l'imposition du tabac en vous proposant de l'approuver.

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

21 décembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Aperçu

La modification de la loi sur l'imposition du tabac vise à simplifier la structure fiscale appliquée à tous les tabacs manufacturés autres que les cigarettes et incidemment à la rendre compatible avec celle de la CE. Le papier à cigarettes ne devrait à l'avenir plus être imposé. Le projet répond également à des préoccupations sanitaires et économiques.

Depuis la modification du 24 mars 1995 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (RO 1996 585), la structure fiscale appliquée aux cigarettes est compatible avec celle de la CE.

La présente modification vise à ce que la structure fiscale appliquée aux autres tabacs manufacturés (cigares, cigarillos, tabac coupé) soit simplifiée et rendue compatible avec celle de la CE. Simultanément, la charge fiscale touchant ces produits sera légèrement augmentée (le tabac à coupe fine faisant exception à cet égard), et le Conseil fédéral recevra la compétence de l'augmenter en cas de besoin.

Quant à la charge grevant le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main, elle augmentera plus fortement; en contrepartie, on renoncera à l'imposition du papier à cigarettes.

Si les ventes se maintiennent, et malgré la suppression de l'impôt sur le papier à cigarettes, qui a rapporté 9,7 millions de francs en 2005, il faut s'attendre à des recettes supplémentaires initiales de 10 à 20 millions de francs (impôt sur le tabac uniquement, sans la TVA).

Le présent projet a par ailleurs pour but d'autoriser la création d'entrepôts fiscaux agréés, d'uniformiser les conditions régissant le remboursement de l'impôt grevant les tabacs manufacturés fabriqués en Suisse et les tabacs manufacturés importés, et de permettre la remise de l'impôt sur le tabac.

Enfin, le Conseil fédéral propose au Parlement de renoncer à la fixation d'un prix de vente minimal pour les cigarettes.

Table des matières

Aperçu	448
1 Situation actuelle	451
1.1 Tabacs manufacturés autres que les cigarettes	451
1.2 Entrepôts fiscaux agréés	452
1.3 Remboursement et remise	452
1.4 Prix de vente minimal pour les cigarettes	452
2 Objectifs du projet	452
2.1 Structures fiscales plus simples et nouvelle compétence du Conseil fédéral en matière d'augmentation de l'impôt	452
2.2 Objectifs de santé publique	453
2.3 Mesures en faveur de l'économie	453
3 Comparaison avec le droit européen	453
3.1 Impôt à la consommation (accise) sur les tabacs manufacturés autres que les cigarettes dans le droit de la CE	453
3.2 Bouts, cigarillos, cigares à plume et bouts tournés	453
3.3 Toscani et virginie	454
3.4 Tabac coupé	454
3.5 Autres tabacs manufacturés	456
3.6 Papier à cigarettes	456
3.7 Entrepôts fiscaux agréés; remboursement et remise; prix de vente minimal pour les cigarettes	456
4 Nouvelle réglementation proposée	458
4.1 Tabacs manufacturés autres que les cigarettes	458
4.1.1 Remarques générales	458
4.1.2 Cigares et cigarillos	459
4.1.3 Bouts, cigares à plume, toscani et virginie	461
4.1.4 Tabac coupé	461
4.1.5 Autres tabacs manufacturés	463
4.1.6 Papier à cigarettes	463
4.2 Entrepôts fiscaux agréés	464
4.3 Remboursement et remise	464
5 Prix de vente minimal pour les cigarettes	464
6 La procédure de consultation	465
6.1 Le projet mis en consultation par le Conseil fédéral	465
6.2 Résultat et évaluation de la procédure de consultation	466
6.2.1 Généralités	466
6.2.2 Cigares et cigarillos	466
6.2.3 Tabac coupé et papier à cigarettes	466
6.2.4 Autres tabacs manufacturés	467
6.2.5 Entrepôts fiscaux agréés	467

6.2.6 Remboursement et remise	467
6.2.7 Prix de vente minimal pour les cigarettes	467
6.2.8 Art. 11, al. 1, LTab	468
6.2.9 Art. 11, al. 2, LTab	468
6.2.10 Art. 24, al. 1, let. b, LTab	469
6.2.11 Art. 28, al. 2, let. b, LTab	469
6.2.12 Art. 28, al. 2, let. c, LTab	469
7 Commentaire des dispositions du projet de révision	470
7.1 Remarques générales	470
7.2 Commentaire des articles	470
8 Conséquences	473
8.1 Pour la Confédération	473
8.1.1 Conséquences financières	473
8.1.2 Effets sur l'état du personnel	474
8.2 Conséquences économiques	474
8.3 Conséquences sanitaires	475
9 Programme de la législation	475
10 Aspects juridiques	475
10.1 Constitutionnalité	475
10.2 Délégation de compétences législatives	475
10.3 Rapports avec le droit international	475
Loi fédérale sur l'imposition du tabac (<i>projet</i>)	477

Message

1 Situation actuelle

1.1 Tabacs manufacturés autres que les cigarettes

Depuis la modification du 24 mars 1995¹ de la loi fédérale sur l'imposition du tabac (LTab)², en vigueur depuis le 1^{er} mars 1996, la structure fiscale applicable aux cigarettes est compatible avec celle de la CE. Aux termes de l'art. 10, al. 1, let. a, LTab, l'impôt grevant les cigarettes est fixé par pièce et en pour-cent du prix de vente au détail. La charge fiscale minimale prévue dans la CE pour les cigarettes est atteinte³, mais l'incidence minimale sur le prix de vente au détail, soit 57 %, ne l'est cependant pas encore tout à fait.

La situation est différente en ce qui concerne les autres tabacs manufacturés (bouts, cigarillos, cigares à plume, bouts tournés, toscani, virginie, tabac coupé, tabac en rouleaux, à mâcher et à priser, rognures de cigares). La structure fiscale appliquée à ces produits est compliquée, elle n'est pas compatible avec celle de la CE, et la charge fiscale est très éloignée de la charge minimale qui y est en vigueur. L'imposition du papier à cigarettes n'est pas obligatoire dans la CE.

Bien que les produits qu'il est convenu d'appeler «produits bruns» jouent un rôle mineur en ce qui concerne les recettes de l'impôt sur le tabac, leur enracinement traditionnel en Suisse leur confère une signification macroéconomique qui ne doit pas être sous-estimée.

Aperçu des recettes de l'impôt sur le tabac en 2005

Produit	Recettes 2005	En %
Cigarettes	2 035,123 millions	99,217
Bouts/cigarillos/cigares à plume/bouts tournés	1,888 million	0,092
Toscani/virginie	0,090 million	0,005
Tabac coupé	4,331 millions	0,211
Tabac en rouleaux, à mâcher et tabac à priser	0,009 million	0,000
Papier à cigarettes	9,738 millions	0,475
Total	2 051,179 millions	100,000

¹ RO 1996 585

² RS 641.31

³ Directive 92/79/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les cigarettes (Journal officiel n° L 316 du 31.10.1992, page 8), modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE du Conseil, du 12 février 2002, modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (Journal officiel n° L 46 du 16.2.2002, page 26).

1.2 Entrepôts fiscaux agréés

Les entrepôts fiscaux agréés, dans lesquels des tabacs manufacturés soumis à un impôt à la consommation peuvent être produits, traités et gérés en suspension d'impôt, sont un concept inconnu à ce jour dans le droit suisse régissant l'imposition du tabac.

1.3 Remboursement et remise

Les conditions de remboursement de l'impôt sur le tabac sont plus sévères pour les tabacs manufacturés importés que pour ceux produits en Suisse.

L'art. 24, al. 1, let. a à c, LTab⁴ énumère les conditions de remboursement de l'impôt sur le tabac pour les produits fabriqués en Suisse. Aux termes de l'art. 25 LTab, l'impôt payé sur les tabacs manufacturés importés est remboursé conformément aux prescriptions relatives aux droits de douane. Les tabacs manufacturés importés n'ont par conséquent droit au remboursement de l'impôt sur le tabac que si les conditions énumérées à l'art. 11 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes⁵ («marchandises étrangères en retour») sont remplies.

Une remise de l'impôt sur le tabac n'est pas prévue.

1.4 Prix de vente minimal pour les cigarettes

Il n'existe pas de prix de vente minimal pour les cigarettes. L'annexe IV de LTab définit simplement leur taux minimal d'imposition.

2 Objectifs du projet

Par cette modification de la loi, le Conseil fédéral vise les trois objectifs principaux suivants:

2.1 Structures fiscales plus simples et nouvelle compétence du Conseil fédéral en matière d'augmentation de l'impôt

Les structures fiscales applicables à tous les tabacs manufacturés autres que les cigarettes doivent être simplifiées et rendues incidemment compatibles avec celles de la CE. Simultanément, le Conseil fédéral doit recevoir la compétence d'augmenter l'impôt en cas de besoin. A l'avenir, le papier à cigarettes ne devra plus être imposé.

⁴ RS 641.31

⁵ RS 631.0; RO 2007 1411

2.2 Objectifs de santé publique

La légère augmentation d'impôt touchant les cigares et les cigarillos et la nouvelle compétence du Conseil fédéral en matière d'augmentation de l'impôt découlent directement d'objectifs de santé publique. Il en va de même en ce qui concerne la forte augmentation de l'impôt grevant le tabac à coupe fine, par laquelle on cherche à endiguer l'augmentation de la confection de cigarettes roulées à la main.

2.3 Mesures en faveur de l'économie

La simplification des structures fiscales constitue une concession en faveur de l'économie. Les entrepôts fiscaux agréés créeront des emplois; en effet, la préparation finale des produits exportés pourra dorénavant avoir lieu en Suisse au lieu d'être effectuée à l'étranger.

3 Comparaison avec le droit européen

3.1 Impôt à la consommation (accise) sur les tabacs manufacturés autres que les cigarettes dans le droit de la CE

Pour les cigares, les cigarillos et le tabac coupé, le droit de la CE exige soit un impôt à la consommation (accise) ad valorem (pourcentage du prix de vente au détail [PVD]), soit un impôt à la consommation spécifique (par pièce ou par kilogramme), soit un impôt à la consommation mixte (combinaison d'un élément ad valorem et d'un élément spécifique), ainsi qu'un impôt à la consommation global minimum (charge fiscale minimale de la CE)⁶. Ce dernier se monte actuellement

- pour les cigares et les cigarillos: à 5 % du PVD toutes taxes comprises ou à 11 euros par 1000 pièces (‰) ou par kg;
- pour les tabacs à coupe fine destinés à rouler les cigarettes: à 36 % du PVD toutes taxes comprises ou à 32 euros par kg;
- pour les autres tabacs à fumer: à 20 % du PVD toutes taxes comprises ou à 20 euros par kg.

3.2 Bouts, cigarillos, cigares à plume et bouts tournés

En Suisse, les taux d'impôt sont échelonnés en fonction du PVD par pièce et du poids moyen par 1000 pièces (‰). La charge fiscale (tarif de base) est comprise entre 2 fr. 60 et 12 fr. 10 ‰ (cf. annexe I LTab).

⁶ Directive 92/80/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes (Journal officiel n° L 316 du 31.10.1992, page 8), modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE du Conseil, du 12 février 2002, modifiant les directives 92/79/CEE, 92/80/CEE et 95/59/CE en ce qui concerne la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés (Journal officiel n° L 46 du 16.2.2002, page 26).

Comparaison de la **charge fiscale suisse** pour les produits les plus courants avec la **charge fiscale minimale de la CE**

Produit/PVD	Charge fiscale suisse	Charge fiscale minimale de la CE
Bout Villiger Export rond (740 fr. ‰)	10 fr. 90 ‰ (soit 1,47 % du PVD)	5 % du PVD = 37 fr. ‰ ou 11 euros (17 fr. 05) ‰ ou par kg
Bout tourné Dannemann Fresh Sumatra (3300 fr. ‰)	29 fr. 20 ‰ (soit 0,88 % du PVD)	5 % du PVD = 165 fr. ‰ ou 11 euros (17 fr. 05) ‰ ou par kg
Bout tourné Montecristo n° 4 (8400 fr. ‰)	55 fr. 80 ‰ (soit 0,66 % du PVD)	5 % du PVD = 420 fr. ‰ ou 11 euros (17 fr. 05) ‰ ou par kg
Cigarillo Dannemann Moods filtre (470 fr. ‰)	4 fr. 20 ‰ (soit 0,89 % du PVD)	5 % du PVD = 23 fr. 50 ‰ ou 11 euros (17 fr. 05) ‰ ou par kg

3.3 Toscani et virginie

En Suisse, les taux d'impôt sont échelonnés en fonction du prix de vente au détail par pièce et du poids moyen par 1000 pièces. La charge fiscale est comprise entre 3 fr. 80 et 12 fr. 60 ‰ (cf. annexe II LTab). Dans la CE, ces produits sont imposés comme les cigares et cigarillos.

Comparaison de la **charge fiscale suisse** pour les produits les plus courants avec la **charge fiscale minimale de la CE**

Produit/PVD	Charge fiscale suisse	Charge fiscale minimale de la CE
Toscanelli FTB chiari (1360 fr. ‰)	10 fr. 00 ‰ (soit 0,74 % du PVD)	5 % du PVD = 68 fr. ‰ ou 11 euros (17 fr. 05) ‰ ou par kg
Virginia Original Krumme (983 fr. 33 ‰)	6 fr. 80 ‰ (soit 0,69 % du PVD)	5 % du PVD = 49 fr. 20 ‰ ou 11 euros (17 fr. 05) ‰ ou par kg

3.4 Tabac coupé

En Suisse, les taux d'imposition, fixés par kg de poids effectif, sont échelonnés en fonction du prix de vente au détail. La charge fiscale est comprise entre 1 fr. 65 et 9 fr. 90 par kg de poids effectif (cf. annexe III LTab).

Le tabac pour la pipe et le tabac à coupe fine (d'une largeur ne dépassant pas 1,2 mm) pour la confection de cigarettes roulées à la main sont soumis à la même charge fiscale.

Dans la CE, le tabac pour la pipe et le tabac à coupe fine peuvent faire l'objet de charges fiscales différentes. Est considéré comme tabac à coupe fine destiné à rouler les cigarettes (y compris les cigarettes faites à la main) le tabac à fumer pour lequel plus de 25 % en poids des particules de tabac présentent une largeur de coupe inférieure à 1 millimètre. En outre, les Etats membres peuvent considérer comme tabac à coupe fine destiné à rouler les cigarettes le tabac à fumer pour lequel plus de 25 % en poids des particules de tabac présentent une largeur de coupe supérieure à 1 millimètre et qui est utilisé pour rouler les cigarettes⁷.

Comparaison de la **charge fiscale suisse** pour les produits les plus courants avec la **charge fiscale minimale de la CE**

Tabac à coupe fine

Produit/PVD	Charge fiscale suisse	Charge fiscale minimale de la CE
Burrus 40 (76 fr. 25 par kg)	4 fr. 95 par kg (soit 6,49 % du PVD)	36 % du PVD = 27 fr. 45 par kg ou 32 euros (49 fr. 60) par kg
Samson (122 fr. 50 par kg)	9 fr. 90 par kg (soit 8,08 % du PVD)	36 % du PVD = 44 fr. 10 par kg ou 32 euros (49 fr. 60) par kg
Marlboro (140 fr. par kg)	9 fr. 90 par kg (soit 7,07 % du PVD)	36 % du PVD = 50 fr. 40 par kg ou 32 euros (49 fr. 60) par kg

Autre tabac à fumer (tabac pour la pipe)

Produit/PVD	Charge fiscale suisse	Charge fiscale minimale de la CE
Picadura M (44 fr. par kg)	3 fr. 30 par kg (soit 7,50 % du PVD)	20 % du PVD = 8 fr. 80 par kg ou 20 euros (31 fr.) par kg
Amsterdamer Bleu (115 fr. par kg)	9 fr. 90 par kg (soit 8,61 % du PVD)	20 % du PVD = 23 fr. 00 par kg ou 20 euros (31 fr.) par kg
Davidoff Royalty (240 fr. par kg)	9 fr. 90 par kg (soit 4,13 % du PVD)	20 % du PVD = 48 fr. 00 par kg ou 20 euros (31 fr.) par kg

⁷ Directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation de tabacs manufacturés (Journal officiel n° L 291 du 6.12.1995, page 42).

3.5 Autres tabacs manufacturés

Tabac en rouleaux

L'impôt se monte à 2 francs par kg de poids effectif (cf. annexe III LTab). Dans la CE, le tabac en rouleaux est imposé comme le tabac coupé.

Tabac à mâcher

L'impôt se monte à 2 francs par kg de poids effectif (cf. annexe III LTab). Dans la CE, l'imposition du tabac à mâcher n'est pas obligatoire.

Tabac à priser

L'impôt se monte à 50 centimes par kg de poids effectif (cf. annexe III LTab). Dans la CE, l'imposition du tabac à priser n'est pas obligatoire.

Rognures de cigares

L'impôt se monte à 1 franc par kg de poids effectif (cf. annexe III LTab). Dans la CE, les rognures de cigares sont imposées comme le tabac à fumer (tabac pour la pipe).

3.6 Papier à cigarettes

L'impôt se monte à 1,5 centime par feuille ou par tube (cf. annexe IV LTab). Dans la CE, l'imposition du papier à cigarettes n'est pas obligatoire.

3.7 Entrepôts fiscaux agréés; remboursement et remise; prix de vente minimal pour les cigarettes

Entrepôts fiscaux agréés

Contrairement à la Suisse, la CE autorise depuis longtemps la fabrication, le traitement et la gestion de tabacs manufacturés soumis à un impôt à la consommation dans des entrepôts fiscaux agréés⁸.

Remboursement et remise

Contrairement à la Suisse (cf. ch. 1.3), la CE ne fait aucune distinction entre les tabacs manufacturés fabriqués dans la CE et ceux qui y sont importés en ce qui concerne les conditions de remboursement de l'impôt à la consommation⁹.

⁸ Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (Journal officiel n° L 76 du 23.3.1992, art. 11 à 13, page 1).

⁹ Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (Journal officiel n° L 076 du 23.3.1992, art. 22, al. 1, page 1).

La CE accorde la franchise d'impôt (remise d'impôt) pour les pertes intervenues en régime suspensif qui sont dues à des cas fortuits ou à des cas de force majeure¹⁰.

Prix de vente minimal pour les cigarettes

La Belgique, la France, l'Irlande et l'Italie ont – contrairement à la Suisse – introduit un prix de vente minimal pour les cigarettes. Le 16 mars 2006, le *Bundesrat* autrichien a également décidé l'introduction d'un prix de vente minimal.

Cependant, le simple fait qu'il existe des prix de vente minimaux dans certains Etats membres ne garantit nullement que ceux-ci soient admissibles du point de vue du droit communautaire. C'est bel et bien à la Commission (en sa qualité de gardienne des traités) ou, en cas de litige, aux tribunaux nationaux ou – en dernière instance – à la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) qu'il appartient d'examiner si, au vu de leurs modalités d'application, les prix minimaux fixés par ces Etats sont compatibles avec le droit communautaire.

Les Etats membres de la CE – tout comme la Communauté elle-même en ce qui concerne les mesures qu'elle décide – sont liés par les contraintes du droit primaire. Dans le cas de la fixation de prix minimaux, il faut particulièrement observer l'art. 28, relatif à la libre circulation des marchandises, du Traité instituant la Communauté européenne. Aux termes de cet article, sont en principe interdites les mesures qui, au vu de leur influence directe sur les conditions de concurrence, représentent manifestement une restriction de la circulation des marchandises (c'est-à-dire les mesures qui ont le même effet que les restrictions quantitatives de l'importation). D'après la jurisprudence dite du «Cassis de Dijon» de la CJCE, ces mesures peuvent certes être justifiées et donc admises dans des cas d'espèce. Pour qu'il en soit ainsi, deux conditions doivent cependant être remplies: il faut d'une part que ces mesures soient nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives relevant de l'intérêt public, d'autre part qu'elles tiennent compte du principe de proportionnalité. En ce qui concerne la première condition, il est important de relever que la CJCE, appliquant à cet égard une jurisprudence constante, rejette d'emblée les considérations économiques ou budgétaires (par exemple le soutien de la production indigène ou l'augmentation des recettes fiscales), qu'elle ne considère pas comme des exigences impératives au sens de la jurisprudence du Cassis de Dijon. Les seuls arguments qui puissent être invoqués avec succès – par exemple la protection de la santé publique – ont un caractère idéal et relèvent de l'intérêt public. Cependant, en pareil cas, la seconde condition doit tout de même être remplie; en d'autres termes, il ne suffit pas que la mesure envisagée soit adaptée au but d'intérêt général visé (la limitation de la consommation de tabac), il faut aussi qu'elle soit nécessaire, donc qu'il n'existe aucun moyen plus modéré (portant moins atteinte à la libre circulation des marchandises) d'atteindre le but visé. Or, c'est précisément cette seconde condition qui est sujette à controverse dans le cas des prescriptions fixant des prix minimaux pour les tabacs manufacturés; en effet, le droit secondaire pertinent en vigueur dans la CE permet d'augmenter la charge fiscale par le biais des taux minimaux fixés. Il est donc possible d'amener les prix de vente finaux au niveau souhaité sans pour autant intervenir dans la concurrence touchant aux prix. En ce sens, la CJCE, dans son arrêté daté du 19 octobre 2000, a également jugé qu'une réglementation relative au

¹⁰ Directive 92/12/CEE du Conseil, du 25 février 1992, relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise (Journal officiel n° L 076 du 23.3.1992, art. 14, al. 1, page 1).

prix minimum contenue dans le droit hellénique était incompatible avec le droit communautaire¹¹; le 10 avril 2006, elle a mis en garde les Etats membres contre la fixation de prix minimaux (IP/06/483).

4 Nouvelle réglementation proposée

4.1 Tabacs manufacturés autres que les cigarettes

4.1.1 Remarques générales

Le Conseil fédéral propose de simplifier la structure fiscale applicable à tous les tabacs manufacturés autres que les cigarettes (cf. ch. 3.1) et de la rendre incidemment eurocompatible, d'augmenter légèrement (sauf pour le tabac à coupe fine) la charge fiscale grevant ces produits et de la rapprocher ensuite, par étapes modérées échelonnées sur plusieurs années, de la charge fiscale minimale en vigueur dans la CE. Quant à la charge grevant le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main, elle augmentera plus fortement; en contrepartie, on renoncera à l'imposition du papier à cigarettes. Afin de pouvoir augmenter suffisamment l'impôt sur le tabac grevant les produits en question, le Conseil fédéral a besoin de nouvelles compétences en matière d'augmentation d'impôt.

Evaluation des structures fiscales d'après le droit de la CE

Impôt ad valorem

Avantages	Inconvénients
Favorise le rendement fiscal (augmentation automatique de l'impôt lorsque l'industrie augmente ses prix).	Risque de dumping fondé sur des produits de qualité inférieure.
Tient compte des caractéristiques socio-économiques des consommateurs.	Augmente et complique le travail lié à la perception et aux contrôles (nombreux prix de vente au détail [PVD] différents).

Impôt spécifique

Avantages	Inconvénients
Favorise une concurrence fondée sur la qualité et non sur le prix.	Distorsion de la concurrence, car l'incidence fiscale est moins élevée pour les produits chers que pour les produits bon marché.
Favorise le développement de produits de haute qualité.	Les augmentations de prix décidées par l'industrie ne provoquent pas d'augmentations d'impôt automatiques.
Meilleure rentabilité de la perception (qui est plus simple et plus fiable), diminution des possibilités de soustraction de l'impôt.	Ne tient pas compte des caractéristiques socio-économiques des consommateurs.
La budgétisation des recettes fiscales est plus précise.	

¹¹ CJCE, affaire C-216/98 (Commission/République hellénique), recueil 2000, page I-8921.

Impôt mixte

Une combinaison de l'impôt ad valorem et de l'impôt spécifique combine inévitablement les effets positifs et les effets négatifs des deux systèmes. Dans un système mixte, il convient donc d'optimiser les avantages et les inconvénients des deux composantes de façon à atteindre le rapport le plus judicieux et le plus équilibré en tenant compte des intérêts de l'Etat et de l'économie.

4.1.2 Cigares et cigarillos

Pour les cigares et les cigarillos, le Conseil fédéral exclut un impôt purement ad valorem ou un impôt purement spécifique pour les raisons suivantes:

- L'impôt purement ad valorem permet certes d'obtenir l'égalité de traitement relative de tous les produits, mais il est disproportionné à partir d'un certain prix (cf. ch. 3.2).
- L'impôt purement spécifique grève proportionnellement plus les produits à bas prix (par exemple les bouts) et n'est pas défendable du point de vue socio-économique.

Il s'agit donc de trouver un compromis judicieux entre impôt ad valorem et impôt spécifique. Le seuil de la condition «ou» (5 % du PVD ou 11 euros [17 fr. 05] % ou par kg) se situe à 341 fr. %. Toute combinaison de l'impôt ad valorem et de l'impôt spécifique doit donc être conçue de façon telle que, avec un PVD de 341 fr. %, la charge fiscale minimale soit de 17 fr. 05 % (= 5 %). De cette façon, tous les produits d'un PVD inférieur à 341 fr. % respectent la clause des 5 %, et tous les produits d'un PVD supérieur à 341 fr. % respectent la clause du montant minimal.

Dans le cadre de la composante spécifique, il faut décider si le calcul de l'impôt doit se fonder sur le nombre de pièces ou sur le poids. Il faut donner la préférence à la variante prenant en compte le nombre de pièces. En effet, dans l'industrie et dans le commerce, les cigares et les cigarillos sont diffusés et vendus sur la base du nombre de pièces. On peut ainsi renoncer à une conversion en unités de poids qui constituerait une complication inutile. On peut en outre prévenir le danger de soustraction fiscale par fausses indications de poids. La variante prenant en compte le nombre de pièces est également plus avantageuse sous l'angle de la rentabilité de la perception et de l'exécution. Par ailleurs, la qualité des produits n'est pas menacée, car il n'y a aucune incitation fiscale à réduire la quantité de matières premières ou à utiliser des tabacs homogénéisés ou expansés plus légers et de moindre qualité.

La situation actuelle du marché amène aux variantes cibles suivantes (charge fiscale minimale dans la CE):

Variante A

	Bout Villiger Export rond	Bout tourné Dannemann Fresh Sumatra	Bout tourné Montecristo n° 4	Cigarillo Dannemann Moods filtre
	PVD	PVD	PVD	PVD
	0 fr. 74/pièce 740 fr. ‰	3 fr. 30/pièce 3300 fr. ‰	8 fr. 40/pièce 8400 fr. ‰	0 fr. 47/pièce 470 fr. ‰
spécifique	6 fr. 80 ‰	6 fr. 80 ‰	6 fr. 80 ‰	6 fr. 80 ‰
ad valorem 3 %	22 fr. 20 ‰	99 fr. 00 ‰	252 fr. 00 ‰	14 fr. 10 ‰
charge absolue	29 fr. 00 ‰	105 fr. 80 ‰	258 fr. 80 ‰	20 fr. 90 ‰
charge relative	3,92 %	3,21 %	3,08 %	4,45 %

Variante B

	Bout Villiger Export rond	Bout tourné Dannemann Fresh Sumatra	Bout tourné Montecristo n° 4	Cigarillo Dannemann Moods filtre
	PVD	PVD	PVD	PVD
	0 fr. 74/pièce 740 fr. ‰	3 fr. 30/pièce 3300 fr. ‰	8 fr. 40/pièce 8400 fr. ‰	0 fr. 47/pièce 470 fr. ‰
spécifique	11 fr. 90 ‰	11 fr. 90 ‰	11 fr. 90 ‰	11 fr. 90 ‰
ad valorem 1,5 %	11 fr. 10 ‰	49 fr. 50 ‰	126 fr. 00 ‰	7 fr. 05 ‰
charge absolue	23 fr. 00 ‰	61 fr. 40 ‰	137 fr. 90 ‰	18 fr. 95 ‰
charge relative	3,11 %	1,86 %	1,64 %	4,03 %

Variante C

	Bout Villiger Export rond	Bout tourné Dannemann Fresh Sumatra	Bout tourné Montecristo n° 4	Cigarillo Dannemann Moods filtre
	PVD	PVD	PVD	PVD
	0 fr. 74/pièce 740 fr. ‰	3 fr. 30/pièce 3300 fr. ‰	8 fr. 40/pièce 8400 fr. ‰	0 fr. 47/pièce 470 fr. ‰
spécifique	13 fr. 60 ‰	13 fr. 60 ‰	13 fr. 60 ‰	13 fr. 60 ‰
ad valorem 1,0 %	7 fr. 40 ‰	33 fr. 00 ‰	84 fr. 00 ‰	4 fr. 70 ‰
charge absolue	21 fr. 00 ‰	46 fr. 60 ‰	97 fr. 60 ‰	18 fr. 30 ‰
charge relative	2,84 %	1,41 %	1,16 %	3,89 %

Le Conseil fédéral propose de réaliser la variante C, car elle conduit à une augmentation raisonnable et supportable de la charge fiscale. Du point de vue économique, il serait cependant maladroit d'amener les taux d'impôt directement au niveau minimal en vigueur dans la CE. Cela ferait planer une menace sur 400 emplois directement ou indirectement liés à la branche et qui rapportent des impôts cantonaux et fédéraux en plus de ceux que les entreprises paient sur leurs revenus et leur capital. Par ailleurs, les produits bruns ont un potentiel d'addiction plus faible que celui des cigarettes, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'agir dans la précipitation.

C'est pourquoi le taux d'impôt spécifique devrait être fixé à 3 fr. 60 % lors de l'entrée en vigueur de la loi avant de se rapprocher, par étapes modérées échelonnées sur plusieurs années, du taux minimal appliqué dans la CE (par exemple par le biais de 5 augmentations de 2 fr. 00 % chacune). Pour en arriver là, le Conseil fédéral a besoin d'une compétence d'augmenter l'impôt de presque 300 % (valable pour l'impôt précalculé sur la base du nombre de pièces, mais pas sur la part d'impôt fondée sur le prix de vente au détail).

4.1.3 Bouts, cigares à plume, toscani et virginie

Compte tenu de l'objectif d'eurocompatibilité, il n'est plus pensable d'appliquer un tarif fiscal préférentiel aux spécialités indigènes. A l'avenir, ces produits seront imposés comme les cigares.

4.1.4 Tabac coupé

La CE autorise une subdivision entre tabac à coupe fine (servant à la confection de cigarettes roulées à la main) et autre tabac à fumer (tabac pour la pipe). D'une façon générale, le tabac à coupe fine est nettement plus imposé que le tabac pour la pipe. Il faut tendre au même genre de traitement différencié dans notre pays, afin d'éviter que l'écart de prix entre les cigarettes manufacturées et les cigarettes roulées à la main ne continue de s'élargir.

Les taux d'impôt actuels pour le tabac coupé des catégories de prix 1 à 3 ne sont applicables que si celui-ci contient certaines quantités de tabac indigène (cf. remarque de l'annexe III LTab). Cette condition doit être supprimée, d'une part parce qu'elle n'est compatible ni avec les dispositions du GATT ni avec la législation de la CE, d'autre part parce que, depuis la modification du 24 mars 1995 LTab¹², en vigueur depuis le 1^{er} mars 1996, le Conseil fédéral peut obliger les fabricants de tabacs manufacturés à prendre en charge une certaine quantité de tabac indigène (cf. art. 28, al. 2, let. a, LTab).

Tabac à coupe fine

Etant donné que le tabac à coupe fine est utilisé pour la confection de cigarettes, il faut lui appliquer la structure fiscale qui a fait ses preuves pour les cigarettes (impôt mixte plus impôt minimal).

¹² RS 641.31

Cette réflexion conduit à la variante cible suivante (charge fiscale minimale dans la CE):

	Burrus 40	Samson	Marlboro
	PVD	PVD	PVD
	76 fr. 25 par kg	122 fr. 50 par kg	140 fr. 00 par kg
spécifique	30 fr. 00 par kg	30 fr. 00 par kg	30 fr. 00 par kg
ad valorem 25 %	19 fr. 06 par kg	30 fr. 63 par kg	35 fr. 00 par kg
impôt minimum	50 fr. 00 par kg	50 fr. 00	50 fr. 00
charge absolue	50 fr. 00 par kg	60 fr. 65	65 fr. 00
charge relative	65,57 %	49,51 %	46,43 %

En 2005, 24,5 tonnes étaient à mettre sur le compte de la production indigène et 184,3 tonnes sur celui des importations. Ce total de 209 tonnes a permis de rouler 280 millions de cigarettes. Comparée aux ventes totales des fabriques de cigarettes (12,7 milliards de pièces en 2005), la production de cigarettes roulées à la main n'a donc pas encore atteint des proportions alarmantes. Cependant, en raison des prix élevés que les cigarettes ont maintenant également atteints dans notre pays, ce mode de fabrication ne cesse de gagner en importance. Pour des raisons budgétaires et sanitaires – le potentiel d'addiction des cigarettes roulées à la main est identique à celui des cigarettes manufacturées –, il faut mettre un frein à cette évolution.

C'est pourquoi, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, l'impôt applicable au tabac à coupe fine sera amené au niveau minimal applicable dans la CE (impôt spécifique de 30 fr. par kg, impôt ad valorem de 25 % du PVD, impôt minimal de 50 fr. par kg), puis sera augmenté proportionnellement aux augmentations de l'impôt perçu sur les cigarettes.

A cet effet, le Conseil fédéral a besoin – comme pour les cigarettes – d'une compétence d'augmenter l'impôt de 80 % (valable pour l'impôt calculé sur le nombre de kg et pour l'impôt minimal par kg, mais pas pour la part d'impôt calculée sur la base du prix de vente au détail).

Le Conseil fédéral propose par ailleurs que le tabac à coupe fine soit également soumis à la redevance pour le fonds de financement du tabac indigène et à la redevance pour le fonds de prévention du tabagisme, car, dans son avis du 1^{er} mars 2006 en réponse à la motion Kiener Nellen (05.3441 Tabac. Prévenir la dépendance plutôt que soutenir la production), il s'est prononcé en faveur du maintien du fonds de financement du tabac indigène.

Autre tabac à fumer (tabac pour la pipe)

Le système mixte serait ici aussi envisageable. Pour des questions de simplicité et de rentabilité de la perception, le Conseil fédéral propose cependant de réaliser une imposition purement ad valorem pour le tabac pour la pipe.

Cette réflexion conduit à la variante cible suivante (charge fiscale minimale dans la CE):

	Picadura M	Amsterdamer Bleu	Davidoff Roy.
	PVD	PVD	PVD
	44 fr. 00 par kg	115 fr. 00 par kg	240 fr. 00 par kg
charge absolue	8 fr. 80 par kg	23 fr. 00 par kg	48 fr. 00 par kg
charge relative	20 %	20 %	20 %

Etant donné que le tabac pour la pipe n'a lui aussi qu'un faible potentiel d'addiction et qu'il n'est par conséquent pas nécessaire d'agir dans la précipitation, le Conseil fédéral propose de fixer dans un premier temps l'impôt à 10 % du PVD avant de le rapprocher, par étapes modérées échelonnées sur plusieurs années, du taux minimal en vigueur dans la CE (par exemple par le biais de 5 augmentations de 2 % chacune).

A cet effet, le Conseil fédéral a besoin d'une compétence d'augmenter l'impôt de 100 %.

4.1.5 Autres tabacs manufacturés

Tabac en rouleaux

Le tabac en rouleaux, à savoir le tabac filé pouvant être fumé sans traitement industriel supplémentaire, sera à l'avenir imposé comme le tabac coupé.

Tabac à mâcher et à priser

A l'avenir, le tabac à mâcher et à priser sera grevé d'un taux d'imposition spécial (5 % du prix de vente au détail). Par rapport à la situation actuelle, un impôt ad valorem de 10 % entraînerait une augmentation disproportionnée de la charge fiscale appliquée à ces produits.

Rognures de cigares

A l'avenir, les rognures de cigares seront imposées comme le tabac à fumer (tabac pour la pipe).

4.1.6 Papier à cigarettes

Grâce à la différence d'imposition entre le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main et les autres tabacs à fumer, grâce surtout à la forte augmentation de la charge fiscale grevant le tabac à coupe fine, l'énorme différence de prix existant actuellement entre les cigarettes manufacturées et les cigarettes roulées à la main peut être réduite de façon décisive, et l'on peut par conséquent renoncer à l'imposition du papier à cigarettes.

4.2 Entrepôts fiscaux agréés

Les fabricants et les importateurs de tabacs manufacturés offrant les sûretés requises pourront fabriquer, traiter et gérer (entreposer, recevoir et préparer en vue de l'expédition) ces produits en suspension d'impôt dans un entrepôt fiscal agréé.

Les tabacs manufacturés pourront en outre être transportés en suspension d'impôt à destination ou en provenance d'un entrepôt fiscal agréé ou d'un entrepôt fiscal agréé à un autre.

4.3 Remboursement et remise

Aux termes des obligations internationales souscrites par la Suisse (GATT 1994 et Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE¹³), il est interdit d'établir une discrimination entre marchandises importées et marchandises produites à l'intérieur du pays.

L'impôt sur le tabac devra donc à l'avenir être remboursé aux mêmes conditions pour les tabacs manufacturés produits à l'intérieur du pays et les tabacs manufacturés importés.

La création d'entrepôts fiscaux agréés implique en outre la possibilité d'une remise de l'impôt, car l'impôt sur les tabacs manufacturés entreposés en suspension d'impôt et périmés ou détruits en cours d'entreposage n'a pas encore été perçu.

Dorénavant, le droit à la remise de l'impôt vaudra également pour les tabacs manufacturés placés sous la garde de l'administration ou sous un régime douanier à caractère temporaire (par analogie avec l'art. 86, al. 1, let. a, de la loi sur les douanes¹⁴).

5 Prix de vente minimal pour les cigarettes

L'introduction d'un prix de vente minimal pour les cigarettes a été suggérée à plusieurs reprises, notamment dans la motion Donzé du 26 septembre 2005 (05.3496 Santé publique. Augmentation de l'impôt sur le tabac). Dans son avis du 10 mars 2006, le Conseil fédéral a expliqué à ce sujet qu'il allait examiner une telle mesure, notamment sous l'angle de sa constitutionnalité.

Dans son message du 10 janvier 1967 relatif au projet de loi fédérale sur l'imposition du tabac¹⁵, le Conseil fédéral s'était exprimé en détail sur la garantie des prix. Il était alors arrivé à la conclusion que, pour des raisons constitutionnelles, il fallait s'abstenir de toute disposition de garantie des prix et avait recommandé de ne maintenir la garantie des prix que pendant une période transitoire limitée.

La loi a fait l'objet d'un référendum, cela uniquement à cause du maintien temporaire de la garantie des prix. Le projet a été rejeté lors de la votation populaire du 19 mai 1968.

¹³ RS 0.632.401

¹⁴ RS 631.0; RO 2007 1411

¹⁵ FF 1967 I 113

Dans son message du 28 août 1968¹⁶, le Conseil fédéral a de nouveau soumis la loi au Parlement, cette fois-ci sans dispositions concernant la garantie des prix. C'est dans cette version qu'elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970.

Dans son avis du 18 juillet 2005, l'Office fédéral de la justice est arrivé à la conclusion que la nouvelle Constitution fédérale ne permet pas non plus l'introduction d'un prix de vente minimal pour les cigarettes, car une telle mesure représenterait une atteinte inadmissible à la liberté économique. Un prix de vente minimal pour les cigarettes serait tout au plus justifié s'il avait pour but la protection de la santé publique, c'est-à-dire la protection de l'ensemble de la population contre l'abus du tabac. Si tel était le cas, il faudrait encore examiner la question de la proportionnalité de la mesure par rapport à son efficacité. Concrètement, il faudrait qu'un prix de vente minimal réduise sensiblement le nombre de fumeurs, ce qui ne devrait guère être le cas.

Le Conseil fédéral partage ce point de vue. La fixation d'un prix de vente minimal encourage des pratiques cartellaires qui ont des répercussions néfastes sur l'économie. Une telle intervention sur le marché aurait un caractère disproportionné et manquerait en outre l'objectif visé.

Au vu de ces explications et de la situation peu claire régnant dans la CE (cf. ch. 3.7), le Conseil fédéral renonce à proposer au Parlement l'introduction d'un prix de vente minimal pour les cigarettes.

Pour être complet, il faut cependant relever qu'un prix de vente minimal pour les cigarettes aurait des répercussions positives sur les recettes de l'impôt sur le tabac, car l'impôt perçu sur le prix de vente minimal serait plus élevé que celui résultant du taux minimal actuel. Les recettes supplémentaires atteindraient environ 1 million de francs.

En outre, l'introduction d'un prix de vente minimal pourrait mettre un terme à l'augmentation des ventes de cigarettes bon marché au détriment des cigarettes de marque. Le marché ne serait pas inondé de cigarettes de qualité inférieure. Des réductions de prix resteraient possibles, mais elles seraient limitées au niveau du prix de vente minimal. Finalement, un prix de vente minimal pourrait contribuer dans une mesure non négligeable à diminuer le nombre de jeunes qui se lancent dans la consommation de tabac.

6 La procédure de consultation

6.1 Le projet mis en consultation par le Conseil fédéral

Par lettre du 6 septembre 2006, le DFF a invité les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne, les associations faitières de l'économie et les milieux intéressés à faire part de leur avis sur la modification de la loi sur l'imposition du tabac. Les avis reçus ont été au nombre de 91.

¹⁶ FF 1968 II 345

6.2 Résultat et évaluation de la procédure de consultation

6.2.1 Généralités

La grande majorité des milieux consultés est favorable à la conception eurocompatible des structures fiscales ainsi qu'à une augmentation raisonnable et échelonnée de la charge fiscale (tabac à coupe fine excepté).

Deux cantons (ZH, GE), le PES et les organisations de prévention réclament une adaptation plus poussée aux taux en vigueur dans la CE. Un canton (AI) est d'avis que la Suisse renoncera inutilement à un avantage concurrentiel en augmentant sa charge fiscale pour qu'elle atteigne la charge fiscale minimale en vigueur dans la CE, et un autre canton (SH) fait part de ses doutes quant à l'effet préventif des augmentations d'impôt.

L'UDC rejette le projet. D'après elle, il faut éviter d'infliger une charge fiscale plus élevée aux consommateurs. L'UDC, rejointe en cela par l'Association suisse des fabricants de cigares, estime par ailleurs qu'une harmonisation avec les dispositions en vigueur dans l'UE n'est ni nécessaire ni judicieuse. Economiesuisse et l'USAM rejettent les augmentations d'impôt «par principe» ou «en principe».

Compte tenu de la large approbation recueillie par celui-ci, le Conseil fédéral s'en tient à son projet. Au vu des liens de plus en plus étroits entre la Suisse et la CE, l'eurocompatibilité visée par le projet reste son objectif déclaré. A mi-chemin du *statu quo* et d'augmentations massives, les augmentations fiscales modérées qui sont proposées constituent un compromis raisonnable et supportable pour l'économie; elles ont un effet préventif et s'imposent en raison du fait que la charge fiscale grevant actuellement les produits bruns est par trop inférieure aux taux minimaux en vigueur dans la CE.

6.2.2 Cigares et cigarillos

La variante C qui est proposée reçoit le soutien d'une forte majorité.

Si l'USAM juge cette variante disproportionnée, un canton (BS) serait favorable à une mise en œuvre plus rapide du nouveau régime.

Un canton (VD) et l'Association suisse des fabricants de cigares exigent une imposition purement spécifique, tandis que la Fédération des Entreprises Romandes préférerait la variante A.

Au vu de la large approbation qu'elle recueille, le Conseil fédéral s'en tient à la variante C et aux arguments justifiant celle-ci (cf. ch. 4.1.2).

6.2.3 Tabac coupé et papier à cigarettes

L'imposition proposée pour le tabac à coupe fine, couplée avec l'abandon de l'imposition du papier à cigarettes, reçoit l'approbation d'une large majorité.

La VSIG et Oettinger Imex sont seuls à rejeter l'augmentation de la charge fiscale.

Au vu de la large approbation qu'elle recueille, le Conseil fédéral s'en tient à sa proposition et aux arguments justifiant celle-ci (cf. ch. 4.1.4).

6.2.4 Autres tabacs manufacturés

Les propositions relatives à l'imposition des sous-produits recueillent une large approbation.

L'entreprise Tabac La Couronne SA estime que l'augmentation d'impôt proposée pour le tabac à mâcher est disproportionnée au sens de l'art. 36 Cst. Elle en conclut que l'impôt doit être laissé à son niveau actuel.

Deux cantons (SG, TI), le PES et les organisations de prévention demandent en revanche que le tabac à mâcher et à priser soit imposé comme le tabac à coupe fine.

Compte tenu de la large approbation qu'elle recueille, le Conseil fédéral s'en tient à sa proposition. A l'heure actuelle, l'impôt grevant le tabac à mâcher et à priser est de respectivement 2 fr. et 0 fr. 50 par kg. Dorénavant, il sera respectivement de 14 fr. et 17 fr. 50 par kg. La charge fiscale grevant une boîte de tabac à priser (20 grammes; PVD 6 francs) passera de 4 à 30 centimes. Cette augmentation sensible est nécessaire, car la consommation de ces produits est en hausse. Ce qui serait disproportionné, ce serait d'imposer le tabac à mâcher et à priser comme le tabac à coupe fine (50 fr. par kg). Il s'agit au demeurant de produits de niche, dont la consommation reste peu importante en comparaison avec les autres tabacs manufacturés.

6.2.5 Entrepôts fiscaux agréés

La création d'entrepôts fiscaux agréés reçoit un soutien général.

6.2.6 Remboursement et remise

L'uniformisation des conditions régissant le remboursement pour les tabacs manufacturés produits en Suisse et les tabacs manufacturés importés ainsi que la possibilité de la remise de l'impôt recueillent une approbation générale.

6.2.7 Prix de vente minimal pour les cigarettes

La proposition du Conseil fédéral de renoncer à l'introduction d'un prix de vente minimal est approuvée par la majorité des milieux consultés.

Cependant, huit cantons (ZH, UR, SZ, GL, BS, BL, AG, VD), deux partis (PRD, PEV), cinq représentants de la branche (PMP, la Communauté du commerce suisse en tabacs, la Fédération suisse des marchands de tabac, la VSIG, Oettinger Imex) et deux organisations de prévention (pro aere, la Société suisse de pneumologie pédiatrique) sont favorables à l'introduction de cette mesure ou à un examen approfondi de celle-ci.

Dans ces conditions, le Conseil fédéral propose de renoncer à l'introduction d'un prix de vente minimal pour les cigarettes.

6.2.8 Art. 11, al. 1, LTab

Le traitement fiscal différencié des diverses catégories de produits et les tarifs d'impôt proposés (annexes II à IV) reçoivent le soutien d'une large majorité.

Deux cantons (SG, TI), le PES et les organisations de prévention aimeraient que les cigarillos soient soumis à une imposition plus élevée (0,6 centime par pièce et 5 % du prix de vente au détail, cela directement ou à moyen terme).

Le PLS, economiesuisse et BAT réclament une définition légale du mode de calcul de l'impôt minimal; BAT présente la même revendication pour le mode d'adaptation de l'impôt minimal.

Au vu de la large approbation qu'elles recueillent, le Conseil fédéral s'en tient à ses propositions et aux arguments justifiant celles-ci (cf. ch. 4.1.2). L'imposition plus élevée que deux cantons, le PES et les organisations de prévention réclament pour les cigarillos conduirait à un taux d'impôt nettement plus élevé que le niveau minimal en vigueur dans la CE. L'affirmation selon laquelle les cigarillos servent de produit de remplacement pour les fumeurs de cigarettes n'est pas exacte; en effet, le nombre de cigarillos imposés en 2006 est quasiment identique à celui enregistré en 1989 et est même en diminution par rapport à 2005 (1989: 130,7 millions de pièces; 2005: 134,8 millions de pièces; 2006: 134,5 millions de pièces). Quant à la remarque selon laquelle les cigarillos Pall Mall sont déjà disponibles dans le commerce au prix de 4 francs, il faut la relativiser, car les paquets en question ne contiennent que dix pièces.

Le Conseil fédéral refuse l'adoption de critères légaux pour la fixation et l'adaptation de l'impôt minimal, afin de ne pas limiter sa marge de manœuvre dans le cadre de ses compétences en matière d'augmentation d'impôt (cf. annexes I et III LTab).

6.2.9 Art. 11, al. 2, LTab

Les compétences en matière d'augmentation d'impôt qui sont proposées pour le Conseil fédéral reçoivent l'approbation d'une large majorité. Seules l'UDC et economiesuisse les rejettent.

Le PLS estime que les augmentations d'impôt planifiées devraient être prévisibles, tandis que l'USAM, BAT et le Centre Patronal sont d'avis qu'elles devraient être ancrées dans la loi du point de vue chronologique et quant à leur ampleur. Les mêmes participants à la consultation, de même qu'economiesuisse et PMP, réclament en outre une fixation en francs plutôt qu'en pour-cent des compétences du Conseil fédéral en matière d'augmentation d'impôt, ainsi qu'une définition explicite des dispositions transitoires applicables en cas d'augmentations d'impôt.

Compte tenu de la claire approbation qu'elles recueillent, le Conseil fédéral s'en tient à ses propositions. Il est hors de question d'ancrer les futures augmentations d'impôt dans la loi. La compétence d'augmenter l'impôt doit rester l'apanage du

Conseil fédéral, afin que celui-ci puisse choisir le moment le plus favorable pour augmenter les taux d'impôt (le cas échéant pour certains produits seulement) en vue du cofinancement des contributions que la Confédération verse à l'AVS/AI et du rapprochement avec les taux d'impôt en vigueur dans la CE. C'est exactement pour cette raison que le législateur lui a délégué la compétence d'augmenter l'impôt et lui a ainsi donné la marge de manœuvre nécessaire. En ce qui concerne les modalités des dispositions transitoires applicables en cas d'augmentations d'impôt, le Conseil fédéral aimerait également conserver la souplesse que le législateur lui a ménagée par le biais de l'art. 11, al. 3, LTab. Finalement, il faut que les compétences du Conseil fédéral en matière d'augmentation d'impôt restent fixées en pour-cent plutôt qu'en montants absolus, cela pour éviter de devoir les adapter au renchérissement.

6.2.10 Art. 24, al. 1, let. b, LTab

Aux termes de cette disposition, les tabacs manufacturés qui se trouvent encore chez le fabricant ou que celui-ci retire du marché peuvent également être remis gratuitement à des institutions sociales au lieu d'être détruits. La grande majorité des milieux consultés ne remet pas en question cette disposition, mais deux cantons (ZH, TI) le PES et les organisations de prévention estiment qu'elle devrait être biffée.

Le Conseil fédéral partage l'avis de la minorité. L'art. 24, al. 1, let. b, dernière phrase, a été biffé.

6.2.11 Art. 28, al. 2, let. b, LTab

Tandis que l'intégration du tabac à coupe fine dans le cofinancement du tabac indigène et du fonds de financement lui-même n'est pas contestée par la grande majorité, le canton de Zurich, le PS, le PES, la FPC et les organisations de prévention réclament la suppression du fonds de financement conformément aux propositions de la motion 05.3441 Kiener Nellen. Le PLS aimerait en revanche que les contributions (0,13 centime par cigarette) soient augmentées.

Le Conseil fédéral rejette la suppression du fonds de financement du tabac indigène et une augmentation des contributions et renvoie à cet égard à son avis du 1^{er} mars 2006 relatif à la motion 05.3441 Kiener Nellen.

6.2.12 Art. 28, al. 2, let. c, LTab

La proposition du Conseil fédéral de soumettre non seulement les cigarettes mais aussi le tabac à coupe fine à la redevance pour le fonds de prévention du tabagisme recueille une large approbation.

Un canton (BS) demande que tous les tabacs manufacturés y soient intégrés, tandis que deux cantons (SG, TI), le PES et les organisations de prévention demandent que, en plus du tabac à coupe fine, on y intègre le tabac à mâcher et à priser.

Le Conseil fédéral rejette ces propositions, car le potentiel d'addiction des produits concernés n'est pas comparable à celui de la cigarette, et la charge de travail serait disproportionnée par rapport aux recettes. L'intégration du tabac à mâcher et à priser

Cette nouvelle réglementation a pour effet de réduire le délai de paiement de 10 jours au maximum, ainsi que le montre l'exemple suivant:

Actuellement: Production et naissance de la créance fiscale dans le mois X. Moment de la détermination de l'impôt le 10 du mois X + 1. Délai de paiement le 10 du mois X + 3. En d'autres termes, le paiement doit être effectué dans un délai compris entre 70 et 100 jours après la naissance de la dette fiscale.

Dorénavant: Production et naissance de la créance fiscale dans le mois X. Délai de paiement le dernier jour du mois X + 2. En d'autres termes, le paiement doit être effectué dans un délai compris entre 60 et 90 jours après la naissance de la dette fiscale.

Art. 20

L'art. 20 réglera dorénavant la question des intérêts (ceux-ci font actuellement l'objet de l'art. 19, al. 1); les nouvelles dispositions sont analogues à celles de l'art. 74 de la loi sur les douanes.

Chapitre troisième, ch. VI, titre marginal (cf. ch. 4.3)

Reçoit le titre marginal «Remboursement et remise» et s'applique uniformément aux tabacs manufacturés fabriqués dans le pays et aux tabacs manufacturés importés.

Art. 24, titre marginal et al. 1, let. b et c (cf. ch. 4.3)

Reçoit le titre marginal «1. Remboursement». L'al. 1 est complété par la mention des tabacs manufacturés importés; la let. b, par la mention de l'exploitant d'un entrepôt fiscal agréé et de l'importateur; la let. c, par la mention de l'importateur.

La dernière phrase de l'al. 1, let. b, est biffée (cf. ch. 6.2.10).

Art. 25, titre marginal (cf. ch. 4.3)

L'art. 25 actuel («Marchandises importées») devient caduc. Le nouvel art. 25 reçoit le titre marginal «2. Remise».

Art. 26

Il est abrogé, car on ne saute plus le tabac en Suisse.

Art. 26 (nouveau)

Du point de vue des impôts à la consommation, les entrepôts fiscaux agréés ont un statut particulier. Ils ont pour but de permettre la fabrication, le traitement et la gestion (entreposage, réception et préparation en vue de l'expédition) en suspension d'impôt de tabacs manufacturés soumis à un impôt à la consommation.

Cette réglementation est un point essentiel de toute législation moderne en matière d'impôt à la consommation. Elle poursuit deux objectifs: d'une part placer la naissance de la créance fiscale aussi près que possible de la remise en vue de la consommation, d'autre part garantir la sécurité fiscale.

Art. 26a (nouveau)

Les dépôts francs (al. 1, let. b) sont des entrepôts fiscaux agréés pour fabricants et importateurs de tabacs manufacturés.

Le Conseil fédéral fixera les conditions régissant la création et l'exploitation d'entrepôts fiscaux agréés dans l'ordonnance sur l'imposition du tabac.

Des autorisations appropriées seront accordées au cas par cas

- a. si le requérant est domicilié en Suisse et garantit l'exploitation conforme de l'entrepôt fiscal agréé, et
- b. si la surveillance n'entraîne pas des frais administratifs disproportionnés pour l'Administration des douanes.

Art. 26e (nouveau)

Afin d'offrir aux fabricants et aux importateurs de tabacs manufacturés la souplesse nécessaire dans la gestion de leurs entrepôts, les tabacs manufacturés doivent pouvoir être transportés d'un entrepôt fiscal agréé à un autre ou entre la frontière et les entrepôts fiscaux agréés sans que la créance fiscale prenne naissance. L'ordonnance sur l'imposition du tabac réglera les modalités de la procédure (notamment le début et la conclusion du transport, le papier d'accompagnement, les délais et les conséquences de leur non-observation, la procédure en cas d'irrégularités, etc.).

Art. 28, al. 2, let. b et c

Dans son avis du 1^{er} mars 2006 en réponse à la motion Kiener Nellen (05.3441 Tabac. Prévenir la dépendance plutôt que soutenir la production), le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur du maintien du fonds de financement du tabac indigène.

C'est la raison pour laquelle il propose que le tabac à coupe fine soit également soumis à la redevance pour le fonds de financement du tabac indigène et à la redevance pour le fonds de prévention du tabagisme. Le potentiel d'addiction des cigarettes roulées à la main est identique à celui des cigarettes manufacturées. Un kg de tabac à coupe fine permet de rouler 1333 cigarettes (à 0,75 g), ce qui correspond à une redevance de 1 fr. 73 par kg ($1333 \times 0,13$ centime).

En revanche, les cigares et cigarillos (annexe II LTab) et les autres tabacs manufacturés (annexe IV LTab) doivent être exonérés de ces redevances, car le potentiel d'addiction de ces produits n'est pas comparable à celui des cigarettes, et la charge de travail serait disproportionnée par rapport aux recettes. La charge de travail considérable que l'économie et l'administration devraient assumer aboutirait à des recettes supplémentaires de quelques 250 000 francs (sur des recettes totales de 17 à 18 millions pour ces fonds).

Chapitre cinquième titre, art. 30 titre marginal, art. 30

Il n'y a plus ni «contributions» ni «indemnités». Le titre marginal est par conséquent modifié et devient «Restitution d'un montant remboursé ou remis à tort».

Art. 35, let. d

Adapté à l'art. 25 (remise). Il n'y a plus de réductions d'impôt.

Art. 38

Le texte actuel est supprimé. Il n'y a plus ni contributions ni indemnités. Ces termes sont remplacés par «remboursement et remise» (cf. art. 24 et 25). Les dispositions pénales prévues à l'art. 38 deviennent donc également caduques. Quiconque obtient indûment, pour lui-même ou pour un tiers, le remboursement ou la remise d'un montant d'impôt, est puni conformément aux dispositions de l'art. 35, let. d; en cas de mise en péril de l'impôt, c'est l'art. 36, al. 1, let. b, qui est applicable.

La tentative d'infraction fiscale est dorénavant réglée à l'art. 38 (par analogie avec l'art. 123 de la loi sur les douanes).

8 Conséquences

8.1 Pour la Confédération

8.1.1 Conséquences financières

Les recettes nettes que l'impôt sur le tabac procure à la Confédération sont exclusivement destinées au cofinancement de l'AVS/AI (art. 112, al. 5, Cst.). La modification de la loi est par conséquent d'intérêt public.

Les ventes totales effectuées en Suisse pourraient quelque peu reculer et les recettes de l'impôt sur le tabac, légèrement augmenter.

Il est impossible de prévoir l'évolution à long terme de la consommation et des recettes, car ces deux éléments dépendent d'une quantité de facteurs qui ne peuvent être définis à l'heure actuelle (augmentations de prix décidées par l'industrie, augmentations de la TVA, répercussions des mesures de prévention du tabagisme, etc.). Quant aux achats réalisés par les frontaliers et les touristes et aux importations en franchise effectuées dans le trafic touristique, ils peuvent également influencer l'évolution des recettes.

On peut cependant dire que, si les ventes se maintiennent, et malgré la suppression de l'impôt sur le papier à cigarettes, qui a rapporté 9,7 millions de francs en 2005, il faut s'attendre à des recettes supplémentaires initiales de 10 à 20 millions de francs (impôt sur le tabac uniquement, sans la TVA).

Par ailleurs, la suppression de l'imposition du papier à cigarettes permettra d'économiser annuellement environ 0,25 million de francs de prix de revient (suppression de l'impression des banderoles).

Le raccourcissement du délai de paiement (cf. ch. 7.2, remarques concernant l'art. 19, al. 1) permettra à la Confédération d'économiser annuellement quelque 3 millions de francs d'intérêts.

Du fait que les tabacs manufacturés importés bénéficieront à l'avenir des mêmes conditions de remboursement et de remise que les tabacs manufacturés fabriqués en Suisse, les recettes fiscales diminueront de quelque 0,5 million de francs.

8.1.2 Effets sur l'état du personnel

L'exécution incombe à la Direction générale des douanes et doit être maîtrisée avec l'effectif actuel de personnel.

Les entrepôts fiscaux agréés réduisent la charge administrative; en effet, dans le cas des cigarettes destinées à l'exportation, il n'est plus nécessaire de percevoir puis de rembourser l'impôt sur le tabac.

En revanche, la charge administrative augmente légèrement dans le domaine du remboursement et de la remise, car le nombre de demandes de remboursement et de destructions sous contrôle douanier va augmenter.

8.2 Conséquences économiques

La régulation est dans l'intérêt public. Elle a pour objectif de fournir des recettes supplémentaires à la Confédération et de réduire la consommation de tabac et, par là, les coûts en matière de santé. Le mécanisme des prix conserve son efficacité. La liberté de concurrence n'est pas restreinte.

Compte tenu de la mesure proposée pour les augmentations d'impôt actuelles et futures, la situation de l'emploi de la branche suisse des produits bruns ne sera pas affectée.

La suppression de l'imposition du papier à cigarettes a pour conséquence qu'on pourra renoncer à l'achat, à la gestion et à l'apposition des marques fiscales. La demande de papier à cigarettes va augmenter au moins dans la mesure où ce produit ne sera plus importé dans le trafic touristique. Le bénéfice économique résultant de la suppression de l'imposition prédomine.

Les entrepôts fiscaux agréés créeront des emplois; en effet, la préparation finale des commandes pourra dorénavant avoir lieu en Suisse au lieu d'être effectuée dans des ports francs étrangers. Ils auront également pour effet de faciliter la planification des recettes en raison de la suppression de l'imposition des cigarettes destinées à l'exportation.

En raison de l'uniformisation des conditions applicables aux tabacs manufacturés produits à l'intérieur du pays et aux tabacs manufacturés importés, les importateurs profiteront à l'avenir du remboursement et de la remise dans la même mesure que les fabricants.

L'exécution de ces innovations est également praticable pour l'économie. Elles entraînent des simplifications considérables, notamment dans le calcul de l'impôt et dans l'exploitation des entrepôts fiscaux agréés.

Il n'y a pas de répercussions à craindre en ce qui concerne les achats effectués dans les régions frontalières et par les touristes.

8.3 Conséquences sanitaires

Le projet est conforme au programme national 2001 à 2005 de prévention du tabagisme, que le Conseil fédéral a adopté le 5 juin 2001 et prolongé le 18 avril 2007 jusqu'à fin 2008 au plus tard.

La légère augmentation d'impôt touchant les cigares et les cigarillos contribuera à réduire le nombre de fumeurs. Il en va de même pour la compétence du Conseil fédéral en matière d'augmentation de l'impôt, grâce à laquelle il pourra amener la charge fiscale grevant ces produits au niveau de la charge minimale en vigueur dans la CE. La forte augmentation d'impôt touchant le tabac à coupe fine freinera de manière décisive la tendance des fumeurs à passer aux cigarettes roulées à la main.

9 Programme de la législation

Le projet n'est pas annoncé dans le programme de législation 2003 à 2007, car il n'était pas encore planifié à l'époque.

10 Aspects juridiques

10.1 Constitutionnalité

Les dispositions modifiées se fondent sur les bases constitutionnelles actuelles (art. 95, al. 1, art. 131, al. 1, let. a, art. 134 et 164, al. 1, Cst.).

10.2 Délégation de compétences législatives

Une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.).

Dans le cas présent, le législateur donne au Conseil fédéral, dans un cadre clairement défini, la compétence de relever les taux de l'impôt et d'édicter les dispositions d'exécution relatives aux entrepôts fiscaux agréés.

10.3 Rapports avec le droit international

OMC

Le projet est conforme à l'article III de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) (RS 0.632.21; traitement national, pas de discrimination entre production nationale et marchandises importées).

UE

Le projet est conforme aux accords en vigueur entre la Suisse et la CE. Quant à sa structure, le type d'imposition du tabac qui est proposé correspond aux prescriptions en vigueur dans la CE; en revanche, les charges fiscales minimales prescrites dans la Communauté ne sont pas encore atteintes chez nous, sauf dans le cas du tabac à coupe fine (cf. directive 92/80/CE¹⁷ et directive 95/59/CE¹⁸). Les accords passés avec la CE ne nous donnent cependant aucune obligation légale à cet égard, car il s'agit ici d'un cas d'application de ce qu'il est convenu d'appeler l'adaptation autonome au droit de la CE.

¹⁷ Directive 92/80/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taxes frappant les tabacs manufacturés autres que les cigarettes (Journal officiel n° L 316 du 31.10.1992, page 8); modifiée en dernier lieu par la directive 2003/117/CE du Conseil, du 5 décembre 2003 (Journal officiel n° L 333 du 20.12.2003, page 49).

¹⁸ Directive 95/59/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant les impôts autres que les taxes sur le chiffre d'affaires frappant la consommation de tabacs manufacturés (Journal officiel n° L 291 du 6.12.1995, page 40); modifiée en dernier lieu par la directive 2002/10/CE du Conseil, du 12 février 2002 (Journal officiel n° L 46 du 16.02.2002, page 26).