



16.051

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

du 17 juin 2016

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

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

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

17 juin 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Message

1 **Grandes lignes du projet**

1.1 **Contexte**

Depuis des années, le Conseil fédéral procède à des augmentations de l'impôt sur le tabac afin de fournir des recettes supplémentaires à la Confédération et de rapprocher progressivement la charge fiscale grevant les tabacs en Suisse du niveau minimal en vigueur dans l'UE. Les recettes provenant de l'impôt sur le tabac sont affectées au financement des contributions fédérales à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et à l'assurance-invalidité (AI), ainsi que des prestations complémentaires à ces assurances.

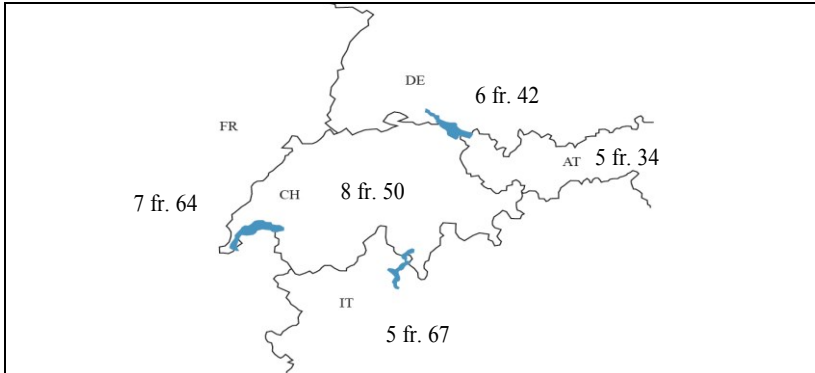
La compétence du Conseil fédéral d'augmenter l'impôt sur le tabac grevant les cigarettes a été épuisée avec la dernière augmentation, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013.

L'avant-projet de modification de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)¹, mis en consultation du 21 août au 21 novembre 2013, contenait notamment un renouvellement de la compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac. A cette occasion, 22 cantons, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, l'ensemble des neuf organisations actives dans les domaines de l'industrie et de la commercialisation du tabac, ainsi que 33 organisations actives dans la prévention sanitaire se sont déclarés favorables au principe de ce renouvellement. Entre les partis gouvernementaux, le PDC, le PLR et l'UDC s'y sont montrés absolument opposés; le PS n'a accepté le projet qu'avec des réserves. Dans l'intervalle, à la suite de l'abandon du taux plancher de l'euro, les différences de prix par rapport à nos voisins directs ont encore une fois nettement évolué en défaveur de la Suisse. Alors qu'en 2007 la Suisse était après l'Autriche le deuxième pays le meilleur marché en ce qui concerne le prix des cigarettes, elle est en 2016 le pays le plus cher à cet égard (voir graphique ci-après). Pour ces raisons, un renouvellement de la compétence en question ne paraît pas opportun à l'heure actuelle.

¹ RS 641.31

Graphique

Comparaison de prix avec les pays voisins de la Suisse (classe de prix la plus vendue; état au 1^{er} janvier 2016, cours de l'euro: 1 fr. 09)



Pour ces motifs, le Conseil fédéral renonce à sa demande de renouvellement de la compétence d'augmenter l'impôt sur le tabac. La modification de la LTab qui est proposée ne comporte donc plus que deux points. Il s'agit d'une part d'accorder à l'Administration fédérale des douanes (administration des douanes) plus de souplesse dans l'exécution. Il faut que les tâches puissent être liquidées à l'endroit où cela semble le plus judicieux du point de vue de l'économie administrative. Aux endroits où l'intervention de la Direction générale des douanes n'est pas une nécessité, il faut que l'administration des douanes puisse déterminer le service compétent au sein de son organisation. D'autre part, le terme «tabac pour pipe à eau» doit être inscrit dans la loi.

1.2 La nouvelle réglementation proposée

1.2.1 Compétence en matière d'exécution au sein de l'administration des douanes

Lorsque la loi du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac² a été adoptée, la Direction générale des douanes était l'autorité compétente pour la quasi-totalité des tâches en relation avec l'exécution de cet acte législatif. Cela a par exemple eu pour conséquence que, jusqu'à la fin de 2009, toutes les taxations à l'importation étaient traitées de façon centralisée par la Direction générale des douanes à Berne.

Lors de l'entrée en vigueur de la dernière révision de la LTab, le 1^{er} janvier 2010³, certaines tâches ont déjà été décentralisées. Depuis lors, les taxations à l'importation évoquées plus haut sont exclusivement effectuées par les bureaux de douane. Pour

² RO 1969 665

³ RO 2009 5561

des raisons d'efficience, l'administration des douanes désire en principe exercer à l'avenir d'autres activités, telles que certains contrôles chez les fabricants indigènes, de façon décentralisée. Dans le cas de l'impôt sur le tabac, cette nouvelle approche nécessite cependant une adaptation de la loi. Dans les domaines qui ne relèvent pas impérativement de la Direction générale des douanes, la compétence doit par conséquent incomber à l'administration des douanes en général. Cette innovation permettra d'exploiter encore mieux les synergies dans le domaine opérationnel.

1.2.2 Adjonction du terme «tabac pour pipe à eau»

La LTab précise notamment les bases de calcul et les tarifs d'impôt applicables pour la perception de l'impôt sur le tabac. Un tarif d'impôt spécial a été établi pour chaque groupe de tabacs manufacturés.

L'importation de tabac pour pipe à eau a fortement augmenté ces dernières années. Pour éviter que les jeunes ne soient incités à passer à ce produit, dont le prix est plus avantageux que celui des cigarettes mais dont les effets sur la santé ne sont pas moins néfastes, le Conseil fédéral a décidé, par la modification du 29 avril 2015⁴ de l'ordonnance du 14 octobre 2009 sur l'imposition du tabac⁵, de traiter le tabac pour pipe à eau de la même manière que le tabac à coupe fine pour la confection de cigarettes roulées à la main. Ce changement a consolidé l'assiette fiscale et a en outre supprimé l'incitation à revendre à l'étranger le tabac pour pipe à eau, qui était jusqu'ici importé en Suisse à des conditions plus avantageuses. Il est donc maintenant judicieux de citer nommément ces tabacs manufacturés dans la LTab. La clarification et l'attribution univoque des tabacs manufacturés à leur tarif d'impôt respectif sont dans l'intérêt de l'application correcte du droit.

1.3 Comparaison avec le droit étranger, en particulier avec le droit européen

Dans l'UE, la base juridique déterminant l'imposition du tabac est la directive 2011/64/UE concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés⁶. Depuis le 1^{er} janvier 2010, le système fiscal suisse est compatible avec celui de l'UE pour la totalité des produits du tabac. Lors de la modification du 19 décembre 2008⁷ de la LTab, le Conseil fédéral avait proposé de simplifier la structure fiscale applicable à tous les tabacs manufacturés autres que les cigarettes tout en la rendant compatible avec celle qui est utilisée dans l'UE. Le taux d'impôt qui est ainsi fixé pour le tabac pour pipe à eau, produit qui est considéré comme «autre tabac à fumer» dans le droit de l'UE, est supérieur au taux minimum fixé pour cette catégorie à l'art. 14, par. 2, let. c, de la directive 2011/64/UE.

⁴ RO 2015 1249

⁵ RS 641.311

⁶ Directive 2011/64/UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés, JO L 176 du 5.7.2011, p. 24.

⁷ RO 2009 5561

2 Commentaires des articles

Préambule

Le préambule se réfère encore à la Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). Il convient maintenant de l'adapter aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)⁸. Les art. 31^{bis}, 32 et 41^{bis}, al. 1, let. c, et al. 2 et 3, aCst. correspondent aux art. 103 et 131, al. 1, let. a, de la Cst. en vigueur.

Remplacement d'expressions

L'expression «Direction générale des douanes» est remplacée par l'expression «Administration fédérale des douanes (administration des douanes)» ou par l'expression «administration des douanes». Ces modifications servent à l'adaptation des compétences en matière d'exécution; pour le moment, celles-ci incombent explicitement à la Direction générale des douanes. A l'avenir, il faut que les tâches de contrôle correspondantes puissent en principe être exercées par les bureaux de douane.

Art. 10, al. 1, let. b, et annexe III

L'expression «tabac pour pipe à eau» est ajoutée. On améliore ainsi la clarté de la LTab.

Art. 32

Ainsi que cela a été expliqué sous ch. 1.2.1, l'administration des douanes désire décentraliser certaines tâches. Certaines activités exercées à l'intérieur du pays en relation avec la perception de l'impôt ne devraient donc désormais plus être exécutées de façon centralisée par la Direction générale des douanes, mais de façon décentralisée par les bureaux de douane. Relève notamment de ces activités la destruction de cigarettes (due par ex. à une erreur d'emballage) avec remboursement de l'impôt sur le tabac.

Lorsqu'un bureau de douane rend une décision fondée sur la LTab, il faut qu'il soit possible de recourir directement auprès de la Direction générale des douanes, sans passer préalablement par la direction d'arrondissement des douanes comme l'art. 32 LTab le prévoit actuellement sous la forme d'un renvoi à l'art. 116 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes⁹. Ce changement de procédure nécessite une adaptation de l'art. 32 LTab.

L'al. 1 consacre le fait que la voie de recours relative aux décisions rendues par les bureaux de douane au sujet du placement sous régime douanier des tabacs manufacturés est régie par la loi sur les douanes. La réglementation de ces situations correspond au droit en vigueur. D'après les al. 2 et 3, les autres décisions que les bureaux de douane rendent en se fondant sur la LTab ainsi que les décisions que les directions d'arrondissement rendent en première instance en se fondant sur la LTab peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Direction générale des douanes.

⁸ RS 101

⁹ RS 631.0

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

L'exécution incombe à l'administration des douanes et peut être maîtrisée sans personnel supplémentaire.

4 Relation avec le programme de la législature et les stratégies nationales du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁰ ni dans le projet correspondant d'arrêté fédéral sur le programme de la législature 2015 à 2019. La modification de la LTab est cependant judicieuse pour que l'administration des douanes puisse décentraliser l'exécution de ses tâches.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 131, al. 1, let. a, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de percevoir des impôts à la consommation spéciaux sur le tabac et les tabacs manufacturés.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

OMC

Le projet est conforme à l'art. III de l'accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)¹¹, qui règle le traitement national et interdit toute discrimination entre les produits indigènes et les produits importés.

UE

La loi sur l'imposition du tabac est compatible avec l'accord de libre-échange Suisse-CE de 1972¹².

¹⁰ FF 2016 981

¹¹ RS 0.632.21

¹² Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne; RS 0.632.401