

CH_VB 2005-2430 4057 vom 23. Mai 2006

Bundesverwaltung, 2006-05-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2005-2430_4057_

FR: CH_VB 2005-2430 4057 du 23 mai 2006

IT: CH_VB 2005-2430 4057 del 23 maggio 2006

Erwägungen

E. 3

Conséquences 4079

E. 3.1

Conséquences pour la Confédération
Conséquences financières et effets sur l'état du personnel
La mesure sera mise en œuvre sans incidence sur le budget et n'aura donc pas de conséquences financières pour la Confédération. La modification de loi demandée peut être exécutée avec le personnel disponible.
Conséquences dans le secteur informatique
L'exécution de la législation sur l'imposition des huiles minérales est soutenue par un système informatique. Les entrepositaires agréés (qui sont les personnes assujetties à l'impôt) transmettent au système, par voie électronique, toutes les indications nécessaires au contrôle de la taxation et à la surveillance fiscale. Les modifications proposées nécessitent des adaptations ponctuelles tant dans le système informatique qu'auprès des personnes assujetties à l'impôt.

E. 3.2

Conséquences pour les cantons et les communes
La modification de la loi n'a aucune conséquence directe pour les cantons et les communes.

4080

E. 3.3

Conséquences économiques

E. 3.3.1

Conséquences pour l'économie globale
Les incitations fiscales provoqueront une augmentation de la demande de carburants gazeux et de carburants issus de matières premières renouvelables, qui remplaceront l'essence et, dans une faible mesure, l'huile diesel. Si l'on quantifie cet effet, on peut partir du scénario de vente suivant:
Carburant 20041 Année d'introduction 3 à 4 ans après l'introduction essence (en milliers de l) 5 000 000 4 500 0002 4 000 0003 huile diesel (en milliers de l) 1 900 000 2 300 0002 2 700 0003 gaz liquide (en milliers de l) 900 10 000 40 000 gaz naturel (en milliers de kg) 1 100

E. 3.3.2

Conséquences pour certaines catégories de la population
Conséquences pour l'industrie et l'artisanat
Sur les routes, la plupart des marchandises sont transportées au moyen de véhicules diesel. Etant donné que l'impôt grevant ce carburant n'est pas modifié, les mesures proposées n'auront pas d'influence sur les prix pratiqués sur le marché des transports. Cela signifie par ailleurs que la situation concurrentielle des entreprises, notamment par rapport à l'étranger, ne sera pas touchée.
Conséquences pour les consommateurs

d'essence pour les loisirs ou pour des courses à caractère professionnel. Ainsi qu'il est expliqué sous ch. 1.3.4, l'essence vendue à la colonne sera probablement un mélange d'éthanol exonéré et d'essence. De ce fait, l'augmentation de l'impôt grevant l'essence ne se répercutera pas entièrement sur le prix à la colonne. Pour les consommateurs, l'augmentation de l'impôt n'aura par conséquent que de faibles conséquences financières. L'augmentation de l'impôt grevant l'essence et la possible adaptation du prix des produits finis et des services n'auront en fin de compte qu'un effet marginal sur l'indice suisse des prix à la consommation. Conséquences pour l'agriculture L'exonération fiscale prévue pour les carburants indigènes et étrangers issus de matières premières renouvelables modifie les conditions générales pour nos fabricants. Les installations suisses, qui bénéficient déjà d'une exonération fiscale dans le cadre de l'art. 17, al. 2, let. d, L'imprimé et comptent globalement parmi les petites entreprises, seront soumises à la concurrence internationale. Le prix de revient des matières premières renouvelables servant à la production de carburants est plus bas à l'étranger, si bien que l'offre indigène n'est pas concurrentielle. Même après la conclusion de l'actuel cycle de Doha de l'OMC, l'utilisation des matières premières dans le domaine de l'industrie alimentaire et des fourrages continuera d'être plus profitable que la fabrication de carburants à partir de matières premières indigènes. Au vu des conditions générales peu favorables régissant la fabrication de carburants à partir de matières premières indigènes, il ne faut s'attendre à aucun transfert substantiel des conditions de production. C'est pourquoi les flux financiers dus aux contributions non liées à la production et aux contributions spécifiques en faveur de l'agriculture ne devraient guère changer. Etant donné qu'il n'y aura pas de reconversion à grande échelle vers la culture de matières premières agricoles destinées à la fabrication de carburants, les effets sur l'offre actuelle de produits agricoles et sur les prix de ces derniers seront négligeables.

4082 Conséquences pour les fournisseurs dans les régions frontalières D'après le ch. 1.3.4, l'augmentation de l'impôt grevant l'essence ne se répercute pas entièrement sur le prix à la colonne. Les augmentations de prix susceptibles de se produire n'excèdent pas les fluctuations usuelles du marché. Le rapport des prix dans les régions frontalières ne devrait pas en être sensiblement modifié. La demande en essence dans les régions frontalières suisses ne diminuera pas à la suite de l'augmentation d'impôt proposée.

E. 3.4

Conséquences pour les pays en développement L'incitation fiscale devrait selon toute vraisemblance provoquer une augmentation de la demande en carburants issus de matières premières renouvelables. Etant donné que l'offre indigène n'est pas en mesure de couvrir une demande en hausse, les importations de ces carburants vont augmenter. Dans ce contexte, grâce à leurs conditions de production avantageuses, les pays en développement tournés vers les exportations agricoles pourraient bien figurer dans le peloton de tête des pays fournisseurs. Le commerce de l'éthanol offre aux pays en développement des chances toutes particulières de participer au marché mondial. L'ouverture des marchés offre simultanément à ces pays l'occasion de diversifier quelque peu la gamme souvent limitée de leurs produits d'exportation.

E. 3.5

Conséquences écologiques La protection de l'air et celle du climat constituent deux préoccupations majeures de la politique suisse de l'environnement. La pollution atmosphérique peut porter atteinte à la santé, aux forêts et aux écosystèmes et entraîner une

perte de récoltes. Un climat intact contribue au maintien de la diversité de la faune, de la flore et des micro-organismes. En tant que pays alpin, la Suisse est fortement exposée aux conséquences des changements climatiques observés à l'échelle mondiale. Pour les scientifiques, l'existence d'un lien entre émissions de gaz à effet de serre et changements climatiques est aujourd'hui un fait acquis. Aussi le Conseil fédéral considère-t-il que la réduction des émissions de CO₂, le gaz à effet de serre proportionnellement le plus important, est essentielle pour la préservation des ressources naturelles¹⁷.

E. 3.5.1

Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants L'avantage écologique de l'utilisation du gaz naturel en tant que carburant résulte avant tout des processus en amont et de ses qualités sous l'angle de l'hygiène de l'air. L'utilisation de véhicules au gaz naturel en lieu et place de véhicules à essence ou de véhicules diesel peut apporter une précieuse contribution à la diminution des polluants atmosphériques, notamment des émissions de poussières fines et du potentiel de formation d'ozone. L'utilisation de véhicules au gaz naturel au lieu de véhicules diesel sans filtre à particules supprime presque totalement les émissions de particules de suie. L'allégement fiscal proposé pour le gaz naturel favorise l'utilisation de ce carburant et, ce faisant, contribue à réduire les émissions de poussières fines. Le remplacement de l'essence par le gaz naturel permet de réduire aussi les quantités d'autres substances toxiques. Les véhicules au gaz naturel émettent environ 50 % de moins d'oxyde d'azote (NO_x), une substance qui contribue à la formation de l'ozone, que les véhicules à essence, et 95 % de moins que les véhicules diesel. C'est surtout dans les villes que l'utilisation de véhicules au gaz naturel constitue un moyen efficace de réduire la pollution due au trafic. L'utilisation de gaz liquide à la place de l'essence et de l'huile diesel présente surtout des avantages en ce qui concerne l'hygiène de l'air; sur le plan écologique, il est donc comparable au gaz naturel. Promouvoir l'utilisation du gaz comme carburant permet de réduire la pollution liée au trafic routier. Il convient de suivre résolument cette voie à la fois pour des raisons de politique énergétique et d'hygiène de l'air et pour que la Suisse puisse respecter ses engagements en matière de politique climatique.

E. 3.5.2

Carburants issus de matières premières renouvelables Les carburants issus de matières premières renouvelables contribuent de façon notable à la réduction des émissions de CO₂ liées au trafic. Ces carburants sont considérés comme quasiment neutres sous l'angle du CO₂. Leur utilisation, à l'exception du biogaz, est comparable à celle des carburants conventionnels (essence et huile diesel) du point de vue de l'hygiène de l'air. Contrairement aux carburants conventionnels, le biogaz possède les avantages du gaz naturel en matière d'hygiène de l'air. Si l'utilisation de gaz naturel à la place de l'essence permet de réduire déjà considérablement les émissions de CO₂ (cf. tableau ci-dessus), l'emploi de biogaz permet de les réduire de 100 %. Le biogaz contribue ainsi à la protection du climat. 4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier Le projet n'est annoncé ni dans le rapport sur le programme de législature, ni dans le plan financier de la législature 2003 à 2007 (FF 2004 1035). Il doit cependant être présenté en raison de la transmission, le 16 juin 2003, de la motion CEATE-CN 02.3382 par les Chambres fédérales. 5 Aspects juridiques

E. 4

Liens avec le programme de la législature et le plan financier 4085

4060

E. 5

Aspects juridiques 4085

E. 5.1

Constitutionnalité et conformité aux lois La loi sur l'imposition des huiles minérales est fondée sur l'art. 131, al. 1, let. e, et 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), qui habilite la Confédération à percevoir un impôt à la consommation sur le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage ainsi que sur les carburants.

E. 5.2

Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

E. 5.2.1

Compatibilité avec le GATT/OMC Vu que l'allégement fiscal envisagé pour les carburants ménageant l'environnement au détriment de l'essence a pour but de réduire non seulement la pollution de l'air en Suisse mais aussi les émissions de gaz à effet de serre à l'échelon mondial, il s'agit d'une mesure unilatérale destinée à protéger également des biens extraterritoriaux. Les accords OMC pertinents, surtout l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (GATT 1994; RS 0.632.20), ne règlent pas expressément l'admissibilité de mesures extraterritoriales. Jusqu'à présent, la jurisprudence des organes de l'OMC chargés du règlement des différends n'a pas non plus élucidé cette question contestée.

4086 La modification de loi prévue, selon laquelle la fabrication de carburants neutre quant au CO₂ est encouragée afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, vise la protection de l'atmosphère terrestre, qui est reconnue en tant que bien commun digne de protection et tombe sous le coup de la disposition d'exception de l'art. XX, let. g, GATT 1994. La protection extraterritoriale de tels biens (Global Commons) est, du moins dans les ouvrages spécialisés, plutôt considérée comme admise. Néanmoins, il n'est aujourd'hui pas possible de dire de manière irréfutable si un allégement fiscal en faveur du gaz naturel et du gaz liquide ou une exonération fiscale pour le biogaz et les carburants issus de matières premières renouvelables au sens des nouveaux art. 12a et 12b LIMPmin sont problématiques au vu du droit de l'OMC. La question de la conformité à l'OMC se pose en particulier au sujet de la norme de délégation prévue à l'art. 12b, al. 3, LIMPmin. Cette disposition habilite le Conseil fédéral à fixer des exigences pour la preuve d'un bilan écologique global positif, ce qui signifie que, finalement, il est procédé à un traitement différencié de produits qui, sinon, sont identiques. Cette inégalité de traitement s'appuie uniquement sur la méthode et le processus de production et relève par conséquent du domaine de ce qu'il est convenu d'appeler process and production methods (PPMs). Les accords OMC pertinents ne règlent pas l'admissibilité de PPMs. Les organes de l'OMC chargés du règlement des différends ont jusqu'à présent rejeté, selon une jurisprudence constante, les PPMs comme critère déterminant pour un traitement fiscal différencié de produits qui, physiquement, sont par ailleurs identiques. Tandis que le fait d'avantager fiscalement le gaz naturel, le gaz liquide, le biogaz et les carburants issus de matières premières renouvelables par rapport à l'essence semble être admis en vertu de l'art. XX, let. g, GATT 1994, une imposition différenciée sur la base d'exigences requises de la preuve d'un bilan écologique global positif est problématique au vu du droit de l'OMC.

L'élément central pour un aménagement de l'impôt sur les huiles minérales aussi conforme

que possible aux impératifs de l'OMC est qu'une imposition inégale des biocarburants n'est réputée légitime que si elle est absolument neutre en ce qui concerne la provenance et appliquée de façon non discriminatoire. Une imposition différenciée ne doit pas conduire à favoriser de facto – même indirectement – les produits indigènes. L'unique fil rouge pour la mise en place concrète de la législation doit être l'objectif de réduire les nuisances environnementales. Contrairement à ces principes, l'UE a pris des mesures afin de soutenir la production indigène de carburants issus de matières premières renouvelables (subventionnement de la production, système différencié d'allégement fiscal en faveur de certains producteurs, droits de douane sur les importations de ces carburants). Les Etats-Unis subventionnent également la production de carburants issus de matières premières renouvelables et refusent d'accorder aux importations les allègements fiscaux qui sont consentis aux producteurs indigènes. Ils ont en outre introduit un droit de douane qui dépasse le montant de l'allégement fiscal.

4087

E. 5.2.2

Obligations unilatérales Le Conseil fédéral est autorisé à accorder aux pays en développement des préférences généralisées sur les droits de douane du tarif des douanes. Il détermine à quel pays et pour quelles marchandises des préférences tarifaires sont accordées. Il fixe le taux des droits de douane ainsi que, s'il y a lieu, les conditions auxquelles les droits de douane sont abaissés (art. 1, al. 1, et 2, al. 1, de l'arrêté sur les préférences tarifaires, RS 632.91). L'importation d'éthanol en provenance de pays en développement a lieu en franchise de droits, ce qui signifie que la production indigène n'est pas protégée par des droits de douane. La suppression unilatérale de la préférence douanière pour protéger la production indigène serait faisable. Les préférences douanières pour les marchandises en provenance de pays en développement ont été accordées dans le cadre de la politique économique extérieure suisse afin de renforcer l'intégration des pays en développement à l'économie mondiale. La suppression de la préférence douanière constituerait une entorse à la politique économique extérieure suivie à ce jour et ne serait pas comprise par les pays en développement. Cette façon de procéder ne serait conforme ni aux intérêts à long terme de la Suisse, ni à l'esprit des négociations en cours dans le cadre du cycle de Doha de l'OMC, raison pour laquelle il faut s'abstenir de telles mesures protectionnistes.

E. 5.2.3

Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972 Les carburants concernés par la mesure tombent sous le coup de l'accord de libre-échange Suisse-CE du 22 juillet 1972 (ALE). Selon l'art. 18, al. 1, ALE, la Suisse doit s'abstenir de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante. Avantager fiscalement les carburants indigènes pour promouvoir la production suisse serait dès lors en contradiction avec l'ALE. Les réductions d'impôt prévues et la majoration de l'impôt grevant l'essence s'appliquent indistinctement aux marchandises fabriquées en Suisse et à celles fabriquées à l'étranger. Dans la mesure où elles ne sont pas discriminatoires au sens de l'art. 18, al. 1, ALE, elles sont compatibles avec l'ALE. Aux termes de l'art. 23, al. 1, ch. iii, ALE, toute aide publique qui fausse ou menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible

avec le bon fonctionnement de l'accord dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la CE et la Suisse. Il sied de relever à cet égard que, si les conditions fixées à l'art. 23, al. 1, ch. iii, ALE sont remplies, un allégement fiscal pourrait constituer une aide publique incompatible avec le bon fonctionnement de l'ALE. Avec la modification de loi prévue, ces conditions ne sont pas remplies, notamment parce que les entreprises suisses et étrangères seront traitées sur un pied d'égalité. Par conséquent, l'allégement fiscal ne constitue pas une aide publique incompatible au sens de l'ALE. De plus, en Suisse, les fabricants de ces carburants ne reçoivent dans le cadre de l'impôt sur les huiles minérales ni aides à l'investissement ni aides à l'exploitation.

E. 5.3

Délégation de compétences législatives L'art. 164, al. 2, Cst. dispose qu'une loi fédérale peut prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue. La norme de délégation doit définir l'objet, l'étendue et les lignes directrices de la réglementation déléguée. Les compétences déléguées au Conseil fédéral aux art. 12b, al. 2 et 3, et 12c, al. 2, remplissent ces exigences.

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2006 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft

E. 8

% par rapport à 1990. Pour atteindre les objectifs de réduction, la loi sur le CO₂ envisage des mesures volontaires et la possibilité pour le Conseil fédéral d'introduire une taxe sur le CO₂ si ces dernières ne se révèlent pas suffisamment efficaces. Dans sa décision du 23 mars 2005, le Conseil fédéral a posé le principe de l'introduction d'une taxe sur le CO₂ à prélever sur les combustibles. Pour les carburants, il a décidé de donner temporairement une dernière chance aux mesures volontaires, notamment au centime climatique, qui est prélevé par l'économie privée sur l'essence et l'huile diesel depuis le 1er octobre 2005. Le Conseil fédéral a concrétisé ces décisions dans son message du 22 juin 2005 concernant l'approbation du taux de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles¹. Il y expose aussi la contribution que le gaz naturel et les carburants issus de matières premières renouvelables peuvent apporter à l'atteinte des objectifs de la loi sur le CO₂. L'utilisation de carburants gazeux peut contribuer à diminuer les émissions de CO₂ liées au trafic; un traitement fiscal privilégié est donc justifié. L'emploi de carburants issus de matières premières renouvelables, par exemple l'éthanol, a également une influence positive sur le bilan de CO₂. Il existe des projets concrets de mise en œuvre de tels carburants. C'est pourquoi il est prévu d'exonérer complètement les carburants issus de matières premières renouvelables. Le présent projet de loi a été élaboré conjointement avec les associations de la branche concernée.

1.2 Sens et but de l'imposition des carburants

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation spécial perçu sur l'huile de pétrole, les autres huiles minérales, le gaz de pétrole et les produits résultant de leur transformation ainsi que les carburants. Les impôts à la consommation

¹ Message concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles (FF 2005 4621).

4062 spéciaux grèvent la consommation d'une marchandise déterminée avec pour objectif de procurer des recettes à l'Etat. L'impôt se compose de l'impôt sur les huiles minérales proprement dit et de la surtaxe sur les huiles minérales (sur les carburants). Les recettes provenant de l'impôt s'élèvent à quelque 5 milliards de francs, ce qui représente approximativement 10 % des recettes de la Confédération. Ce montant se compose de 3 milliards provenant de l'impôt sur les huiles minérales et de 2 milliards provenant de la surtaxe sur les huiles minérales. La moitié de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales sont obligatoirement affectées à des tâches en rapport avec le trafic routier.

1.3 Nouvelle réglementation Le taux de l'impôt sur le gaz naturel et le gaz liquide est abaissé, conformément à la motion de la CEATE-CN (cf. ch. 1.1), de 40 centimes par litre d'équivalent essence. Les carburants issus de matières premières renouvelables, dont le biogaz, sont exonérés de l'impôt. La nouvelle réglementation est introduite par une modification de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin, RS 641.61).

1.3.1 Gaz naturel et gaz liquide utilisés comme carburants Pour le gaz naturel et le gaz liquide (par exemple le propane et le butane) utilisés comme carburants, la charge fiscale actuelle (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales) se monte à: gaz naturel liquéfié: 484 fr. 90 par 1000 l à 15 °C gaz liquide: 509 fr. 10 par 1000 l à 15 °C gaz naturel à l'état gazeux: 809 fr. 20 par 1000 kg. Transposée dans les unités de mesure du tarif fiscal, la baisse d'impôt de 40 centimes par litre d'équivalent essence correspond aux montants suivants: gaz naturel liquéfié: 264 fr. 40 par 1000 l à 15 °C gaz liquide: 294 fr. 10 par 1000 l à 15 °C gaz naturel à l'état gazeux: 587 fr. 00 par 1000 kg. Compte tenu de l'affectation obligatoire d'une partie des recettes, cette baisse fiscale est répartie proportionnellement entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales de la manière suivante:

Carburant	Impôt sur les huiles minérales	Surtaxe sur les huiles minérales	Charge totale
Gaz naturel liquéfié ¹	84.10	136.40	220.50
Gaz liquide ¹	88.30	126.70	215.00
Gaz naturel à l'état gazeux ²	112.50	109.70	222.20

Gaz naturel liquéfié¹ 84.10 136.40 220.50 Gaz liquide¹ 88.30 126.70 215.00 Gaz naturel à l'état gazeux² 112.50 109.70 222.20

1 En francs par 1000 l à 15 °C 2 En francs par 1000 kg

4063 1.3.2 Carburants issus de matières premières renouvelables Pour les carburants issus de matières premières renouvelables, la charge fiscale actuelle (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales) se monte à: biogaz 809 fr. 20 par 1000 kg autres carburants issus de matières premières renouvelables (par exemple ester méthylique de colza, éthanol) 720 fr. 60 par 1000 l à 15 °C. En vertu de l'art. 17, al. 2, let. d, de la loi sur l'imposition des huiles minérales, le Conseil fédéral peut accorder l'exonération partielle ou totale de l'impôt pour les carburants qui sont obtenus dans des installations pilotes ou de démonstration à partir de matières premières renouvelables. Le Conseil fédéral a réglementé l'exonération fiscale et les conditions régissant son octroi à l'art. 35 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin; RS 641.611). A l'avenir, les carburants issus de matières premières renouvelables seront de plus en plus fabriqués dans des installations artisanales et industrielles, raison pour laquelle l'exonération fiscale pour les carburants obtenus dans des installations pilotes ou de démonstration ne pourra pas être accordée. Les carburants issus de matières premières renouvelables ont un gros potentiel de réduction des émissions de CO₂; c'est pourquoi ils devraient en principe être exonérés de l'impôt. Etant donné que les carburants issus de matières premières renouvelables ne sont pas tous dignes d'être soutenus du point de vue de la protection climatique et de la protection de l'air, et comme on ne peut exclure que de nouveaux carburants arrivent

bientôt sur le marché, le Conseil fédéral doit désigner les carburants exonérés. Ce faisant, il tiendra compte de leur contribution à la protection de l'environnement. Actuellement, les carburants suivants contribuent à la protection de l'environnement, raison pour laquelle le Conseil fédéral a l'intention de les exonérer de l'impôt durant la phase initiale:

N° de tarif²

- gaz riche en méthane provenant de la fermentation ou de la gazéification de la biomasse (biogaz) 2711.2910
- éthanol issu de matières premières renouvelables (bioéthanol) 2207.1000
- ester méthylique d'huiles végétales ou animales (biodiesel) 3824.9030
- huiles végétales et animales ainsi que huiles végétales et animales usagées 1501–1518

Les carburants qui ne figurent pas dans la liste ci-dessus mais qui sont obtenus à partir de matières premières renouvelables dans des installations pilotes ou de démonstration peuvent continuer d'être exonérés de l'impôt dans le cadre de l'art. 35 Oimpmn.

2 RS 632.10, annexe

4064 1.3.3 Mélanges de carburants Les carburants issus de matières premières renouvelables sont rarement utilisés à l'état pur; ils sont le plus souvent mélangés à des carburants fossiles. Afin que l'objectif de l'exonération fiscale puisse être atteint, la part de carburants issus de matières premières renouvelables se trouvant dans des carburants fossiles doit être exonérée de l'impôt. Cette réglementation ne vaut pas pour le gaz liquide mélangé à d'autres carburants fossiles (par exemple l'essence). Du point de vue de la protection de l'environnement, mais aussi en raison de la charge administrative qu'un traitement fiscal préférentiel entraînerait, ces mélanges de carburants fossiles ne sont pas dignes d'être soutenus.

1.3.4 Baisses d'impôt et neutralité des recettes Les pertes fiscales dues à l'allégement accordé au gaz naturel et au gaz liquide et à l'exonération des carburants issus de matières premières renouvelables doivent être compensées par une imposition plus forte de l'essence.

Diminution des recettes Compte tenu des quantités de gaz naturel, de biogaz, de gaz liquide, d'huiles végétales ou animales et d'ester méthylique de ces huiles ainsi que d'éthanol qui seront probablement utilisées l'année d'introduction de la mesure (court terme) et trois à quatre ans après l'introduction (moyen terme), la diminution des recettes est estimée aux montants suivants:

Année	Carburant	Quantités potentielles	Baisse d'impôt (en francs)	Diminution des recettes (en milliers de francs)
-------	-----------	------------------------	----------------------------	---

Année d'introduction gaz naturel à l'état gazeux (en milliers de kg) 17 000 587.00

E. 9

979

biogaz (en milliers de kg) 3 000 809.20 2 428

gaz liquide (en milliers de l) 10 000 294.10 2 941

huiles végétales ou animales et leurs esters méthyliques (en milliers de l)

E. 10

000 720.60 7 206

éthanol issu de matières premières renouvelables (en milliers de l) 80 000 731.20 58 496

montant total à compenser

81 050 81 millions de fr.

4065 Année Carburant Quantités potentielles Baisse d'impôt (en francs) Diminution des recettes (en milliers de francs)

3 à 4 ans après l'introduction gaz naturel à l'état gazeux (en milliers de kg) 52 000 587.00
30 524

biogaz (en milliers de kg) 6 000 809.20 4 855

gaz liquide (en milliers de l) 40 000 294.10

E. 11

Communication de la Commission du 07.12.2005: Plan d'action dans le domaine de la biomasse, COM/2005/0628 final (<http://europa.eu.int/eurlex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005DC0628:fr:NOT>).

E. 12

Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JOCE n° L 283 du 31.10.2003, p. 51.

E. 13

http://europa.eu.int/comm/energy/res/legislation/biofuels_en.htm

4074 1.7 Application 1.7.1 Mesures propres à garantir la preuve d'un bilan écologique global positif Une matière première renouvelable peut être produite de différentes manières. Il en résulte que le carburant fabriqué à partir de cette matière première, qui est en principe digne d'être soutenu, peut dans certains cas présenter un bilan écologique global positif et dans d'autres cas un bilan écologique global négatif. Afin que, dans les cas individuels, il soit possible d'exclure de l'exonération fiscale les carburants présentant un bilan écologique négatif, le Conseil fédéral est habilité à fixer des exigences minimales en matière de preuve du bilan écologique global positif. Un bilan écologique global tient notamment compte de la production agricole et sylvicole de la matière première renouvelable, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors de la fabrication. Le bilan écologique global est influencé par le genre de matière première utilisée et par ses méthodes de production. Si l'on fabrique par exemple de l'éthanol à partir de céréales et que celles-ci ont été produites selon des méthodes intensives mettant en œuvre de grandes quantités d'engrais et de produits phytosanitaires, le bilan écologique global ne pourra probablement plus être qualifié de positif. C'est en fin de compte le marché qui décidera quels carburants issus de matières premières renouvelables seront utilisés. L'intervention de l'Etat doit par conséquent être maintenue à un niveau aussi faible que possible afin d'éviter des distorsions de concurrence et des discriminations qui poseraient des problèmes par rapport à l'OMC et à l'accord de libre-échange Suisse-CE de 1972. Si la preuve d'un bilan écologique global positif est exigée dans un cas d'espèce, la personne assujettie à l'impôt devra la fournir sous la forme d'une attestation du fabricant. En ce qui concerne la solution adoptée par l'UE, nous renvoyons au ch. 1.6. 1.7.2 Exécution de l'exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables Aux termes de l'art. 4, al. 1, L'impm, la créance fiscale naît au moment de la mise à la consommation de la marchandise. Par «mise à la consommation», on entend notamment, pour les marchandises

importées, le moment où elles sont mises en libre pratique douanière et, pour les marchandises placées en entrepôts agréés¹⁴, le moment où elles quittent l'entrepôt ou y sont utilisées. L'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables est en principe accordée au moment de la naissance de la créance fiscale. Une dérogation à ce principe s'impose pour les carburants qui sont mélangés à des carburants fossiles ou qui vont l'être. La part de carburants à base de matières premières renouvelables est exonérée de l'impôt. Etant donné que les mélanges de carburants peuvent être eux-mêmes

E. 14

Art. 27 Limpin: La fabrication et l'extraction de produits soumis à la présente loi ainsi que l'entreposage de marchandises non imposées doivent se faire dans un entrepôt agréé.

4075 mélangés pendant l'entreposage en franchise d'impôt et que la part exonérée s'en trouve alors modifiée, il est prévu d'accorder l'exonération fiscale sous la forme d'une avance. Lors de la mise à la consommation du mélange, l'impôt est perçu sur la quantité totale. Cette disposition d'exécution est exigée par la branche pétrolière afin que le commerce ne soit pas entravé par des réglementations étatiques. Elle est également dans l'intérêt des autorités fiscales, car elle facilite l'exécution et augmente la sécurité fiscale. Pour les mélanges de carburants importés qui sont placés dans un entrepôt agréé, le Conseil fédéral a l'intention d'octroyer l'avance sur la part exonérée d'impôt lors de l'importation. En cas d'adjonction du carburant issu de matières premières renouvelables dans un entrepôt agréé, l'avance est octroyée au moment du mélange. Pour les marchandises importées, l'avance est octroyée à l'importateur; pour les adjonctions effectuées en entrepôt agréé, à l'entrepositaire agréé. Lorsque les carburants quittent l'entrepôt agréé pour être mis à la consommation, l'impôt est perçu conformément au tarif d'impôt sur la quantité quittant l'entrepôt. Si le carburant n'est pas mis à la consommation, mais exporté, l'autorité fiscale va réclamer le remboursement de l'avance versée. L'entrepositaire agréé (qui est la personne assujettie à l'impôt) doit prouver la part de carburant issu de matières premières renouvelables.

1.7.3 Garantie de la neutralité des recettes

Les taux d'impôt pour l'essence figurent à l'annexe 1 et à l'art. 12, al. 2, Limpin. Afin de garantir la neutralité des recettes de la mesure proposée, le Conseil fédéral est chargé d'adapter périodiquement les taux d'impôt grevant l'essence. Il compensera la diminution des recettes due à la baisse d'impôt et à l'exonération par une augmentation de l'impôt sur les huiles minérales et de la surtaxe sur les huiles minérales de façon qu'il n'y ait à moyen terme ni diminution ni augmentation des recettes. Celles-ci changent proportionnellement aux quantités de carburants bénéficiant d'un allègement ou exonérés d'impôt qui sont utilisées. Le Conseil fédéral surveillera donc constamment l'évolution quantitative de ces carburants et adaptera périodiquement l'impôt sur l'essence. Cela pourrait s'avérer nécessaire tous les un à deux ans. Le Conseil fédéral attache beaucoup d'importance à ce que la mise en œuvre de la mesure s'effectue en toute transparence. Celle-ci est garantie par le fait que les autorités fiscales tiennent une statistique des mouvements des marchandises soumises à l'impôt sur les huiles minérales (art. 33 Limpin). Cette statistique renseigne en particulier sur la fabrication et l'extraction, la mise à la consommation et sur certains emplois de marchandises (art. 14 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales; Oimpin, RS 641.611). Elle est établie sur la base des déclarations fiscales et des rapports périodiques des entrepositaires agréés; la Direction générale des douanes en publie les résultats (art. 15 et 17, al. 1, Oimpin).

4076 1.7.4 Exécution du remboursement aux branches privilégiées Les carburants qui ont été utilisés par des entreprises de transport concessionnaires de la Confédération ou dans l'agriculture, la sylviculture ou la pêche professionnelle sont partiellement exonérés de l'impôt (art. 17, al. 3, et art. 18, al. 2 et 3, Limpmin). Les taux de faveur sont fixés dans l'ordonnance du DFF sur les allègements fiscaux et l'intérêt de retard pour l'impôt sur les huiles minérales (RS 641.612, annexe 1). Le taux du remboursement est calculé sur la base de la différence entre le taux d'impôt normal et le taux 'de faveur. Les mesures proposées auront pour effet de modifier les taux de remboursement. Dans les exemples ci-dessous, compte tenu des baisses fiscales citées sous ch. 1.3 et de la majoration de l'impôt grevant l'essence, les taux de remboursement suivants seront applicables à partir de l'année d'introduction de la mesure (les taux actuels sont cités entre parenthèses):

Carburant, utilisation	Taux d'impôt normal	Taux de faveur	Taux de remboursement
Gaz naturel pour les transports publics (en fr. par 1000 kg)	222.20 (809.20)	49.00 (180.00)	173.20 (629.20)
Essence pour les transports publics et l'agriculture (en fr. par 1000 l)	749.60 (731.20)	167.00 (154.00)	582.60 (577.20)
Huile diesel pour les transports publics et l'agriculture (en fr. par 1000 l)	758.70 (758.70)	178.40 (172.80)	580.30 (585.90)

Pour l'huile diesel, on compte à court terme sur une adjonction de 2 % d'ester méthylique exonéré à 30 % des ventes d'huile diesel, ce qui a dûment été pris en compte dans le taux de remboursement.

1.8 Classement d'interventions parlementaires Le présent message répond aux exigences de la motion CEATE-CN 02.3382 du 20 août 2002. Le Conseil fédéral propose par conséquent de classer cette motion.

2 Commentaire Chiffre I Art. 2, al. 3 Définitions L'utilisation de la notion de «carburant issu de matières premières renouvelables» dans la loi sur l'imposition des huiles minérales constitue une nouveauté. Selon l'art. 2, al. 3, let. d, de la loi, ce terme s'applique aux carburants fabriqués à partir de biomasse ou d'autres agents énergétiques renouvelables. Exemples: le biogaz, le

4077 bioéthanol, l'ester méthylique d'huile de colza ou l'ester méthylique d'huiles usagées.

Art. 12a Allègement fiscal pour le gaz naturel et le gaz liquide En dérogation à la motion 02.3382 de la CEATE-CN (v. ch. 1.1), l'impôt ne sera inférieur de 40 centimes par litre d'équivalent essence à l'impôt prévu dans le tarif de l'impôt sur les huiles minérales (annexe 1 à la Limpmin) que pour le gaz naturel et le gaz liquide utilisés comme carburants, mais pas pour le biogaz. Ce dernier relève de l'art. 12b.

Les taux d'impôt applicables sont mentionnés à l'annexe 1a.

Art. 12b Exonération fiscale pour les carburants issus de matières premières renouvelables Les carburants issus de matières premières renouvelables sont en principe exonérés de l'impôt. Etant donné que ces carburants ne sont pas tous dignes d'être soutenus du point de vue écologique, et comme on ne peut exclure que de nouveaux carburants arrivent bientôt sur le marché, le Conseil fédéral est chargé de désigner les carburants exonérés (al. 2). Ce faisant, il tiendra compte de leur contribution à la protection de l'environnement, afin que l'objectif de l'exonération fiscale puisse être respecté. Il se fondera en l'occurrence sur l'état actuel de la recherche. Le Conseil fédéral a l'intention de désigner les produits nommés sous ch. 1.3.2 en tant que carburants issus de matières premières renouvelables. Le Conseil fédéral est habilité à fixer des exigences minimales concernant la preuve d'un bilan écologique global positif (al. 3). Contrairement à l'al. 2, aux termes duquel le Conseil fédéral, pour désigner un carburant, prend en compte de façon générale sa contribution à la protection de l'environnement, la mesure prévue à l'al. 3 se réfère aux cas d'espèce. Dans le bilan écologique global servant à évaluer un carburant déterminé, le Conseil fédéral a l'intention de tenir compte de la produc- tion agricole et

sylvicole de la matière première renouvelable, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques lors de la fabrication. L'évaluation du bilan écologique global dans les cas d'espèce devra avoir lieu conformément à une méthode scientifiquement fondée et reconnue de façon générale en Europe, par exemple l'éco-indicateur ou la méthode UBP. Lors de l'évaluation d'un cas d'espèce, l'exonération fiscale ne serait octroyée que si l'indice calculé pour le produit concerné se révélait positif en comparaison avec celui du carburant fossile substitué (essence ou huile diesel). Art. 12c Neutralité des recettes Cet article garantit la neutralité des recettes après l'adoption des mesures proposées, les pertes fiscales résultant des baisses d'impôt et des exonérations fiscales étant compensées par une imposition plus élevée de l'essence. Afin que les taux d'impôt de la loi sur l'imposition des huiles minérales ne doivent pas être modifiés chaque fois qu'une adaptation est nécessaire, le Conseil fédéral reçoit la compétence de les fixer et de les adapter périodiquement. Ainsi, la neutralité des recettes ne sera pas atteinte mensuellement, mais à moyen terme.

4078 Le législateur délègue au Conseil fédéral la compétence d'adapter les taux d'imposition de l'essence par voie d'ordonnance. Les taux d'impôt en vigueur actuellement devraient être maintenus dans l'annexe 1 de la loi sur l'imposition des huiles minérales, car ils servent de référence pour le calcul de la neutralité des recettes. La hausse de l'imposition de l'essence sera répartie proportionnellement entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales. Art. 20a Mélanges de carburants L'impôt sur les huiles minérales est régi par le principe de l'auto-taxation. Les personnes assujetties à l'impôt doivent par conséquent déclarer la part de marchandise exonérée se trouvant dans les mélanges de carburants. L'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables peut être accordée sous la forme d'une avance. Cette réglementation poursuit deux objectifs: il s'agit d'une part d'éviter que le commerce de carburants non imposés ne subisse des restrictions du fait de réglementations en rapport avec la taxation et d'autre part de faciliter l'exécution des mesures proposées et de garantir la sécurité fiscale. L'avance est calculée sur la base du carburant fossile auquel le carburant issu de matières premières renouvelables est mélangé. Si le mélange est ensuite mis à la consommation, la quantité totale est imposée selon le taux applicable au carburant fossile. Art. 35, al. 1 Recours auprès des directions d'arrondissement et de la Direction générale des douanes Selon l'art. 116, al. 1, let. a, en corrélation avec l'al. 3 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes¹⁵, un recours peut être formé dans un délai de 60 jours contre les décisions rendues par les bureaux de douane. Afin que le même délai de recours s'applique aux marchandises importées qui sont taxées selon la loi sur l'imposition des huiles minérales, le délai fixé à l'art. 35, al. 1, doit être adapté. Cette réglementation déroge à la procédure administrative usuelle, qui prévoit un délai de 30 jours (art. 50 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative¹⁶). Elle tient cependant compte des besoins spéciaux de la taxation dans le trafic trans-frontalier des marchandises. Un délai de 30 jours constituerait par contre une restriction de la protection juridique. Art. 41 Inobservation des prescriptions d'ordre D'après le droit douanier en vigueur (art. 104, al. 1, de la loi sur les douanes; RS 631.0), l'amende encourue en cas d'inobservation des prescriptions d'ordre peut atteindre 2000 francs. Dans la nouvelle loi sur les douanes (art. 127, al. 1), ce montant a été porté à 5000 francs. Il est judicieux d'adapter l'art. 41 de la loi sur l'imposition des huiles minérales au nouveau droit douanier.

E. 16

RS 172.021

4079 Dans le cadre de ses débats, le Parlement a modifié l'art. 127 de la nouvelle loi sur les douanes en ce sens que l'inobservation de prescriptions d'ordre n'est punissable que si elle est commise intentionnellement ou par négligence grave. La négligence simple ne suffit donc plus à justifier une sanction. Cette modification doit également être reprise à l'art. 41 de la loi sur l'imposition des huiles minérales. Ch. III L'allègement fiscal en faveur du gaz naturel et du gaz liquide et l'exonération fiscale des carburants issus de matières premières renouvelables ont un caractère temporaire afin que l'effet de ces mesures puisse être évalué avant l'expiration du délai et que des modifications puissent le cas échéant être décidées. Les modifications apportées aux art. 35 et 41 ne sont en revanche pas limitées dans le temps. Annexe 1a Le tarif d'impôt applicable au gaz naturel et au gaz liquide utilisés en tant que carburants est repris à l'annexe 1a. Partant de la charge fiscale actuelle (colonne 1), on a fait figurer dans la colonne 2 de ce tableau l'allègement fiscal découlant de l'art. 12a. Le montant de la colonne 1 moins le montant de la colonne 2 donne la nouvelle charge fiscale. Celle-ci est répartie entre l'impôt sur les huiles minérales et la surtaxe sur les huiles minérales conformément au rapport actuel. 3 Conséquences

E. 17

000 0.65 11 000

huiles végétales ou animales et leurs esters méthyliques (en milliers de l) 70 000 0.9 63 000
164 000

total de substitution de l'huile diesel

104 000 172 000

Effet global potentiel sans prise en compte des processus en amont 683 000

1 En qualité gaz naturel. 2 Chiffres arrondis. 3 Selon la teneur en énergie, le facteur de conversion se monte à 0,67. Une étude que le LFEM a réalisée avec un véhicule a cependant montré que l'essence contenant 5 % d'éthanol aura probablement un rendement supérieur à celui de l'essence actuelle dans les moteurs, raison pour laquelle on a adopté un facteur de conversion de 1,0. 4 Calculée sur la base des facteurs d'émission de CO₂ suivants, en t de CO₂ (correspondent aux facteurs d'émission de la loi sur le CO₂): essence 2,34 par 1000 l, huile diesel 2,61 par 1000 l, gaz naturel 2,56 par 1000 kg, gaz liquide 1,52 par 1000 l.

Ce tableau met en évidence le fort potentiel de réduction des émissions de CO₂ présenté par les carburants gazeux et les biocarburants. Les réductions de CO₂ susmentionnées se réfèrent à la consommation finale de carburants en comparaison avec les émissions de CO₂ de l'essence et de l'huile diesel. Les émissions dues aux processus en amont ne sont pas prises en compte dans ces chiffres. Ces derniers partent de l'idée que les mesures volontaires prévues à l'art. 4 de la loi sur le CO₂ – telles que le centime climatique – et la taxe sur le CO₂ que le Conseil fédéral pourrait introduire en vertu de l'art. 6 de la loi sur le CO₂ permettront d'accentuer encore la substitution des carburants. Sans incitation supplémentaire due à un fonds d'encouragement alimenté par le centime climatique ou à l'introduction de la taxe sur le CO₂, on peut admettre, selon les perspectives énergétiques

mises à

4084 jour, que la seule modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales entraînera une réduction du CO₂ de quelque 250 000 tonnes¹⁸. Du fait que le Conseil fédéral a décidé, dans sa séance du 23 mars 2005, de renoncer provisoirement à une taxe sur le CO₂ sur les carburants et de donner en lieu et place une chance au centime climatique, qui devrait conduire à une réduction de 1,8 million de tonnes des émissions de CO₂, le degré de substitution des carburants en Suisse dépend dans une large mesure de la part des recettes du centime climatique qui y sera consacrée. En Suisse, le centime climatique doit contribuer à la réduction des émissions de CO₂ à raison de 200 000 tonnes; il convient de préciser que les résultats à prendre en considération ne touchent pas seulement le domaine des carburants, mais aussi celui des combustibles¹⁹.

E. 18

Source: Bundesratvarianten zur Umsetzung des CO₂-Gesetzes, Prognos SA, mars 2005 (non publié en français).

E. 19

Cf. message du 22 juin 2005 concernant l'approbation du montant de la taxe sur le CO₂ appliquée aux combustibles (FF 2005 4621), ch. 2.3.

4085

E. 20

Cahier Numero Geschäftsnummer 06.035 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 23.05.2006 Date Data Seite 4057-4088 Page Pagina Ref. No 10 139 614 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.