



Aux présidents des Commissions de
politique extérieure CPE
Monsieur le Conseiller national
Luzi Stamm
Monsieur le Conseiller aux Etats
Philipp Stähelin
3003 Berne

Berne,

Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales: transposition conforme au droit international

Messieurs les Présidents,

En relation avec la modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales récemment adoptée par le Parlement, nous nous permettons de vous communiquer ce qui suit:

1. Contexte

Le 23 mars 2007 (FF 2007 2195), le Parlement a adopté la modification de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin; RS 641.61). Le délai référendaire expirera le 12 juillet 2007 et ne sera selon toute vraisemblance pas utilisé. La modification adoptée prévoit la promotion fiscale du gaz naturel, du gaz liquide et du gaz biogène, ainsi que d'autres carburants issus de matières premières renouvelables (carburants biogènes). L'objectif est de réduire les émissions de CO₂ et de polluants atmosphériques dans le trafic routier.

L'exonération fiscale des carburants biogènes, accompagnée de dispositions concernant les aspects économiques et la technique environnementale, est dorénavant réglée à l'art. 12b Limpmin. L'al. 2 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer, en tenant compte de l'offre indigène, la quantité de carburants issus de matières premières renouvelables qui peut être exonérée lors de l'importation. D'après l'al. 3, let. a, ch. 1, le Conseil fédéral fixe en outre l'ampleur de l'exonération fiscale, en tenant compte en particulier des matières premières indigènes renouvelables. La révision de la loi doit être transposée dans l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS 641.611).

2. Rapport avec le droit international

En ce qui concerne les conditions générales, le Conseil fédéral doit, à l'égard de l'allégement fiscal en faveur des carburants biogènes, fixer des exigences minimales relatives à la preuve d'un bilan écologique global positif et veiller à ce que les conditions de production soient socialement acceptables. Le traitement fiscal différencié des marchandises sur la base de tels critères sera mis en œuvre en accord avec le droit international; les dispositions d'exécution se fonderont en effet sur des critères aussi objectifs et vérifiables que possible. Ce sont des études scientifiques actuelles qui servent de référence à cet égard. Le Conseil fédéral soutient en outre les efforts visant à instaurer des standards et labels internationaux uniformes dans ce domaine.

En ce qui concerne l'exonération fiscale prévue à l'art. 12b, al. 2 et 3, let. a, ch. 1, Limpmin, les conditions actuelles du marché (prix de revient en Suisse et prix à l'importation des carburants biogènes par rapport au prix des carburants minéraux) permettent d'exonérer intégralement les carburants issus de matières premières renouvelables de l'impôt sur les huiles minérales quelle que soit leur provenance (production indigène ou importation). Si les conditions du marché devaient l'exiger, il serait toutefois possible, tout en appliquant le même taux d'impôt sur les huiles minérales pour les produits indigènes et importés, d'augmenter les droits de douane sur les carburants biogènes importés dans les limites fixées par l'OMC. Pour l'éthanol par exemple, l'OMC a fixé un taux de droits de douane pour la Suisse de CHF 35.- par 100 kg; la Suisse ne perçoit toutefois pour l'instant que des droits de CHF 0.70 pour 100 kg. Il serait donc envisageable d'augmenter le taux des droits de douane jusqu'au maximum fixé par l'OMC. Les importations provenant d'Etats avec lesquels la Suisse a conclu un accord de libre-échange (notamment les Etats membres de l'UE) devraient dans tous les cas être imposées au même taux que la production suisse.

Nous avons également examiné la possibilité de prévoir un taux d'impôt sur les huiles minérales inférieur (jusqu'au maximum fixé par l'OMC) pour les produits indigènes que pour les produits importés, en considérant la différence de taux comme étant similaire aux droits de douane. Cette solution a toutefois été écartée car elle présente des problèmes de compatibilité avec l'art. 27 Cst.

Si des contingents fiscaux sont institués (par exemple sur l'éthanol biogène), il faut y imputer aussi bien les quantités de carburants issus de matières premières renouvelables produites en Suisse que celles qui sont importées. Les contingents fixés pour chaque carburant issu de matières premières renouvelables sont fixés à des niveaux suffisamment élevés pour qu'il n'y ait en pratique aucune restriction quantitative de l'importation. Dans le cas particulier de l'éthanol, la Confédération détient actuellement un monopole de l'importation; celui-ci a été notifié à l'OMC et n'a

jusqu'à présent pas été contesté par l'UE. Avec la transposition de la Limpin révisée, les échanges d'éthanol biogène destiné à être utilisé comme carburant seraient libéralisés en ce sens que les importations effectuées ou autorisées par l'autorité fédérale compétente seraient imposées au même taux que la production indigène, le cas échéant avec une augmentation des droits de douane dans les limites de l'OMC.

Cette façon de procéder permet de garantir que la transposition de la révision de la Limpin ne sera pas contraire aux obligations internationales de la Suisse. Il s'agit en particulier des obligations suivantes:

- *Organisation mondiale du commerce (OMC)*

L'art. III:2 du GATT 1994¹ interdit aux parties contractantes de frapper les importations, directement ou indirectement, de taxes supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires. Les marchandises importées ne peuvent donc pas être discriminées fiscalement par rapport aux marchandises nationales.

L'art. III:5 du GATT 1994 dispose en outre qu'une partie contractante n'est pas autorisée à établir de réglementation quantitative intérieure concernant le mélange, la transformation ou l'utilisation, en quantités ou proportions déterminées, de certains produits, qui exigerait qu'une quantité ou une proportion déterminée d'un produit provienne de sources nationales de production.

L'art. XI:1 du GATT 1994 interdit l'introduction de restrictions quantitatives de tout genre à l'importation, y compris celles portant sur des allègements fiscaux.

- *Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972*

Aux termes de l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE (RS 0.632.401), aucune nouvelle taxe d'effet équivalent à des droits de douane à l'importation (art. 6, al. 1) et aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation (art. 13, al. 1) ne doivent être introduites dans les échanges entre la Communauté et la Suisse. En outre, aux termes de l'art. 18, les parties contractantes s'engagent à 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.

L'art. 23, al. 1, let. iii) de cet accord dispose par ailleurs que, dans la mesure où elle est susceptible d'affecter les échanges entre la Communauté et la Suisse, toute aide publique faussant ou menaçant de fausser la concurrence en favori-

¹ Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, RS 0.632.21), partie intégrante de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20)

sant certaines entreprises ou certaines productions est incompatible avec le bon fonctionnement de l'accord. Dans ce contexte, les allègements fiscaux discriminatoires sont considérés comme un traitement préférentiel non autorisé.

- *Accords de libre-échange conclus dans le cadre de l'AELE avec des Etats tiers*
Les accords de libre-échange que la Suisse a conclus dans le cadre de l'AELE avec différents Etats tiers (Autorité nationale palestinienne, Canada, Chili, République Corée, Croatie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Macédoine, Maroc, Mexique, Singapour, Tunisie, Turquie, Union douanière sud-africaine) contiennent des dispositions analogues à celles de l'Accord de libre-échange de 1972 en ce qui concerne l'interdiction des restrictions quantitatives et la non-discrimination des marchandises dans les échanges réciproques.

3. Evaluation

Une différenciation des taux d'impôt faisant fi des taux consolidés convenus dans le cadre de l'OMC et des obligations souscrites du fait de l'adoption des accords de libre-échange ainsi que l'application de restrictions quantitatives touchant uniquement l'importation constitueraient une violation manifeste et répétée de nos engagements internationaux; cette violation porterait fortement préjudice à la Suisse, qui a tout intérêt à ce que les conditions générales régissant le commerce extérieur soient stables et avantageuses. Suivant les circonstances, des contre-mesures vigoureuses de nos partenaires de l'OMC ne pourraient être exclues. Dans le contexte actuel, toute violation de l'Accord de libre-échange Suisse-CE de 1972 aurait des effets particulièrement négatifs. Pour la Suisse, Etat entretenant des liens économiques étroits avec l'étranger, le respect du droit international – exprimé dans la maxime *pacta sunt servanda* – revêt une importance capitale.

D'autres Etats (notamment les Etats-Unis) et l'UE soutiennent la production et la commercialisation de carburants biogènes par des moyens fiscaux. Ils ne recourent cependant ni à des impôts discriminatoires ni à des restrictions quantitatives à l'importation. La promotion repose plutôt sur des aides à l'investissement ou sur d'autres instruments de politique agricole et surtout sur des droits de douane élevés qui ne peuvent pas être attaqués du point de vue du droit international.

4. Suite des opérations

Pour pouvoir atteindre dans un délai utile l'objectif de la révision de la loi (promotion fiscale du gaz naturel, du gaz liquide et du gaz biogène ainsi que d'autres carburants biogènes afin de réduire l'écart par rapport aux objectifs fixés dans la loi sur le CO₂ et d'atteindre ceux figurant dans le Protocole de Kyoto), le Conseil fédéral, au vu de la situation exposée ci-dessus, a l'intention de formuler les dispositions d'exécution de façon qu'elles soient conformes au droit international. En pratique, cela signifie que tous les carburants issus de matières premières renouvelables seront soumis à la même charge fiscale en ce qui concerne l'impôt sur les huiles minérales s'ils remplissent les exigences minimales caractérisant un bilan écologique global positif (le cas échéant, pour les importations provenant d'Etats avec lesquels la Suisse n'a pas conclu un accord de libre-échange, avec une augmentation des droits de douane dans les limites de l'OMC), et qu'aucune restriction quantitative discriminatoire ne sera appliquée.

Pour donner suite à la demande que la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a exprimée dans sa lettre du 1er mai 2007, la Direction générale des douanes va lui transmettre pour consultation les documents relatifs aux modifications de l'ordonnance.

Nous vous prions de nous faire savoir si vous approuvez la procédure exposée ci-dessus. Afin que la transposition puisse avoir lieu dans les délais, nous vous saurions gré de nous faire parvenir votre réponse d'ici la fin août 2007. Le chef du DFF et la cheffe du DFE se tiennent à votre disposition pour un entretien.

Nous vous présentons, Messieurs les Présidents, nos salutations les meilleures.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Micheline Calmy-Rey
Présidente de la Confédération

Annemarie Huber-Hotz
Chancelière de la Confédération

Copies:

- aux présidents des Commissions de l'économie et des redevances, Monsieur le Conseiller national Caspar Baader et Monsieur le Conseiller aux Etats Hannes Germann
- à la présidente et au président des Commissions de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, Madame la Conseillère nationale Barbara Marty Kälin et Monsieur le Conseiller aux Etats Simon Epiney