

Ce texte est une version provisoire. Seule la version qui sera publiée dans la Feuille officielle (<http://www.admin.ch/bundesrecht/00568/index.html?lang=fr>) fait foi.

**Message  
relatif à la modification de la loi sur  
l'imposition des huiles minérales  
(Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales  
pour les dameuses de pistes)**

du XX février 2015

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2012 M 12.4203 Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes  
(N 11.3.2013, Baumann; E 25.9.2013)

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

## Condensé

*En adoptant la motion 12.4203 du conseiller aux Etats Isidor Baumann le 25 septembre 2013, le Parlement a chargé le Conseil fédéral de proposer une modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales prévoyant que les carburants utilisés pour les dameuses de pistes soient partiellement exonérés de l'impôt sur les huiles minérales.*

*Il s'agit en outre d'inscrire dans la même loi une délégation de compétence pour les exonérations fiscales accordées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires.*

*Les carburants utilisés pour les dameuses de pistes doivent être exonérés de l'impôt dans la mesure où ces ressources servent à couvrir les dépenses du trafic routier. Le remboursement de l'impôt n'a pas d'incidence sur le budget de la Confédération, abstraction faite du personnel supplémentaire pouvant être nécessaire pour gérer la procédure de remboursement. Afin de minimiser les émissions de suies de diesel, qui constituent une substance cancérigène, un système d'incitation doit être introduit pour les véhicules diesel; dans ce contexte, une solution transitoire est prévue pour les véhicules d'un certain âge.*

*Lors de la modification du 23 octobre 2013 de l'ordonnance sur l'imposition des huiles minérales, le Conseil fédéral a décidé, pour des raisons de clarté et de lisibilité, de reformuler les articles concernant les exonérations fiscales pour les livraisons de carburants et de combustibles effectuées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires. La modification de l'ordonnance a permis de constater qu'une disposition donnant à l'autorité fiscale la compétence de régler la procédure fait défaut dans la loi sur l'imposition des huiles minérales. La base légale adéquate doit être créée dans le cadre du présent projet.*

# 1

## Grandes lignes du projet

### 1.1

#### Contexte

##### 1.1.1

##### **Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes**

La motion 12.4203 que le conseiller aux Etats Isidor Baumann a déposée le 13 décembre 2012 sous le titre «Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes» charge le Conseil fédéral d'engager une modification de la législation sur l'imposition des huiles minérales prévoyant que les dameuses de pistes soient partiellement exonérées de l'impôt sur les huiles minérales. Afin que cette modification reste neutre pour la caisse générale de la Confédération, il est demandé que l'exonération fiscale ne soit appliquée que dans la mesure où l'impôt sert à couvrir les dépenses du trafic routier.

Le conseiller aux Etats Baumann motive en particulier son intervention par le fait que le tourisme de montagne va devoir affronter de très grands défis. Selon lui, les dépenses croissantes inhérentes à la sécurité dans tous les domaines ont sans cesse engendré des coûts supplémentaires qui n'ont généré aucune plus-value et n'ont pas pu être répercutés sur les prix. Il relève dans ce contexte que chaque amélioration des conditions-cadres contribue au renforcement du tourisme hivernal suisse.

Dans son avis du 13 février 2013, le Conseil fédéral propose le rejet de la motion pour des raisons institutionnelles et budgétaires. Il relève qu'elle est en contradiction avec l'engagement de supprimer le subventionnement des agents énergétiques fossiles que la Suisse a souscrit sur le plan international.

Le 11 mars 2013, le Conseil des Etats a accepté la motion. La Commission des transports et des télécommunications du Conseil national l'a pour sa part rejetée le 19 août 2013. Le 25 septembre 2013, le Conseil national l'a cependant approuvée. Le Conseil fédéral est ainsi chargé de proposer une modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

Le présent projet de loi a été élaboré en concertation avec les associations concernées, soit Remontées Mécaniques Suisses et Loipen Schweiz, cette dernière représentant également les intérêts de Romandie Ski de Fond.

##### 1.1.2

##### **Délégation de compétence pour les exonérations fiscales accordées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires**

Lors de la modification du 23 octobre 2013<sup>1</sup> de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Oimpmin)<sup>2</sup>, le Conseil fédéral a décidé, pour des raisons de clarté et de lisibilité, de reformuler les articles concernant les exonérations fiscales pour les livraisons de carburants et de combustibles effectuées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires. On a alors constaté la nécessité d'ajouter à la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> RO 2013 4479

<sup>2</sup> RS 641.611

<sup>3</sup> RS 641.61

une disposition déléguant à l'autorité fiscale la compétence de régler la procédure applicable à ce genre d'exonérations.

## 1.2

### Principes régissant l'impôt sur les huiles minérales

L'impôt sur les huiles minérales est un impôt à la consommation spécial visant à fournir à l'Etat des recettes pour financer les tâches que la loi lui assigne.

Il comprend:

- un impôt sur les huiles minérales grevant le pétrole, les autres huiles minérales, le gaz naturel et les produits résultant de leur raffinage, ainsi que les carburants («impôt de base»; cf. art. 1, al. 1, Limpmin);
- une surtaxe sur les carburants (cf. art. 1, al. 2, Limpmin).

#### 1.2.1

##### Charge fiscale

L'essence et l'huile diesel utilisées en tant que carburant sont soumises à la charge fiscale suivante:

<b>Impôt (en francs par 1000 litres à 15 °C)</b>	<b>Essence</b>	<b>Huile diesel</b>
Impôt sur les huiles minérales (art. 12, al. 1, en corrélation avec annexe 1 Limpmin [tarif de l'impôt sur les huiles minérales])	431.20	458.70
Surtaxe sur les huiles minérales (art. 12, al. 2, Limpmin)	300.00	300.00
Charge fiscale totale	731.20	758.70

#### 1.2.2

##### Recettes et utilisation des ressources

Les recettes de l'impôt se montent à quelque 5 milliards de francs, ce qui représente environ 7,5 à 8 % des recettes de la Confédération. 3,0 milliards proviennent de l'impôt sur les huiles minérales et 2,0 milliards de la surtaxe sur les carburants.

Conformément à la loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et de la redevance autoroutière (LUMin)<sup>4</sup>, la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité du produit net de la surtaxe sur les huiles minérales sont affectées à des tâches liées à la circulation routière et au trafic aérien. L'autre moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales alimente la caisse générale de la Confédération.

<sup>4</sup> RS 725.116.2

### 1.2.3

### Allégements fiscaux

Des remboursements de l'impôt sont notamment prévus pour les carburants utilisés dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche professionnelle, par les entreprises de transport concessionnaires, dans l'extraction de pierre de taille naturelle, ainsi que dans l'industrie et l'artisanat (cf. art. 17, al. 3, en corrélation avec art. 49 Oimpmin, ainsi qu'art. 18 Limpmin).

Le droit au remboursement s'éteint si la consommation du carburant remonte à plus de deux ans (cf. art. 48, al. 2, Oimpmin).

#### Montants remboursés en 2014

Domaine	Montants remboursés (en milliers de francs)
Agriculture	env. 66 000*
Sylviculture	env. 3000*
Entreprises de transport concessionnaires	65 253
Extraction de pierre de taille naturelle	1330
Industrie et artisanat	3625
* Les montants exacts remboursés en 2014 ne seront connus qu'au milieu de 2015	

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2008, des exonérations fiscales sont en plus accordées pour les carburants issus de matières premières renouvelables si les exigences écologiques et sociales minimales fixées par le Conseil fédéral sont remplies (cf. art. 12b Limpmin). Il n'existe pas de droit au remboursement de l'impôt pour les carburants bénéficiant déjà d'une telle exonération fiscale.

### 1.3

### La nouvelle réglementation proposée

#### 1.3.1

#### Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes

La mise en œuvre de la motion nécessite une adaptation de l'art. 18 Limpmin. Etant donné que l'auteur de la motion demande que la mise en œuvre soit neutre pour la caisse générale de la Confédération, il ne faut rembourser, en plus de la surtaxe sur les huiles minérales, que la part de l'impôt sur les huiles minérales qui sert à couvrir des dépenses liées à la circulation routière au sens de l'art. 86 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)<sup>5</sup>, mais pas la part qui alimente la caisse générale de la Confédération.

#### *Véhicules bénéficiant de l'allégement*

Les véhicules devant bénéficier du remboursement de l'impôt sont ceux qui circulent sur la neige et sont équipés de chenilles à neige. Sont principalement visées les

dameuses de pistes classiques, aussi appelées chenillettes ou désignées par des marques telles que Ratrac, PistenBully, Leitner ou Sno-Cat. Pour autant qu'ils soient utilisés aux mêmes fins, les luges à moteur et les quads équipés de chenilles à neige (All Terrain Vehicle, ATV) doivent également pouvoir bénéficier de l'allégement fiscal. Les véhicules équipés de pneumatiques, par exemple les tracteurs, ne bénéficient par contre d'aucun remboursement de l'impôt.

Pour les genres de véhicules concernés, un dépouillement effectué par l'Office fédéral des routes (OFROU) a révélé que, au début de 2015, les effectifs immatriculés étaient les suivants:

Genre de véhicule	Nombre	Dont véhicules avec filtre à particules	Nombre de véhicules par type de propulsion
Dameuses de pistes	1385	34	1342 à moteur diesel 43 à moteur à essence
Luges à moteur / quads	1894 <sup>6</sup>	14	14 à moteur diesel 1874 à moteur à essence 6 à moteur électrique

#### *Emplois donnant droit à l'allégement*

Le remboursement de l'impôt ne concerne pas la totalité des utilisations des véhicules cités. En concertation avec les deux associations consultées pour l'élaboration du présent projet, les utilisations donnant droit à l'allégement fiscal ont été fixées comme suit:

- préparation de pistes de ski alpin, de pistes de ski nordique, de pistes de luge et de chemins de randonnée d'hiver;
- préparation de pistes et de parcs de snowboard;
- transport de matériel servant à entretenir et sécuriser ces pistes, parcs et chemins;
- sauvetage de sportifs accidentés;
- courses combinées servant principalement à la préparation des pistes;
- courses de remplacement des téléskis en cas d'urgence et courses d'instruction (école de conduite).

#### *Emplois ne donnant pas droit à l'allégement*

On considère notamment qu'il y a utilisation non exonérée (donc aucun droit au remboursement) lorsque les dameuses de pistes sont employées comme suit:

- utilisation en tant que machines de chantier sur des chantiers (été et hiver);
- travaux agricoles et sylvicoles;
- transport de bagages et de marchandises destinés à des entreprises de remontées mécaniques, hôtels, restaurants et cabanes de montagne, y compris celles appar-

<sup>6</sup> Luges à moteur: 1794 véhicules; quads équipés de chenilles: estimé à 100 véhicules (aucune indication disponible).

- tenant à des entreprises de remontées mécaniques ou à des exploitants de pistes de ski nordique, particuliers, etc.;
- transports de personnes, à l'exception du sauvetage de sportifs accidentés et des courses de remplacement des téléskis.

#### *Modulation du remboursement d'impôt en fonction de l'équipement technique*

En cas de consommation d'huile diesel, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité de moduler le remboursement de l'impôt en fonction de l'équipement technique des dameuses de pistes. Ce remboursement modulé est judicieux en raison de son impact sur la réduction des émissions de suies; il a fait ses preuves dans le cas des entreprises de transport concessionnaires de la Confédération. Il concerne la part de l'impôt sur les huiles minérales qui est destinée à des dépenses liées à la circulation routière au sens de l'art. 86 Cst., mais pas la surtaxe sur les huiles minérales, qui doit être remboursée indépendamment de ce critère.

A cet égard, il faut relever qu'en 2006 le Conseil fédéral a adopté un plan d'action contre les poussières fines. L'objectif des mesures élaborées par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) est d'entraîner une réduction considérable des émissions de suies.

A la fin de 2009, le DETEC et Remontées Mécaniques Suisses ont par conséquent passé une convention visant à équiper de filtres à particules les nouvelles dameuses de pistes (classiques) fonctionnant à l'huile diesel. Cette convention prévoit qu'à partir de 2010 seules des dameuses de pistes munies de filtres à suies ou de dispositifs équivalents doivent être mises en circulation. Par ailleurs, à partir de 2015, l'introduction d'une obligation d'installer des filtres sur toutes les dameuses de pistes (y compris les modèles anciens) est prévue dans les cantons de Zoug, de Lucerne, d'Uri, de Schwyz, d'Obwald et de Nidwald.

Pour les véhicules à moteur diesel, la part d'impôt sur les huiles minérales ne doit donc être remboursée que pour les engins équipés d'un filtre à particules; la surtaxe sur les huiles minérales n'est pas touchée par cette réglementation et est intégralement remboursée. Pour que le remboursement soit accordé, les filtres à particules ou les moteurs doivent remplir les exigences<sup>7</sup> de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (OPair)<sup>8</sup>. Pour les véhicules fonctionnant à l'huile diesel qui ne remplissent pas ces exigences, le remboursement doit par contre se limiter à la surtaxe sur les huiles minérales. Cette solution s'impose notamment parce que le remboursement modulé de l'impôt qui est en vigueur depuis 2008 pour les entreprises de transport concessionnaires s'est révélé très efficace et a entraîné une introduction rapide des nouvelles technologies, et par conséquent une diminution des émissions de suies de diesel.

Les véhicules à moteur à essence ne sont pas touchés par cette réglementation. Ils bénéficient du remboursement intégral.

<sup>7</sup> De plus amples informations sont disponibles à ce sujet sur le site Internet de l'Office fédéral de l'environnement: <http://www.bafu.admin.ch/partikelfilterliste/index.html?lang=fr>

<sup>8</sup> RS 814.318.142.1

Ces principes se traduisent par les taux de remboursement suivants:

<b>Impôt</b> (en francs par 1000 litres à 15 °C)	<b>Essence</b>	<b>Huile diesel</b>	
		Véhicules conformes à l'OPair	Véhicules <u>non</u> conformes à l'OPair
Surtaxe sur les huiles minérales	300.00	300.00	300.00
Impôt sur les huiles minérales	215.60	229.35	0.00
<b>Remboursement total</b>	<b>515.60</b>	<b>529.35</b>	<b>300.00</b>

Afin de prolonger le délai de planification et d'atténuer les coûts, le système d'incitation doit être conçu de la manière suivante:

- dameuses de pistes mises en circulation jusqu'à la fin de 2009: pas de système d'incitation, c'est-à-dire remboursement intégral (la moitié de l'impôt sur les huiles minérales et la totalité de la surtaxe sur les huiles minérales);
- dameuses de pistes mises en circulation entre 2010 et la fin de 2015: trois ans de solution transitoire sans système d'incitation, puis remboursement modulé en fonction de l'équipement des véhicules: remboursement intégral pour les véhicules avec filtre et remboursement limité à la surtaxe sur les huiles minérales pour les véhicules sans filtre;
- dameuses de pistes mises en circulation à partir de 2016: système d'incitation, c'est-à-dire remboursement modulé en fonction de l'équipement des véhicules.

#### *Procédure*

Dans les grandes lignes, la nouvelle procédure se fonde sur les procédures de remboursement qui existent déjà dans le domaine de l'imposition des huiles minérales et sont réglées dans l'Oimpmin. C'est ainsi que le requérant doit présenter une demande de remboursement à l'Administration fédérale des douanes (AFD). Le bénéficiaire doit prouver quelles quantités de carburant il a utilisées dans un but bénéficiant de l'allégement fiscal. A cet effet, il doit tenir des relevés sur les entrées, les sorties et la consommation (contrôles de la consommation). Ces contrôles doivent être tenus séparément pour chaque véhicule. Si la preuve ne peut pas être fournie de la manière prescrite, aucun remboursement n'est accordé.

Parmi les exploitations qui auront dorénavant droit à un remboursement, nombreuses sont celles qui tiennent déjà des relevés concernant la consommation des véhicules qu'elles utilisent. On peut donc admettre que la charge administrative supplémentaire sera limitée.

En outre, les dispositions des art. 46 à 48 Oimpmin s'appliqueront également à la nouvelle procédure.

### 1.3.2

### **Délégation de compétence pour les exonérations fiscales accordées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires**

L'autorité fiscale – en l'espèce la Direction générale des douanes – doit pouvoir régler la *procédure* applicable aux livraisons de carburants et de combustibles effectuées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires. La base légale nécessaire à cet effet doit être créée sous la forme d'un complément à l'art. 17 Limpmin. L'adjonction d'un nouvel alinéa à l'art. 17 Limpmin ne change rien aux exonérations fiscales actuellement accordées.

## 1.4

### **Consultation**

Le 13 août 2014, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral des finances à ouvrir la procédure de consultation relative à la modification de la Limpmin.

La consultation s'est déroulée du 26 août au 26 novembre 2014.

#### 1.4.1

#### **Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes**

39 participants à la consultation se sont exprimés au sujet de l'exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes. 18 participants sont favorables au projet et 21 y sont opposés.

Sont opposés au projet la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances, 15 cantons (AG, AI, BL, BS, FR, GE, LU, NE, NW, OW, SG, SZ, TG, VD, ZH), quatre partis politiques (PLR, PVL, PES, PS) et une association (Centre Patronal).

Dans leur argumentation, les adversaires du projet soutiennent le Conseil fédéral, qui, dans son avis du 13 février 2013, avait recommandé le rejet de la motion Baumann 12.4203 en particulier pour les raisons suivantes:

- L'impôt sur les huiles minérales ne constitue pas une taxe d'utilisation des routes, mais bien un impôt partiellement affecté. Il est donc indifférent que le carburant soit consommé dans le trafic routier ou d'une autre manière. La Limpmin prévoit bien des remboursements de l'impôt, mais ceux-ci concernent le secteur primaire (agriculture et sylviculture), dont la production ne doit pas être grevée de redevances fiscales, ainsi que les entreprises de transport concessionnaires, qui fournissent des prestations d'intérêt général.
- Dans le domaine de la circulation routière, la Confédération finance ses tâches et ses dépenses par les recettes affectées correspondant à la moitié du produit net de l'impôt sur les huiles minérales, par le produit net de la surtaxe sur les huiles minérales grevant les carburants et par le produit net de la redevance pour l'utilisation des routes nationales (vignette autoroutière). A cette fin, elle

gère le Financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Pour que l'exonération fiscale envisagée respecte la neutralité budgétaire réclamée par l'auteur de la motion, il faudrait réduire les dépenses en conséquence. Or, ainsi que le Conseil fédéral l'a exposé dans son message du 18 janvier 2012 concernant l'adaptation de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales et son financement<sup>9</sup>, les dépenses concernant ce domaine vont augmenter. Pour la seule couverture des besoins ordinaires, des augmentations de recettes vont déjà être nécessaires à court terme. Il n'est donc pas possible de mettre en oeuvre la motion en respectant le principe de la neutralité budgétaire.

- En outre, la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions<sup>10</sup> dispose qu'il faut en principe renoncer aux aides financières sous la forme d'allégements fiscaux. Par conséquent, pour des raisons tant institutionnelles que budgétaires (découvert prévisible du FSCR), il n'est pas judicieux d'augmenter le nombre de bénéficiaires d'un remboursement de l'impôt sur les carburants.

Sont favorables au projet huit cantons (AR, BE, GL, GR, SO, TI, UR, VS), la conférence gouvernementale des cantons alpins, deux partis politiques (UDC, PDC), six associations, à savoir le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), l'Union syndicale suisse (USS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), Bergbahnen Graubünden (BBGR), Remontées Mécaniques Suisses (RMS), la Fédération suisse du tourisme (FST) et l'Association suisse des propriétaires de dragues et chalands à moteur (VBL).

Les partisans du projet invoquent le fait que le tourisme de montagne va devoir affronter de très grands défis et soulignent que les dépenses croissantes inhérentes à la sécurité engendrent des coûts supplémentaires. Ils relèvent en outre que le nombre d'hôtes est en recul. Dans un pareil contexte, les partisans du projet estiment que toute amélioration des conditions-cadres est la bienvenue.

Le canton du Valais et quatre associations (BBGR, SAB, RMS, FST) demandent une introduction aussi rapide que possible de l'exonération partielle pour les dameuses de pistes. Les associations demandent que la modification de la loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016 au plus tard. Les cantons de Berne et de Soleure soutiennent la date d'entrée en vigueur proposée, tandis que cinq cantons (AR, GL, GR, TI, UR) et la conférence gouvernementale des cantons alpins ne s'expriment pas à ce sujet.

Quatre cantons (GL, GR, UR, VS), quatre associations (BBGR, SAB, RMS, FST), la conférence gouvernementale des cantons alpins et deux partis politiques (PDC, UDC) sont opposés à l'introduction d'un système d'incitation. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Glaris et du Tessin ne s'expriment pas sur le système d'incitation. L'Union syndicale suisse demande que le remboursement ne soit accordé qu'aux véhicules conformes aux dispositions de l'ordonnance sur la protection de l'air.

Le canton d'Obwald et deux partis politiques (PES, PS) sont opposés au projet mais donneraient leur préférence au système d'incitation en cas d'adoption du projet.

<sup>9</sup> FF 2012 593

<sup>10</sup> RS 616.1

Au vu des résultats de la consultation, le calendrier a été fortement resserré. L'entrée en vigueur pourrait par conséquent avoir lieu le 1<sup>er</sup> février 2016 à condition que le processus politique ne subisse aucun retard et que le référendum ne soit pas demandé. En raison du déroulement réglementaire de la procédure législative et du délai référendaire de 100 jours, une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, telle que réclamée par différentes parties, n'est pas possible.

#### **1.4.2**

#### **Délégation de compétence pour les exonérations fiscales accordées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires**

20 participants à la consultation se sont exprimés au sujet de la délégation de compétence pour les exonérations fiscales accordées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires. Tous sont favorables au projet.

### **1.5**

### **Classement d'interventions parlementaires**

Le présent projet de loi satisfait à la demande formulée dans la motion Baumann 12.4203 «Exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales pour les dameuses de pistes». Le Conseil fédéral propose par conséquent de classer cette dernière.

## **2**

## **Commentaires des différents articles**

### *Art. 17*

*Al. 1<sup>bis</sup>:* La modification du 23 octobre 2013 de l'Oimpmin s'est traduite par un remaniement de tous les articles concernant l'exonération des livraisons de carburants et de combustibles qui est accordée dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires. Dans ce domaine, la compétence d'édicter des règles de droit est répartie de la manière suivante: le Conseil fédéral fixe les conditions régissant l'octroi de l'exonération fiscale pour les livraisons effectuées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires (cf. art. 26 à 28b Oimpmin), tandis que la Direction générale des douanes règle la procédure (cf. art. 28a, al. 3, et 28b, al. 2, Oimpmin). La révision évoquée ci-dessus a permis de constater qu'une délégation de compétence à l'autorité fiscale fait défaut en ce qui concerne la fixation de la *procédure* régissant ces exonérations fiscales. La compétence d'édicter des règles de droit exposée ci-dessus doit maintenant être clairement exprimée par le complément apporté à l'art. 17 Limpmin. Cette adjonction permet de satisfaire au principe selon lequel une base légale suffisante est nécessaire pour que la compétence d'édicter des règles de droit puisse être déléguée à un office (cf. art. 48, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>11</sup>).

*Al. 3:* Il peut être abrogé, car son contenu a été transféré à l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>.

<sup>11</sup> RS 172.010

*Al. 1<sup>bis</sup>*: Afin de mettre à jour la loi sur le plan systématique, le texte de l'art. 17, al. 3, est transféré à l'art. 18, al. 1<sup>bis</sup>. L'impôt est déjà remboursé aux entreprises de transport concessionnaires à l'heure actuelle (cf. art. 49 Oimpmin). Cette adaptation ne change rien au remboursement d'impôt actuellement accordé.

*Al. 1<sup>ter</sup>*: Cet article crée pour les dameuses de pistes la base légale permettant de rembourser l'impôt (impôt sur les huiles minérales et surtaxe sur les huiles minérales) qui est destiné à des tâches et dépenses liées à la circulation routière.

Le Conseil fédéral fixe les types de véhicules et les emplois bénéficiant de l'allégement fiscal (cf. chiffre 1.3.1). Il définit en outre les conditions dans lesquelles la part d'impôt n'est remboursée qu'en partie. Pour les véhicules diesel ne comportant pas de filtre à particules, on prévoit de ne rembourser que la surtaxe sur les huiles minérales. Les véhicules à moteur à essence ne sont pas touchés par cette réglementation. Ils bénéficient du remboursement intégral.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

Du point de vue de l'impôt sur les huiles minérales, le remboursement de l'impôt pour les dameuses de pistes est conçu de façon à ne pas avoir d'incidence sur le budget de la Confédération. Le remboursement de l'impôt est entièrement imputé sur les revenus à affectation obligatoire, plus précisément sur l'apport au financement spécial pour la circulation routière (cf. LUMin).

Il faut admettre que les conditions météorologiques entraîneront d'une année à l'autre d'assez fortes fluctuations des montants remboursés, en particulier dans les domaines skiables ne comportant pas d'installations d'enneigement. Le montant annuel du remboursement est estimé à quelque 13 millions de francs.

L'estimation se fonde sur les nombres de véhicules mentionnés au chiffre 1.3.1 (pour les luges à moteur et les quads équipés de chenilles, seuls les véhicules appartenant à des personnes morales ont été pris en compte pour le calcul, soit 40 % des véhicules immatriculés au sens du chiffre 1.3.1) ainsi que sur les hypothèses suivantes concernant la consommation de carburant et la durée d'utilisation:

- dameuses de pistes: consommation (essence et huile diesel): 20 litres par heure; durée d'utilisation: 6,5 heures par jour x 30 jours x 4 mois par année = 780 heures par année;
- luges à moteur / quads: consommation (essence et huile diesel): 15 litres par heure; durée d'utilisation: 2 heures par jour x 30 jours x 4 mois par année = 240 heures par année (d'après Remontées Mécaniques Suisses).

Un calcul sommaire donne le résultat suivant:

Genre de véhicule	Nombre	Genre de carburant	Durée d'utilisation en heures par année	Consommation (en milliers de litres)	Taux de remboursement (en francs par 1000 litres à 15 °C)	Remboursement de l'impôt (en milliers de francs)
Dameuses de pistes	1342	Huile diesel	1 046 760	20 935	529.35	11 082
	43	Essence	33 540	670	515.60	345
Luges à moteur / quads	6	Huile diesel	1440	21	529.35	11
	750	Essence	180 000	2700	515.60	1392
<b>Total</b>						<b>12 830</b>

En raison de l'effet conjugué du système d'incitation prévu et des solutions transitoires, il se peut que le montant remboursé connaisse un léger recul temporaire trois ans après l'entrée en vigueur de la modification de la loi. Il n'est pas possible d'estimer la durée et l'ampleur de ce recul, car l'on ne sait pas comment le système d'incitation prévu va influencer le comportement des ayants droit au remboursement.

### 3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Dans le domaine du remboursement de l'impôt pour les dameuses de pistes, le contrôle formel des demandes de remboursement et les contrôles matériels effectués sur place (contrôles d'entreprises) entraîneront d'après l'état actuel des connaissances un besoin en personnel supplémentaire dans l'AFD. Ce besoin est actuellement estimé à 4 équivalents plein temps, soit 720 000 francs par année. Il sera évalué de manière encore plus précise pendant la suite des travaux. L'éventuel besoin en personnel supplémentaire ne peut pas être mis en œuvre sans incidence sur le budget de la Confédération; il devra au contraire être financé par le budget général de la Confédération.

## 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le remboursement de l'impôt est entièrement imputé sur les revenus à affectation obligatoire, plus précisément sur l'apport au Financement spécial pour la circulation routière (FSCR). Le FSCR permet de financer diverses tâches en relation avec la circulation routière. En plus du financement de l'infrastructure routière de la Confédération, c'est-à-dire des routes nationales, le FSCR permet de verser des contributions aux cantons pour leur propre infrastructure routière ou des contributions pour d'autres catégories de tâches en relation avec la circulation routière assumées par la Confédération (cf. LUMin).

### 3.3

### Conséquences pour l'économie et les différents acteurs

La modification de la loi n'a guère de conséquences pour l'économie dans son ensemble. En revanche, les entreprises de remontées mécaniques et les exploitants de pistes de ski nordique tireront profit du remboursement de l'impôt sur les carburants consommés par les dameuses de pistes.

Pour les entreprises désirant profiter de l'allégement fiscal, la charge administrative augmentera légèrement; elles devront par exemple opérer une distinction entre les emplois bénéficiant de l'allégement et ceux n'en bénéficiant pas, appliquer un traitement différencié à leurs véhicules en fonction de la présence d'un filtre à particules, ou encore tenir des relevés sur les entrées, les sorties et la consommation de carburants.

### 3.4

### Conséquences pour l'environnement

L'exonération et l'exonération partielle des dameuses de pistes de l'impôt sur les huiles minérales abaissent le prix de l'essence et de l'huile diesel et réduisent par conséquent l'incitation à utiliser ces carburants de façon économe. Ce subventionnement d'agents énergétiques fossiles est contraire aux objectifs de la Confédération en matière de politique énergétique, environnementale et climatique.

L'introduction d'un remboursement en faveur des dameuses de pistes compromet la crédibilité de l'engagement que la Suisse a souscrit sur le plan international contre les changements climatiques et le subventionnement des agents énergétiques fossiles (cf. chiffre 5.2).

Par conséquent, pour des raisons écologiques, l'exonération partielle de l'impôt sur les huiles minérales accordée aux carburants utilisés pour les dameuses de pistes nécessite l'introduction d'un système d'incitation favorisant l'équipement avec des filtres à particules (remboursement modulé pour les véhicules diesel; cf. chiffre 1.3.1). Les filtres à particules conformes aux dispositions de l'OPair retiennent au minimum 97 % des particules solides. En réalité, de nombreux filtres à particules ont une efficacité de 99,9 %. L'émission de suies de diesel, qui constituent une substance cancérogène, pourrait ainsi être réduite.

## 4

## Relation avec le programme de la législature

Le présent projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>12</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>13</sup>. Le projet doit néanmoins être présenté parce que les Chambres fédérales ont transmis la motion Baumann 12.4203 le 25 septembre 2013.

<sup>12</sup> FF 2012 349

<sup>13</sup> FF 2012 6667

## 5 Aspects juridiques

### 5.1 Constitutionnalité et légalité

La Limpmin se fonde sur l'art. 131, al. 1, let. e, et 2, Cst., qui donne à la Confédération la compétence de 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 issus d'autres matières premières.

### 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

Il est cependant en contradiction avec l'engagement que la Suisse a souscrit sur le plan international dans le cadre du groupe de pays «Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform» (FFFSR), qui s'engage au niveau diplomatique pour la suppression du subventionnement des agents énergétiques fossiles. L'exonération fiscale des agents énergétiques fossiles est particulièrement critiquée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Agence internationale de l'énergie (AEI), qui se fondent en l'occurrence sur les données économiques dont ils disposent.

### 5.3 Forme de l'acte à adopter

Comme cela est expliqué au chiffre 5.1, les dispositions constitutionnelles existantes sont suffisantes pour la modification de loi qui est proposée. Aucune modification de la Constitution n'est nécessaire. D'après l'art. 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>14</sup>, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

### 5.4 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le projet s'écarte du principe régissant les aides énoncé à l'art. 7, let. g, de la loi sur les subventions, selon lequel il faut en règle générale renoncer aux aides sous forme d'allégements fiscaux.

### 5.5 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 grandes lignes de la réglementation déléguée. Les compétences déléguées au Conseil fédéral en vertu de l'art. 18, al. 1<sup>ter</sup>, Limpmin remplissent ces exigences.

<sup>14</sup> RS 171.10

Grâce à la délégation de compétence pour les exonérations fiscales accordées dans le cadre des relations diplomatiques et consulaires, l'autorité fiscale, se fondant sur l'art. 17, al. 1<sup>bis</sup> Limpmin, peut régler la procédure de l'exonération.