



Note

Date : 28 janvier 2025
À : Sous-commission « Réglementation du cannabis » de la CSSS-N
Copie à : 

Numéro du dossier : 681-4991/4

20.473 Iv. pa. Siegenthaler

« Réguler le marché du cannabis pour mieux protéger la jeunesse et les consommateurs »

La sous-commission « Réglementation du cannabis » de la CSSS-N a chargé l'OFJ lors de sa séance du 22 novembre 2024 de rédiger une note sur la redistribution à l'AVS de la taxe d'incitation.

Les taxes d'incitation et leur distribution à la population

1 Différence entre impôt et taxe d'incitation

L'impôt est dû sans condition par les personnes qui y sont assujetties et il ne crée donc aucun droit à une contre-prestation de l'État¹. La Confédération a besoin d'une base légale constitutionnelle expresse et spécifique afin de percevoir l'impôt, car cet acte limite la souveraineté financière des cantons (art. 3 et 47, al. 2, Cst. ; RS 101)².

Les taxes d'incitation sont également dues sans contre-prestation de l'État, aussi une partie de la doctrine plus ancienne considère-t-elle même qu'elles constituent des impôts et requièrent donc une base constitutionnelle.³ Les taxes d'incitation remplissent la même fonction que les interdictions ou les obligations : elles visent à détourner la population d'un comportement indésirable. C'est pourquoi elles peuvent être prélevées sur la base d'une compétence matérielle de la Confédération. Elles ne sauraient selon l'OFJ être considérées comme des impôts tant que leur produit est intégralement redistribué à la population. Elles ne peuvent donc pas être

¹ ATF 131 II 271 consid. 5.1 p. 276 avec les références citées.

² Arrêt 2C_360/2010 du 22 novembre 2011, consid. 3.1

³ Ernst Höhn, Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, ASA 1976, S. 209, 218.

Office fédéral de la justice OFJ


Bundesrain 20
3003 Berne



www.ofj.admin.ch



prélevées pour couvrir des besoins financiers. Elles sont les plus efficaces lorsqu'elles rapportent le moins à la Confédération, car cela signifie que les personnes assujetties à la taxe ont bel et bien été dissuadées. Les taxes d'incitation qui sont entièrement redistribuées ne grèvent pas le substrat fiscal des cantons⁴. La Confédération ne peut percevoir une taxe d'incitation que lorsqu'elle est compétente pour légiférer dans le domaine en question (voir en l'occurrence l'art. 118, al. 2, let. a, Cst.).

2 Redistribution à la population

La redistribution à la population de la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (taxe COV ; art. 35a de la loi sur la protection de l'environnement ; RS 814.01) est effectuée par le biais de l'assurance-maladie. Toute personne domiciliée en Suisse est tenue de souscrire à une assurance-maladie. Redistribuer le produit de la taxe d'incitation par le biais d'une déduction sur le montant des primes s'est avéré la méthode la plus efficace.

Utiliser le produit de la taxe d'incitation sur le cannabis pour financer l'AVS reviendrait à poursuivre un objectif financier. Or, il n'est pas possible d'affecter une taxe d'incitation à un but donné (sur le cas particulier de la taxe sur le CO₂, voir plus bas). La taxe vise à inciter à réduire la consommation de cannabis, ce qui diminuerait les recettes qu'elle génère. Cette incitation est diamétralement opposée à l'intérêt financier d'un produit élevé pour remplir les caisses de l'AVS, qui implique la consommation d'un maximum de cannabis. Au moment de fixer le taux de la taxe, le législateur serait en proie à un dilemme entre les intérêts de santé publique et les intérêts de politique fiscale. L'incitation à la réduction de la consommation de cannabis passerait au second plan et la taxe d'incitation deviendrait un impôt. Pour cela, il faudrait une base dans la Constitution fédérale.⁵ Quant à l'affectation d'un tiers du produit de la taxe sur le CO₂, il s'agit d'un cas à part, puisque la Confédération est également habilitée à percevoir un impôt sur les carburants (art. 131, al. 1, let. e, Cst.). Ce n'est pas le cas du cannabis, puisque la Constitution permet uniquement à la Confédération de percevoir un impôt sur le tabac (art. 131, al. 1, let. a, Cst.).

Par ailleurs, l'utilisation du produit de la taxe d'incitation sur le cannabis pour financer l'AVS s'écarterait du principe selon lequel ces fonds doivent être redistribués à la population dans son intégralité. L'AVS est financée par un système de répartition, c'est-à-dire que les actifs financent les retraités. Affecter le produit de la taxe d'incitation sur le cannabis à l'AVS signifierait que toute la population n'en bénéficierait pas dans la même mesure et chaque année, puisque seuls les retraités seraient concernés.

Redistribuer le produit de la taxe en le déduisant des primes de l'assurance-maladie permet à toute personne en Suisse de décider librement de ce qu'elle souhaite faire de l'argent économisé. Cette possibilité disparaîtrait si le produit était affecté à l'AVS. La taxe d'incitation sur le cannabis devrait en outre être considérée comme un impôt, puisque son produit ne serait pas redistribué à toute la population, mais servirait à financer l'AVS.

Il convient enfin de garder à l'esprit que s'écarter de la pratique actuelle concernant les exigences en matière de taxes d'incitation ouvrirait la boîte de Pandore et pourrait entraîner diverses velléités de taxation avec une affectation précise.

⁴ Voir Blumenstein/Locher, *System des schweizerischen Steuerrechts*, 8^e éd. 2023, p. 10

⁵ ATF 140 I 176 consid. 5.4 p. 181 s.