

05.071

Message relatif à la loi sur l'imposition de la bière

du 7 septembre 2005

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi sur l'imposition de la bière et d'arrêté fédéral sur l'abrogation d'actes législatifs concernant l'imposition des boissons et de la bière, que nous vous proposons d'adopter.

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

7 septembre 2005

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Samuel Schmid

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'actuelle imposition de la bière repose sur l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 instaurant l'impôt fédéral sur les boissons, approuvé par l'Assemblée fédérale le 29 septembre 1934. Par arrêté du 27 septembre 1937, le Conseil fédéral a supprimé l'impôt général sur les boissons et maintenu uniquement l'impôt sur la bière.

A l'art. 41^{ter} de l'ancienne constitution fédérale, la charge totale grevant la bière (impôt sur la bière et TVA) était garantie proportionnellement à son prix. La nouvelle constitution ne prévoit plus de lien avec les prix, ouvrant ainsi la voie au remplacement de l'arrêté instaurant l'impôt sur les boissons par une nouvelle loi moderne sur l'imposition de la bière.

L'impôt sur la bière fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau de l'UE. Le projet de loi sur l'imposition de la bière est pour l'essentiel eurocompatible, il empêche les distorsions de concurrence et ne favorise pas la formation de cartels. La loi vise la rentabilité pour l'administration et la perception. Elle ne nécessitera probablement pas de personnel supplémentaire.

La loi sur l'imposition de la bière prend en premier lieu en considération les changements intervenus dans les conditions-cadres juridiques et économiques et élimine les lacunes du système actuel. L'unité de mesure reste l'hectolitre. Le lien avec les prix est abandonné. L'impôt se calcule dorénavant d'après le degré de la bière sur la base de la teneur en moût. Pour les petites brasseries indépendantes dont la production annuelle est inférieure à 55 000 hectolitres, l'impôt est échelonné d'après la quantité; dans ce cas l'impôt est réduit jusqu'à 40 % par échelons de 1000 hectolitres jusqu'à une charge fiscale de 60 %.

Le nouveau système d'imposition est conforme au principe de la neutralité budgétaire. Les recettes provenant de l'impôt sur la bière, qui s'élèvent actuellement à quelque 100 millions de francs par an, sont ainsi assurées. Les recettes nettes sont destinées à la caisse générale de la Confédération.

La loi sur l'imposition de la bière est purement fiscale. Elle ne contient aucune disposition sur la protection de la jeunesse, sur l'interdiction de la publicité ni sur les denrées alimentaires.

Table des matières

Condensé	5322
Abréviations	5325
1 Partie générale	5326
1.1 Contexte	5326
1.1.1 Réglementation actuelle	5326
1.1.2 Historique	5326
1.1.3 Evolution du marché suisse de la bière	5329
1.1.3.1 Généralités	5329
1.1.3.2 Industrie brassicole	5330
1.1.3.3 De la bière en fût à la bière en bouteille	5331
1.1.3.4 Modification de la structure d'écoulement	5332
1.1.4 Evolution du prix et de l'impôt	5332
1.1.5 Comparaison fiscale avec les Etats membres de l'UE et de l'AELE	5334
1.1.6 Prévention de l'alcoolisme	5336
1.1.6.1 Consommation d'alcool	5336
1.1.6.2 Consommation de bière	5336
1.1.6.3 Protection de la jeunesse, limitation de la publicité et de la distribution et prévention	5336
1.1.6.4 Mesures fiscales	5337
1.1.6.4.1 Bière	5337
1.1.6.4.2 Mélanges de boissons contenant de la bière et autres mélanges de boissons obtenus à partir d'alcool fermenté	5338
1.1.7 Lacunes de la réglementation actuelle	5338
1.1.8 Nécessité d'une nouvelle loi sur l'imposition de la bière	5339
1.2 Objectifs	5339
1.2.1 Généralités	5339
1.2.2 Critères du nouveau système d'imposition	5340
1.2.3 Le nouveau système d'imposition	5340
1.3 Résultats de la consultation	5341
1.3.1 Aperçu	5341
1.3.2 Loi fiscale	5342
1.3.3 Abrogation de l'impôt sur la bière	5342
1.3.4 Montant de l'impôt sur la bière	5342
1.3.5 Structure fiscale	5343
1.3.6 Adaption du taux de l'impôt	5343
1.3.7 Boissons sucrées mélangées à de la bière	5343
1.3.8 Utilisation des recettes de l'impôt sur la bière	5343
1.4 Classement d'une intervention parlementaire	5343
2 Partie spéciale	5344
2.1 Structure du projet de loi	5344
2.2 Commentaire	5344
2.2.1 Dispositions générales (section 1)	5344
2.2.2 Assujettissement à l'impôt (section 2)	5345

2.2.3 Tarif de l'impôt (section 3)	5346
2.2.4 Perception et remboursement de l'impôt pour la bière fabriquée sur le territoire douanier (section 4)	5352
2.2.5 Perception et remboursement de l'impôt pour la bière importée sur le territoire douanier (section 5)	5354
2.2.6 Voies de droit (section 6)	5355
2.2.7 Dispositions pénales (section 7)	5355
2.2.8 Dispositions finales (section 8)	5357
3 Conséquences	5358
3.1 Conséquences pour la Confédération	5358
3.2 Conséquences dans le domaine informatique	5358
3.3 Conséquences économiques	5358
4 Programme de la législature	5358
5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	5358
6 Aspects juridiques	5359
6.1 Constitutionnalité	5359
6.2 Délégation de compétences législatives	5359
7 Abrogation d'actes législatifs	5359
Annexe	5360
Loi fédérale sur l'imposition de la bière (Projet)	5365
Arrêté fédéral concernant l'abrogation d'actes législatifs concernant l'imposition des boissons et de la bière (Projet)	5377

Abréviations

aCst.	ancienne Constitution fédérale
AF	Arrêté fédéral
AFD	administration fédérale des douanes
CP	code pénal
Cst.	nouvelle Constitution fédérale
DPA	loi fédérale sur le droit pénal administratif
GI	Groupement d'intérêts des petites et moyennes brasseries
ICHA	impôt sur le chiffre d'affaires
LIB	loi sur l'imposition de la bière
PA	loi fédérale sur la procédure administrative
ODAI	ordonnance sur les denrées alimentaires
RS	recueil systématique des lois et ordonnances fédérales 1848–1947
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
USB	Union Suisse des Brasseries

Message

1 **Partie générale**

1.1 **Contexte**

1.1.1 **Réglementation actuelle**

Du point de vue juridique, l'impôt sur la bière est un impôt frappant les transactions économiques. Du point de vue économique, il s'agit d'un impôt à la consommation spécial complétant la taxe générale sur la valeur ajoutée (TVA). Comme pour les autres impôts à la consommation, la charge fiscale est répercutée sur les consommateurs.

L'impôt sur la bière est réglé au niveau fédéral et est perçu par l'Administration fédérale des douanes. Les brasseries sont assujetties à l'impôt, comme le débiteur de la dette douanière en cas d'importation. La bière fabriquée à l'intérieur du pays et celle importée sont taxées de manière uniforme. L'impôt est spécifique, l'unité de mesure est la quantité. Pour l'instant, son taux unitaire est de 24 fr. 75 par hectolitre. L'imposition repose sur le système d'auto-taxation. Les recettes de l'impôt s'élèvent annuellement à environ 100 millions de francs et alimentent la caisse générale de la Confédération.

L'inscription de la charge globale de la bière dans l'aCst. (proportionnelle au prix de la bière) garantissait aux brasseries que le pourcentage ne varierait pas (impôt sur la bière, TVA, anciennement ICHA, et droits de douane supplémentaires sur les matières premières à brasser et sur la bière jusqu'en 1995). Les brasseries étaient assurées contre les augmentations inattendues et exagérées de l'impôt sur la bière. La Confédération profitait alors de chaque augmentation du prix de la bière et devait impérativement augmenter l'une des composantes (impôt sur la bière, ICHA/TVA ou droits de douane supplémentaires) afin de respecter la charge globale garantie par la Constitution. La suppression de la charge globale garantie dans la Cst. laisse le champ libre à une nouvelle réglementation de l'imposition de la bière et au projet de loi sur l'imposition de la bière (LIB). Selon l'art. 196, ch. 15, Cst., le droit en vigueur s'applique jusqu'à l'adoption de la LIB.

1.1.2 **Historique**

En Suisse, les politiciens songèrent dès la fin du 19^e siècle à imposer la bière. Toutes les tentatives échouèrent sur l'écueil politico-économique: un impôt sur la bière aurait eu pour conséquence des distorsions de concurrence si, hormis les eaux-de-vie déjà imposables, les autres boissons alcooliques, y compris le vin, n'avaient pas été aussi imposées.

Au vu des besoins financiers de la Confédération, une solution provisoire a été trouvée grâce à l'arrêté fédéral urgent du 30 septembre 1927¹ (entré en vigueur le 5 octobre 1927) permettant de percevoir des droits de douane supplémentaires à

¹ RO 1927 455

l'importation d'orge à brasser, de malt à brasser et de bière, en plus des droits de douane normaux. La bière devint ainsi une source de revenus pour la Confédération.

Alors qu'au début des années 1930 la crise économique commençait à toucher aussi les finances fédérales, la Confédération étudia de nouvelles sources de financement. Malgré les oppositions, en particulier des cercles de l'économie viticole, le Conseil fédéral décida, le 4 août 1934, l'introduction d'un impôt général sur les boissons² (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1935), auquel la bière était aussi soumise. L'arrêté du Conseil fédéral a été adopté par l'Assemblée fédérale le 29 septembre 1934³. Les deux années qui suivirent montrèrent que l'impôt sur la bière représentait environ les trois quarts des recettes globales de l'impôt sur les boissons. Comme la résistance des vigneronnes ne faiblissait pas, l'impôt général sur les boissons a été abrogé par l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1937⁴ (entré en vigueur le 1^{er} octobre 1937) et seul l'impôt sur la bière a été conservé. Par l'arrêté fédéral du 26 octobre 1937 sur la prorogation et l'adaptation du droit fiscal d'urgence pour l'année 1938⁵, l'Assemblée fédérale accepta l'impôt sur la bière.

L'impôt sur le chiffre d'affaires introduit en 1941 frappait la bière de la moitié du taux d'imposition fixé pour les livraisons en gros. Le taux réduit resta en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1959, date de l'inscription de la charge globale sur la bière dans l'aCst.

Lors des délibérations parlementaires de 1957 sur le nouveau régime financier de la Confédération, la proposition du Conseil fédéral d'abroger l'impôt sur la bière et d'appliquer à sa place le taux entier de l'impôt sur le chiffre d'affaires fut examinée. Le Conseil des Etats accepta la proposition, mais le Conseil national était favorable au maintien de l'impôt sur la bière. Le Parlement adopta un compromis et inscrivit la charge fiscale de la bière dans la constitution fédérale (art. 41^{ter}, al. 4, let. b) avec effet au 1^{er} janvier 1959, et la limita de la manière suivante: «La charge globale sur la bière constituée de l'impôt sur la bière, des droits de douane supplémentaires sur les matières premières à brasser et sur la bière ainsi que de l'impôt sur le chiffre d'affaires ne doit pas être augmentée ni être diminuée, comparativement au prix de la bière, par rapport au niveau du 31 décembre 1958».

Le jour déterminant, la charge globale représentait 17,7 % du prix de gros unitaire fixé par les brasseries membres de l'USB pour la bière normale ouverte rendue franco cave de l'aubergiste et pour la sorte de bière la plus vendue à l'époque. Le rapport entre le prix et la charge fiscale servit aussi bien l'industrie brassicole, qui ne voulait pas être plus fortement taxée, que les intérêts de la santé publique, contraires à la réduction de la charge fiscale. De plus, ce système d'indexation et de fixation du niveau de la charge était compatible avec la politique commerciale des brasseries et assurait à la Confédération des recettes fiscales prévisibles et en augmentation. Bien que le prix d'approvisionnement ne liât que les brasseries affiliées à l'USB, le système de calcul ne fut jamais contesté par les entreprises non cartellisées.

2 RS 641.411

3 RS 6 280

4 RS 641.412

5 RO 1937 805 et RS 6 309

6 Arrêté fédéral du 31 janvier 1958, accepté par le peuple et les cantons le 11 mai 1958; RO 1958 371.

Par l'AF du 21 décembre 1967 concernant l'adaptation de l'impôt sur la bière⁷, l'Assemblée fédérale a délégué au Conseil fédéral la compétence d'adapter la charge globale grevant la bière proportionnellement à son prix de telle manière qu'elle corresponde à son niveau du 31 décembre 1958⁸.

La compétence de lever l'impôt sur la bière et l'ICHA était limitée à 1974, selon l'art. 41^{ter}, al. 1, aCst. Avec l'entrée en vigueur de l'AF du 11 mars 1971 concernant la prorogation du régime financier de la Confédération⁹, cette limitation a été abandonnée. L'art. 41^{ter}, al. 4, let. b, aCst. n'a pas été modifié sur le plan matériel, mais reformulé comme suit: «La bière; la charge totale qui grève la bière proportionnellement à son prix et qui comprend l'impôt sur la bière, les droits de douane supplémentaires sur les matières premières pour la brasserie et sur la bière, ainsi que l'impôt sur le chiffre d'affaires, demeure en l'état du 31 décembre 1970». Le message du Conseil fédéral du 30 mai 1967 concernant la majoration des droits supplémentaires sur la bière et les matières premières à brasser¹⁰ indique que le prix de la bière correspond au prix de gros (prix de livraison des brasseries). Le ch. II de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1967 concernant l'adaptation du prix de la bière¹¹ fait également mention du prix de gros, inscrivant dans la loi l'interprétation du prix selon l'art. 41^{ter} aCst.

L'effritement du cartel de la bière fin 1991 fit disparaître la base de calcul unitaire pour la détermination du taux de l'impôt sur la bière. Le système d'imposition de la bière prévu par l'aCst. fut remis en question. Se posa alors en particulier le problème d'une nouvelle base de perception afin de déterminer la charge globale, car il n'était plus possible de fonder l'imposition de la bière sur le prix de gros de la bière normale. Par contre, la suppression du prix imposé du 2^e échelon (intermédiaires, commerce de détail et restauration) n'a pas eu d'influence directe sur les recettes de l'impôt sur la bière, car la charge globale reposait sur le prix de gros de la bière.

L'ordonnance du 17 mai 1995 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995) incluant dans l'impôt sur la bière les droits de douane supplémentaires sur les matières à brasser et sur la bière¹² a été édictée dans le cadre des mesures du GATT. Par la même occasion, la compétence d'adapter l'impôt sur la bière fut déléguée au DFF, et le prix moyen de toutes les bières de toutes les brasseries fut désigné comme étant le prix de base.

Afin d'établir une base de calcul unitaire, les brasseries doivent annoncer le prix moyen de toutes les bières chaque trimestre depuis 1995. Celui-ci est pondéré et sert de prix moyen pour déterminer le taux d'impôt sur la bière.

Le DFF a fait usage de sa compétence en matière d'adaptation de l'impôt sur la bière pour la dernière fois dans l'ordonnance du 5 octobre 2001 fixant le taux de l'impôt sur la bière¹³.

⁷ RS 632.112.21

⁸ En raison de la modification du ch. II de l'AF du 21 décembre 1967 majorant les droits supplémentaires sur les matières à brasser et la bière, le titre a été modifié en «Arrêté fédéral concernant l'adaptation de l'impôt sur la bière» par l'ordonnance du 30 novembre 1987 sur l'adaptation de dispositions de la législation fédérale en rapport avec le tarif des douanes de 1986 (RO 1987 2321).

⁹ RO 1971 907

¹⁰ FF 1967 I 980

¹¹ RS 632.112.21

¹² RO 1995 1831

¹³ RO 2001 3381

L'art. 131 Cst. ne garantit plus une charge globale proportionnelle au prix de la bière (impôt sur la bière et TVA). L'impôt sur la bière n'est donc plus lié au montant de la TVA et au prix de la bière.

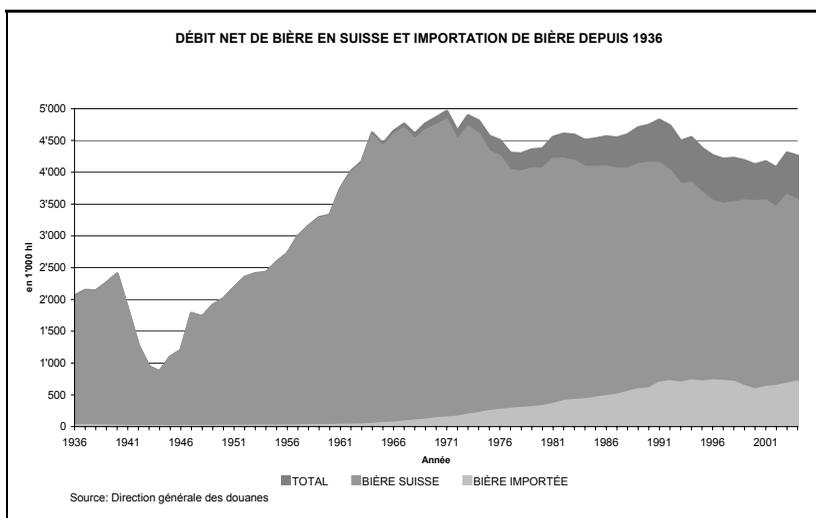
1.1.3 Evolution du marché suisse de la bière

1.1.3.1 Généralités

En 1936, la production nette de bière en Suisse représentait 2,5 millions d'hectolitres, pour atteindre 4,8 millions d'hectolitres en 1971 et redescendre à 3,5 millions d'hectolitres en 2004. Les six plus grandes brasseries indigènes assurent environ 90 % de la production totale.

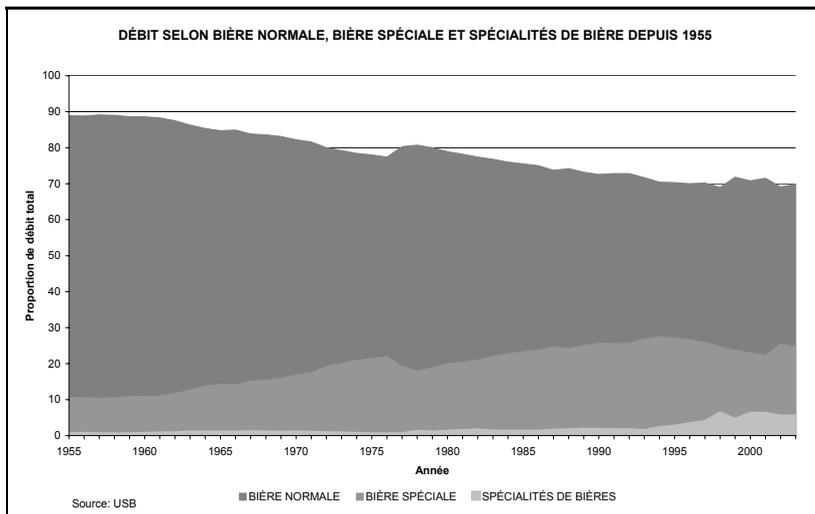
En 1936, aucune bière n'était importée. Dans les années 70 et 80, les importations de bière augmentèrent continuellement pour atteindre 0,7 million d'hectolitres en 2004, c'est-à-dire 16,5 % de la bière vendue.

La consommation de bière est en léger recul. La consommation par habitant représentait 57,3 litres (1971 77,7 litres) en 2004. Les bières de marque suisses des brasseries membres de l'USB se taillent la part du lion.



La vente de boissons mélangées à base de bière d'une teneur alcoolique de plus de 0,5 vol. % (mélanges de bière et de boissons non alcooliques ou de boissons contenant de l'alcool fermenté) s'élevait en 2003, selon l'AFD, à 20 000 hectolitres.

En ce qui concerne les sortes de bières, la part des bières normales a constamment diminué ces dernières années, laissant la place aux bières spéciales et aux spécialités de bière.

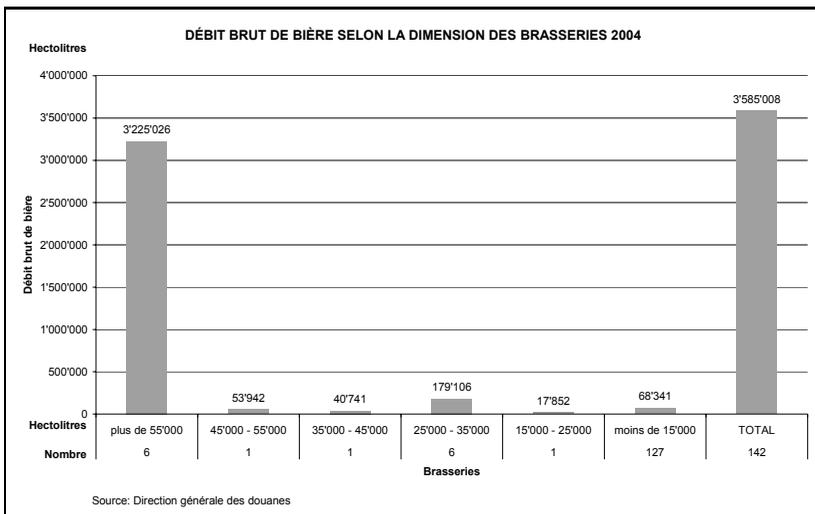


1.1.3.2 Industrie brassicole

En 1934, la Suisse comptait 60 brasseries. A la suite des fusions, des rachats et des fermetures d'entreprises, celles-ci n'étaient plus que 32 au début des années 90. Les dix dernières années, des restaurants et des particuliers se sont lancés dans cette activité, et le nombre de brasseries assujetties à l'impôt était de 142 en 2004.

Après les modifications structurelles de ces dernières années, le marché de la bière est actuellement dominé par les géants internationaux que sont Carlsberg A/S, à Rheinfelden et Heineken N.V., à Coire.

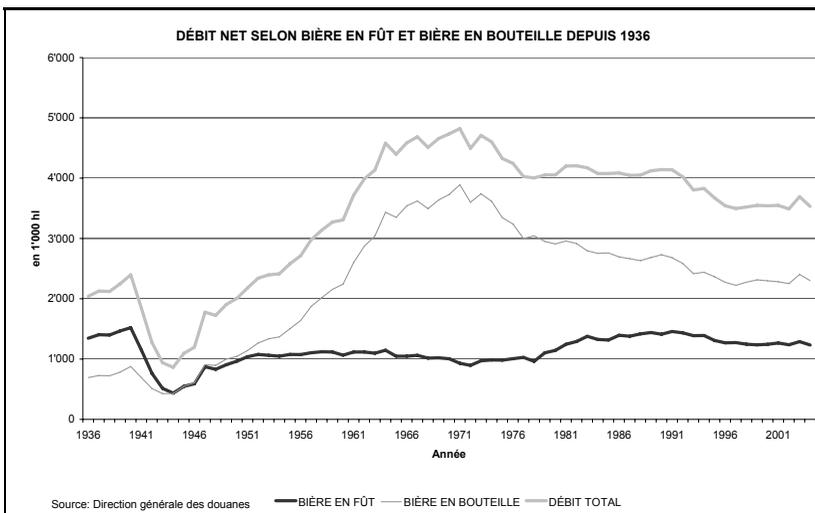
Les intérêts de cette branche économique sont représentés par l'Union Suisse des Brasseries (USB), qui a son siège à Zurich et par le Groupement d'intérêts des petites et moyennes brasseries (GI), qui a son siège à St-Gall. L'USB regroupait fin 2004 20 grandes, moyennes et petites brasseries. Le GI représente 17 petites et moyennes brasseries ainsi que des brasseries de restaurant. Plusieurs entreprises sont représentées dans les deux branches de l'organisation. Ne font pas partie des producteurs affiliés à l'USB ou au GI, deux brasseries moyennes, plusieurs petites brasseries et des brasseries de restaurant ainsi que de nombreuses brasseries domestiques. Les importateurs de bière ne sont affiliés à aucune association.



D'après les données de l'USB, en 2003, environ 2500 personnes étaient directement employées par l'industrie brassicole suisse.

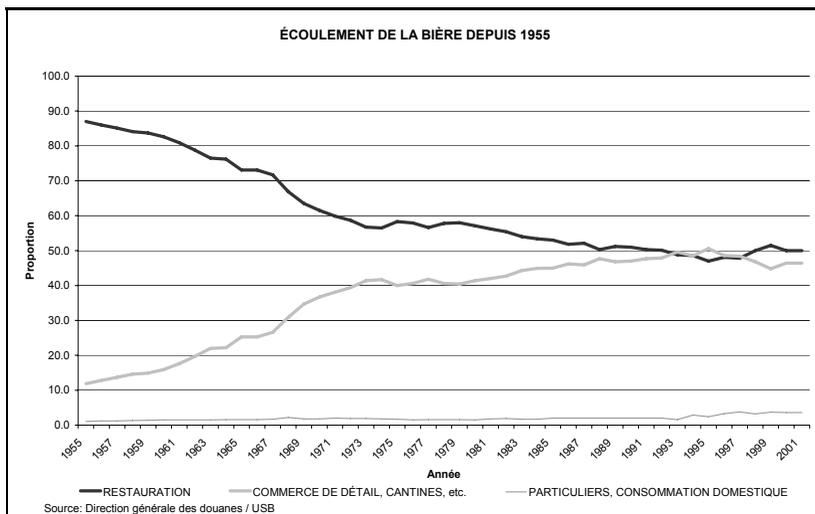
1.1.3.3 De la bière en fût à la bière en bouteille

A l'introduction de l'impôt sur la bière en 1936, la part de la bière en fût représentait 66 % du total des ventes. Après un recul provisoire en dessous de 20 % au début des années 70, la part de la bière en fût représente actuellement environ 35 %. La bière en bouteille représente 62 % et la bière en canette 3 %.



1.1.3.4 Modification de la structure d'écoulement

En 1955, 87 % de la bière était vendue par l'industrie de la restauration. Depuis, les ventes se sont déplacées dans le commerce de détail.



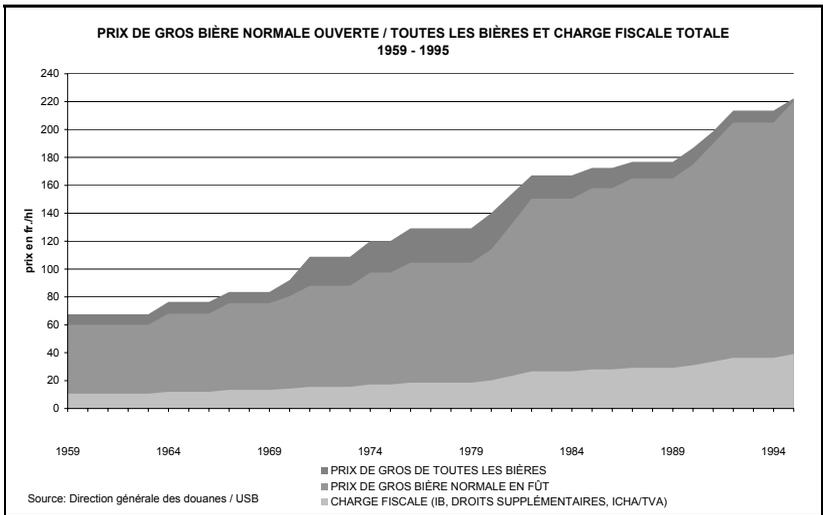
En 2002, l'industrie de la restauration et le commerce de détail écoulaient chacun environ la moitié de la bière.

1.1.4 Evolution du prix et de l'impôt

Depuis 1959, les prix de livraison de la bière aux entreprises de restauration n'ont fait qu'augmenter. De plus, les livraisons aux commerces subissent depuis longtemps des fluctuations de prix importantes. L'effritement du cartel de la bière fin 1991 et la suppression du prix imposé pour les brasseurs membres de l'USB, ont bouleversé le marché suisse.

Depuis 1958, le taux de l'impôt sur la bière (6 fr. par hectolitre) a été relevé 12 fois pour atteindre 24 fr. 75 par hectolitre, alors que la charge globale est passée de 10 fr. 62 à 39 fr. 77 par hectolitre (voir annexe «Charge fiscale de la bière depuis 1927»).

D'après les relevés de l'AFD, le prix de la bière normale et ouverte est passé, entre 1959 et 1995 (prix de base pour la détermination de l'impôt sur la bière), de 60 francs par hectolitre à 220 fr. 45, alors que le prix moyen pondéré de toutes les bières des brasseries affiliées à l'USB est passé de 67 fr. 50 à environ 222 francs par hectolitre. L'augmentation de la bière normale est donc d'environ 365 % contre 330 % pour le prix moyen pondéré de toutes les bières des brasseries de l'USB.



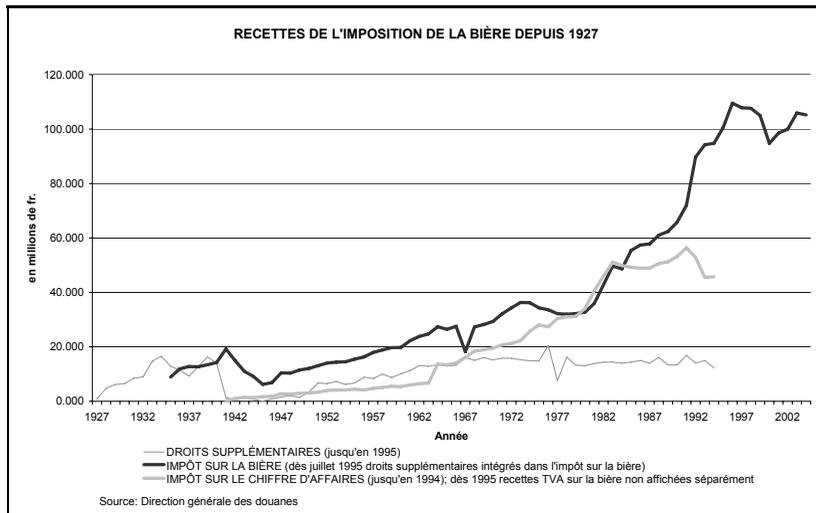
Pendant les années 50 et 60, le prix de la bière en fût et celui de la bière en bouteille évoluèrent de manière uniforme. Dans les années 70 et particulièrement dans les années 90, ils varièrent considérablement en raison de l'augmentation du prix de la bière en fût suite à la majoration des coûts accessoires dans la restauration, à l'érosion du prix de la bière en bouteille dans le commerce de détail (ventes promotionnelles) et au déplacement de la production de la bière de qualité de l'étranger en Suisse. Si la bière avait été imposée sur la base du prix moyen de toutes les bières de toutes les brasseries de 1959 à 1995, le taux d'imposition de la bière actuel serait inférieur et les recettes fiscales seraient plus faibles.

Les reproches formulés par l'industrie brassicole lors de la dernière augmentation de l'impôt, selon lesquels la charge fiscale globale de la bière se serait peu à peu écartée des prescriptions constitutionnelles, proportionnellement au prix de la bière de 1959, ne sont pas totalement infondés. Mais il faut relever que le Parlement n'avait pas l'intention de modifier l'imposition selon le prix lorsqu'il a revu la base de calcul. Aussi bien en 1959 qu'en 1970, l'impôt a été fixé en tenant compte du prix de gros de la sorte de bière la plus vendue (bière normale). Les bases de la fixation se trouvent dans le message du 30 mai 1967 concernant la majoration des droits supplémentaires sur la bière et les matières premières à brasser¹⁴, ainsi qu'au ch. II de l'arrêté fédéral du 21 décembre 1967 concernant l'adaptation de l'impôt sur la bière¹⁵. De plus, l'évolution du marché de la bière des quarante dernières années n'était pas prévisible, et tant l'administration que l'industrie brassicole avaient des raisons de ne pas remettre en cause le système d'imposition. On ne peut donc dire que l'imposition de la bière était contraire à la Constitution durant toutes ces années.

¹⁴ FF 1967 I 980

¹⁵ RO 1968 964

Le changement de système en 1995 (nouveaux montants sur la base des ventes de bière des brasseries indigènes) a permis de remédier dans une large mesure au problème. Depuis lors le prix moyen pondéré de toutes les bières sert de base de calcul pour la détermination de l'impôt.



1.1.5 Comparaison fiscale avec les Etats membres de l'UE et de l'AELE

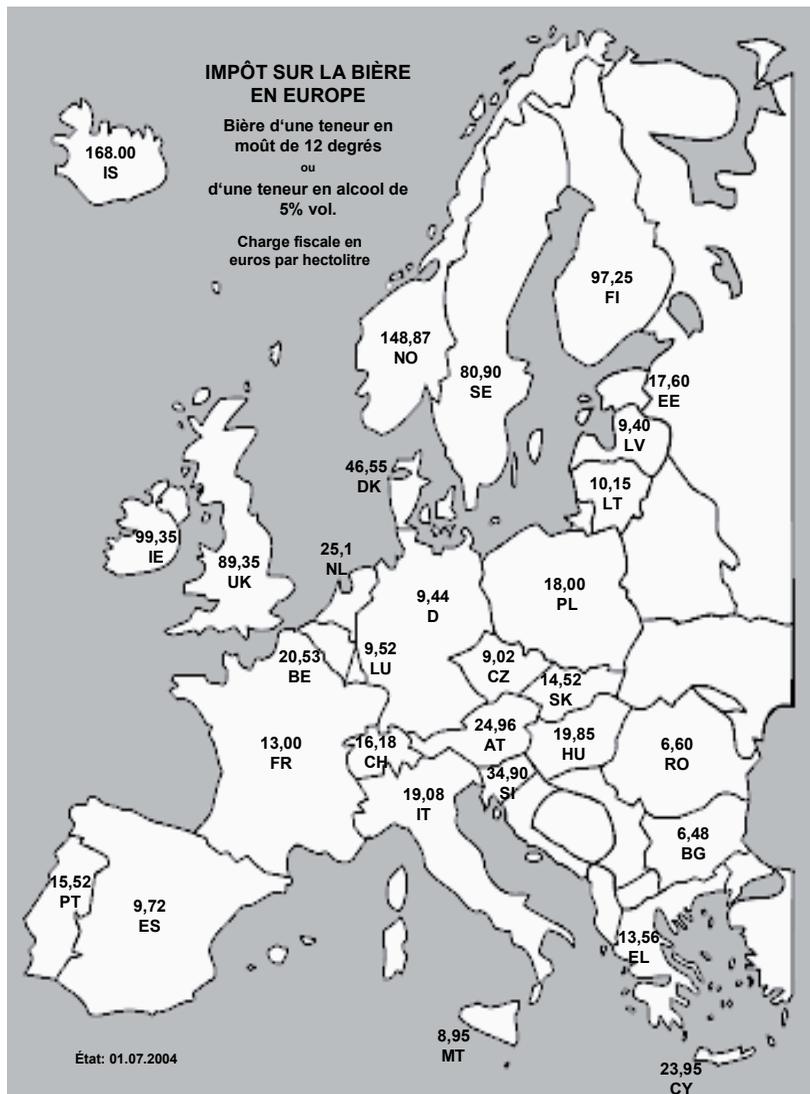
L'impôt sur la bière fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau de l'UE. Le droit communautaire contient des dispositions sur le système fiscal et fixe des taux minimaux pour les Etats membres.

Si l'on compare la charge fiscale grevant la bière en Suisse avec celle des pays d'Europe centrale, la Suisse se situe dans la moyenne. L'imposition de la bière est généralement plus basse au Sud de l'Europe et beaucoup plus élevée en Europe du Nord.

IMPÔT SUR LA BIÈRE EN EUROPE

Bière d'une teneur en
moût de 12 degrés
ou
d'une teneur en alcool de
5% vol.

Charge fiscale en
euros par hectolitre



État: 01.07.2004

1.1.6 Prévention de l'alcoolisme

1.1.6.1 Consommation d'alcool

La Suisse fait partie des pays où la consommation d'alcool est plutôt forte. La consommation de boissons alcooliques représentait 9,0 litres d'alcool pur par habitant en 2003. La consommation totale des dernières années est en léger recul.

Par contre, la consommation d'alcool chez les enfants et chez les jeunes a augmenté en raison de la diffusion de mélanges alcooliques sucrés, tels que les «alcopops», les «premix» ou les «designer drinks» et en raison de la baisse d'impôt et de prix des spiritueux étrangers en 1999.

Si 80 % de la population suisse n'a pas de problème de consommation d'alcool, environ 20 % reconnaît avoir des difficultés à cet égard.

1.1.6.2 Consommation de bière

La consommation de bière est elle aussi en léger recul. La consommation par habitant s'élevait encore à 57,3 litres (1971 77,7 litres) en 2004. La part de la bière par rapport à la consommation totale d'alcool (alcool pur) s'élève à environ 30 %.

Par rapport aux pays de l'UE, la consommation par habitant en Suisse se situe dans le tiers inférieur. En 2002, elle était par exemple de 160 litres en République tchèque, 123 litres en Allemagne, 107 litres en Autriche, 75 litres en Espagne et 35 litres en France.

1.1.6.3 Protection de la jeunesse, limitation de la publicité et de la distribution et prévention

Afin de prévenir la consommation excessive d'alcool et de protéger la jeunesse, le législateur a édicté diverses mesures limitant la publicité et la distribution de l'alcool, qui touchent également la bière.

La bière est concernée en ce sens que:

- Depuis le 1^{er} mai 2002, la distribution des produits fermentés classiques est réglementée sur le plan suisse. Selon l'art. 37a de l'ordonnance du 1^{er} mars 1995 sur les denrées alimentaires (ODAl)¹⁶, partiellement révisée, la vente et la distribution sont soumises à certaines obligations; ainsi, la bière ne peut être remise à des enfants et à des jeunes de moins de 16 ans.
- Chaque canton a la compétence d'édicter des mesures plus sévères. Les lois économiques actuelles prévoient des limites d'âge pour la vente et la remise de boissons alcooliques à des jeunes. Par exemple, le canton du Tessin prévoit une limite d'âge de 18 ans pour toutes les boissons alcooliques.

¹⁶ RS 817.02

- La publicité pour l'ensemble des boissons contenant de l'alcool est réglée à l'art. 37 de l'ODAI¹⁷. Cet article interdit, entre autres, la publicité pour les boissons alcooliques s'adressant aux jeunes de moins de 18 ans.
- L'art. 136 du code pénal¹⁸ punit de l'amende ou de l'emprisonnement la remise à des enfants de moins de 16 ans de boissons alcooliques en quantités dangereuses pour la santé.
- La loi fédérale du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision¹⁹ interdit la publicité pour toutes les boissons alcooliques à la radio et à la télévision. Cette loi est actuellement en cours de révision. Lors des sessions de printemps 2004 et 2005, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé de lever l'interdiction de la publicité pour le vin et la bière pour les diffuseurs privés.
- La plupart des lois cantonales sur le commerce et la restauration règlent le rapport entre le prix de la boisson non alcoolique et celui de la boisson alcoolique la moins chère.
- D'après les principes de la Commission suisse pour la loyauté dans la communication commerciale (Commission suisse pour la loyauté), la publicité pour l'alcool (publicité sur des supports d'information, distribution d'échantillons, opérations publicitaires dans les grandes surfaces, publicité sur des vêtements ou du matériel de sport, des véhicules, etc.) s'adressant à des personnes de moins de 20 ans est déloyale. La commission poursuit les infractions.

La Confédération mène le programme national contre l'alcool «Ça débouche sur quoi?», qui complète les dispositions légales.

1.1.6.4 Mesures fiscales

1.1.6.4.1 Bière

L'impôt sur la bière est strictement fiscal. S'agissant d'une boisson populaire, privilégiée par les consommateurs aux revenus modestes, et étant donné que les produits concurrents tels que le vin et le cidre ne sont pas imposés, la bière n'a jamais été lourdement imposée.

Le pour et le contre d'une augmentation de l'impôt sont exposés dans le commentaire de l'art. 11 LIB (taux d'imposition).

¹⁷ RS 817.02

¹⁸ RS 311.0

¹⁹ RS 784.40

1.1.6.4.2

Mélanges de boissons contenant de la bière et autres mélanges de boissons obtenus à partir d'alcool fermenté

Pour lutter contre la consommation d'alcool, le Parlement a décidé le 3 octobre 2003 d'introduire un impôt sur les alco pops (eaux-de-vie sucrées)²⁰. L'entrée en vigueur de cet impôt spécial, le 1^{er} février 2004, a augmenté le prix des alco pops. Ces derniers devraient disparaître du marché.

Les boissons sucrées à base d'alcool obtenu uniquement par fermentation comme la bière, le vin naturel, le cidre ou le vin mousseux ne sont en revanche pas visées par l'impôt spécial. Mais, conformément aux débats du Conseil national du 29 septembre 2003 sur les alco pops, tous les mélanges sucrés devraient être grevés de la même taxe, sans égard à la base alcoolique.

Selon l'Office fédéral de la justice, les mélanges de boissons fermentées sucrées ne doivent pas être soumis à la loi sur l'imposition de la bière, puisque ces boissons peuvent être constituées aussi de vin naturel, de vin de fruits ou de vin mousseux. Au surplus, la perception d'une taxe dissuasive sur la bière est contraire à l'art. 131 Cst., qui prévoit uniquement un impôt à la consommation spécial pour la bière. La taxe dissuasive devrait se fonder sur l'art. 118 Cst.

De l'avis de l'Office fédéral de la justice, ces mélanges de boissons ne doivent pas non plus être soumis à la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680) pour des motifs constitutionnels. Une imposition basée sur la législation sur l'alcool laisserait en outre croire à tort que toutes les dispositions de la loi sur l'alcool s'appliquent aux mélanges de boissons fermentées sucrées, ce qui provoquerait des confusions dans l'application du droit.

Une imposition de ces boissons sucrées ne serait par conséquent envisageable que par le biais d'une taxe dissuasive introduite par une nouvelle loi fédérale. Etant donné que la demande est actuellement limitée sur le marché intérieur, le Conseil fédéral renonce pour le moment à soumettre ces mélanges de boissons fermentées à une charge fiscale spéciale. Du fait de l'entrée en vigueur de la LIB, les mélanges sucrés de boissons à la bière sont toutefois soumis à l'impôt sur la bière.

1.1.7

Lacunes de la réglementation actuelle

Le système actuel d'imposition de la bière doit être apprécié du point de vue économique et financier en fonction des critères d'un impôt à la consommation optimum.

Il en résulte les lacunes suivantes:

- L'imposition de la bière a provoqué des distorsions de la concurrence, dues au système de liaison avec le prix.
- Depuis la séparation des prix, en 1985, de la bière en bouteille (prix de gros plus élevés pour la restauration que pour le commerce de détail), le commerce de détail subit un désavantage concurrentiel, car la charge fiscale reste la même.

²⁰ RO 2004 455

- Le taux d'imposition est le même pour toutes les bières, indépendamment de la présentation, du degré (alcool ou teneur en moût) et du prix. Par exemple, comme le prix de gros de la bière spéciale est supérieur à celui de la bière normale, la charge fiscale de la bière normale est plus élevée que celle de la bière spéciale. Les brasseries produisant essentiellement des bières spéciales sont favorisées fiscalement par rapport aux autres brasseries.
- De nombreuses dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 sur l'imposition des boissons sont dépassées et nécessitent une refonte.
- En raison de la charge fiscale globale en vigueur, le Conseil fédéral doit, à chaque augmentation ou baisse de la TVA, adapter l'impôt sur la bière. Les augmentations du taux de la TVA ont même pour conséquence un abaissement du taux d'imposition sur la bière, entraînant une réduction des recettes de l'impôt sur la bière.
- Suite à la disparition du cartel de la bière en 1991, le marché suisse de la bière a développé une grande diversité de prix et de produits. La suppression du prix de gros unique de l'USB a fait disparaître une base de calcul fiable pour déterminer la charge fiscale globale. Dès 1995, on est donc passé au système d'annonce, par les brasseries, des prix moyens de toutes les bières. Cette manière de déterminer le prix moyen pondéré cause un surcroît de travail et pose de nombreux problèmes en raison des nombreuses restructurations de brasseries.

1.1.8 Nécessité d'une nouvelle loi sur l'imposition de la bière

La disparition du cartel de la bière a rendu inapplicable le système d'imposition de la bière inscrit dans l'aCst. Il était impossible de procéder à des corrections importantes du système en vigueur sans modifier la Constitution fédérale. Or, celle-ci ne pouvait être modifiée uniquement à cause de la bière, d'autant plus que la Confédération risquait de perdre l'impôt sur la bière.

L'art. 131 Cst. ne prévoit plus la charge globale (impôt sur la bière et TVA) par rapport au prix de la bière. Cela permet de séparer l'impôt sur la bière de la TVA et de renoncer à l'imposition liée au prix, ouvrant ainsi la voie à la LIB et à l'abrogation de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 sur l'impôt fédéral sur les boissons. Selon l'art. 196, ch. 15, Cst., l'ancien droit reste en vigueur jusqu'à l'adoption d'une nouvelle loi fédérale.

1.2 Objectifs

1.2.1 Généralités

La LIB va remplacer l'arrêté fédéral du 4 août 1934 sur l'impôt sur les boissons, qui n'est plus valable que pour l'imposition de la bière depuis 1937. Elle tient compte des particularités d'un impôt à la consommation et devrait rester valable longtemps dans la perspective de l'intégration européenne. La procédure d'imposition est conçue de manière qu'elle n'engendre pas un surplus de travail, que l'industrie

brassicole suisse ne soit pas désavantagée et que le nombre des assujettis à l'impôt n'augmente pas.

La LIB est une loi purement fiscale. Elle ne contient aucune disposition sur la protection de la jeunesse, l'interdiction de la publicité et les denrées alimentaires. Ces domaines sont réglés dans d'autres actes législatifs (voir ch. 1.1.6.3).

Le 25 mars 1992²¹, le Conseil fédéral a adapté au 1^{er} avril 1992 le taux de l'impôt sur la bière au prix de gros de la bière normale déterminé par les brasseries. Il a simultanément chargé l'AFD d'élaborer un projet d'imposition de la bière en tenant compte des points suivants:

- l'impôt sur la bière ne doit pas favoriser la formation de cartels;
- il ne doit pas, autant que possible, créer de distorsions de la concurrence;
- il doit décharger le Conseil fédéral et l'administration des adaptations périodiques et du travail administratif.

Une nouvelle réglementation ou la correction du système actuel d'imposition de la bière n'étant que difficilement réalisable sans modification de la Constitution et la suppression de la charge globale étant de toute façon prévue, la LIB n'a été élaborée qu'après l'entrée en vigueur de la Cst.

De nombreuses dispositions du droit en vigueur ont été adaptées et reprises dans la LIB.

1.2.2 Critères du nouveau système d'imposition

Lors de l'élaboration du projet de loi, il a été tenu compte des principes suivants:

- pas de formation de cartel;
- pas de distorsions de la concurrence;
- simplicité, allègement du travail du Conseil fédéral;
- rentabilité sur le plan de l'administration et de la perception;
- pas d'incidence sur les recettes;
- compatibilité avec l'UE;
- pas de cumul fiscal (pas de double imposition, par exemple par l'impôt sur la bière et sur l'alcool);
- suppression du lien avec le prix;
- prévention des soustractions de l'impôt.

1.2.3 Le nouveau système d'imposition

L'art. 131 Cst. ne prévoit plus la garantie de la charge globale (impôt sur la bière et TVA) par rapport au prix de la bière. La nouvelle LIB ne prévoit donc aucun lien avec le prix.

²¹ RO 1992 800

L'impôt sur la bière fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau de l'UE. Le présent projet de loi a été conçu au plus près du droit communautaire²². Le système d'imposition est spécifique. L'unité de mesure est l'hectolitre. La structure fiscale est eurocompatible.

Différemment du droit en vigueur, l'impôt se calcule d'après le degré de la bière sur la base de la teneur en moût d'origine. De plus, pour les petites brasseries indépendantes dont la production annuelle est inférieure à 55 000 hectolitres de bière, on applique un impôt en fonction de la quantité, où le taux d'imposition est échelonné par 1000 hectolitres et réduit jusqu'à 40 % (jusqu'à un taux de 60 %). La réduction d'impôt est aussi accordée pour la bière importée si les conditions sont remplies et sur présentation d'une attestation étrangère officielle de la production annuelle de la brasserie.

Suspension d'imposition

Les Etats membres de l'UE sont libres d'expédier de la bière non imposée en provenance d'entrepôts fiscaux (entreprises de fabrication et entrepôts de bière) à d'autres entrepôts fiscaux de la zone fiscale ou à d'autres entrepôts fiscaux ou destinataires agréés d'autres Etats membres de l'UE.

Des discussions informelles avec l'USB ont révélé que l'industrie brassicole suisse ne souhaite pas pour le moment un système de suspension. La suspension d'imposition n'est donc pas réglée.

La bière importée peut être entreposée en franchise dans un entrepôt douanier ouvert (entrepôt douanier privé). Les bières étrangères importées sont mises sur un pied d'égalité avec les bières indigènes soumises à une imposition trimestrielle.

1.3 Résultats de la consultation

1.3.1 Aperçu

Le 18 mars 2004, le chef du Département fédéral des finances a chargé l'Administration fédérale des douanes de soumettre le projet de LIB et son rapport explicatif aux associations et organisations directement intéressées des milieux brassicoles, de la branche des boissons, du commerce et de la restauration et aux organisations de protection des consommateurs et de prévention. La consultation s'est achevée le 28 mai 2004. Au total, 33 organismes consultés se sont prononcés alors que 16 ont renoncé à tout commentaire.

Le présent projet de loi sur l'imposition de la bière a été favorablement accueilli. L'économie et le secteur brassicole jugent très positives la nouvelle réglementation de l'imposition de la bière et les adaptations structurelles et la compatibilité avec l'UE.

²² Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, JOCE n° L 316 du 31.10.1992, page 21;
Directive 92/84/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées, JOCE n° L 316 du 31.10.1992, page 29.

Pour les organisations de prévention, la LIB est trop modérée. Elles demandent une révision en profondeur du projet afin de mieux tenir compte des impératifs de la santé publique.

1.3.2 Loi fiscale

Les organisations économiques et la branche brassicole tiennent à ce que la LIB soit strictement fiscale. Les organisations de protection des consommateurs souhaitent elles aussi que la prévention de l'alcoolisme soit réglée à un niveau plus élevé.

Les organisations de prévention sont d'avis que cette manière de voir est dépassée et que les questions sanitaires et économiques méritent plus de place dans la LIB. Toutes les boissons alcooliques devraient être imposées, y compris le vin de raisin et de fruits, dans l'intérêt de la santé publique.

1.3.3 Abrogation de l'impôt sur la bière

Les milieux économiques et brassicoles attirent l'attention sur la discrimination fiscale entre la bière et les autres boissons fermentées telles que le vin de raisin et de fruits. La branche de la restauration préconise même l'abrogation de l'impôt sur la bière ou une discussion de fond sur son maintien.

Les organisations économiques et brassicoles sont elles aussi favorables à l'abrogation de l'impôt, mais acceptent son maintien en raison de la mauvaise santé financière de la Confédération.

1.3.4 Montant de l'impôt sur la bière

Les organisations économiques et brassicoles demandent une réduction des taux actuels de l'impôt sur la bière, au motif que la charge fiscale est nettement inférieure en Allemagne et que la charge globale peut toujours être garantie par la Constitution. Elles demandent notamment que les taux de l'impôt sur la bière soient réduits lorsque les taux de la TVA augmentent.

Pour les organisations de prévention, la charge fiscale grevant la bière est trop basse. Elles exigent que l'imposition de la bière devienne un instrument de dissuasion et préconisent donc des taux aussi élevés que possible.

La Fédération suisse du commerce des spiritueux et celle du commerce des vins proposent que, à l'instar de la législation sur l'alcool, les taux de l'impôt ne soient pas inscrits dans la LIB, mais dans la future ordonnance d'application, la charge étant calculée sur la base du montant de l'impôt sur l'alcool.

1.3.5 Structure fiscale

La branche brassicole se prononce pour l'imposition de la bière en fonction de la teneur en moût et pour l'échelonnement proposé.

Les organisations de prévention sont majoritairement favorables à une imposition selon la teneur en alcool.

1.3.6 Adaption du taux de l'impôt

L'économie et la branche brassicole demandent d'augmenter le taux de renchérissement nécessaire à 7, respectivement 10 %. Au surplus, le montant de l'impôt sur la bière devrait rester au niveau actuel tant que la bière sera nettement moins imposée dans un pays voisin. Certaines organisations préconisent de réduire l'impôt de 2 francs par hectolitre chaque fois que la TVA augmentera de 1 %.

Les organisations de prévention exigent que le taux de l'impôt soit adapté aux chiffres de l'alcoolisme, afin de diminuer la consommation.

1.3.7 Boissons sucrées mélangées à de la bière

Les organisations de la branche des boissons rejettent le principe même d'une taxe dissuasive sur les mélanges de boissons sucrées.

Les milieux brassicoles désapprouvent également la taxe spéciale mais, si cette dernière devait néanmoins être introduite, exigent une charge fiscale unique pour tous les produits comparables contenant de l'alcool, c.-à-d. pour tous les mélanges de boissons sucrées à base d'alcool fermenté.

La branche de l'hôtellerie et les organisations de prévention se prononcent pour l'imposition uniforme de tous les mélanges de boissons sucrées contenant de l'alcool.

1.3.8 Utilisation des recettes de l'impôt sur la bière

Les organisations de prévention demandent qu'une partie des recettes soit affectée à la prévention et au traitement de l'alcoolisme, notamment à l'assurance-maladie.

1.4 Classement d'une intervention parlementaire

Le 15 décembre 1993, le conseiller national Karl Tschuppert a déposé une motion demandant la modification de l'impôt sur la bière dont la teneur était la suivante: «Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de la modification de la législation fiscale à la suite de l'institution de la taxe sur la valeur ajoutée, d'adapter l'impôt sur la bière au système européen prévoyant un taux d'accises réduit pour les petites entreprises indépendantes, ce système ayant été éprouvé dans l'UE». Le 23 mars 1995, la motion (93.3616) a été transmise au Conseil fédéral comme postulat.

L'échelonnement de l'impôt sur la bière selon la quantité est prévu dans la LIB. A l'entrée en vigueur de celle-ci, le postulat Tschuppert pourra être classé.

2 **Partie spéciale**

2.1 **Structure du projet de loi**

Le projet comprend huit sections. La première section contient les dispositions générales, la deuxième règle l'assujettissement à l'impôt et la troisième le tarif de l'impôt. Les sections quatre et cinq traitent de la perception et du remboursement de l'impôt. Les sections six à huit contiennent les voies de droit, les dispositions pénales et les dispositions finales.

2.2 **Commentaire**

2.2.1 **Dispositions générales (section 1)**

Art. 2 **Objet**

L'art. 2 établit l'objet de l'impôt. La bière sans alcool est aussi soumise à la LIB; elle est franche d'impôt, mais est traitée comme la bière alcoolisée ce qui est de l'obligation d'annoncer, de l'enregistrement, de l'activité de contrôle et des dispositions pénales. Cette solution contribue à la sécurité fiscale et rend inutile la mention de la bière sans alcool dans les divers articles.

La fabrication de bière d'une teneur en alcool excédant 15 % du vol. est irréaliste; elle serait soumise à la législation sur l'alcool en vertu de l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool²³.

Art. 3 **Définition**

La nomenclature du tarif douanier suisse²⁴ sert à définir le terme bière. Le domaine d'application du numéro tarifaire valable pour le dédouanement est donc aussi déterminant pour la perception de l'impôt. L'utilisation du tarif douanier est euro-compatible. Cette solution est pratique et a déjà été retenue pour la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales²⁵ ainsi que pour la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles²⁶. L'utilisation des définitions de l'ODAI n'est pas souhaitable car, selon celles-ci, les boissons à base de bière, par exemple la majorité des mélanges contenant de la bière, ne sont pas toutes réputées bière.

Or, en plus de la bière sans alcool et de la bière alcoolisée, les boissons mélangées à base de bière d'une teneur alcoolique de plus de 0,5 % du volume (mélanges de bière avec des boissons non alcooliques ou des boissons fermentées) sont aussi soumises à la LIB.

²³ RS 680

²⁴ RS 632.10 Annexe

²⁵ RS 641.61

²⁶ RS 641.51

Art. 4 Naissance de la créance fiscale

La créance fiscale naît lorsque la bière quitte la brasserie ou est utilisée pour la consommation dans l'unité de fabrication (bière indigène) ou lorsqu'elle est mise à la consommation et en libre pratique (bière importée). Cette réglementation correspond au droit en vigueur. L'égalité de traitement de la bière importée et de la bière indigène est ainsi assurée.

Art. 5 Autorité fiscale

L'imposition de la bière relève toujours de l'AFD, qui dispose du savoir technique et de l'infrastructure nécessaire à l'application de la LIB.

Art. 6 Application de la législation douanière

Dans la mesure où l'application de la législation sur l'imposition de la bière relève de l'AFD, il est judicieux d'appliquer les dispositions relatives aux droits de douane à l'imposition de la bière, afin d'alléger la loi. Les lois non douanières (TVA, Lalc, lois sur l'imposition du tabac et des huiles minérales) contiennent de tels renvois.

Le renvoi aux dispositions douanières correspond au droit en vigueur.

2.2.2 Assujettissement à l'impôt (section 2)

Art. 7 Personnes assujetties à l'impôt

Comme les autres impôts à la consommation, l'impôt sur la bière est prélevé chez les importateurs ou les fabricants puis répercuté sur le consommateur.

Les dispositions du droit fiscal en vigueur ont été reprises pour le recouvrement de l'impôt et la responsabilité solidaire.

Art. 8 Succession fiscale

Par succession fiscale, il faut entendre la subrogation du successeur légal dans tous les droits et devoirs de la personne assujettie à l'impôt. Les devoirs comprennent aussi bien le paiement des droits dus que les autres obligations découlant de la loi (p.ex. tenue d'une comptabilité et obligation d'annoncer). Mais le successeur fiscal peut aussi faire valoir tous les droits de la personne assujettie. Les successeurs fiscaux sont définis à l'al. 2.

Art. 9 Responsabilité solidaire

Contrairement à la succession fiscale, la responsabilité solidaire se limite aux responsabilités financières.

2.2.3 Tarif de l'impôt (section 3)

Art. 10 Base de calcul

Selon le droit communautaire²⁷, les Etats membres de l'UE disposent de deux systèmes d'imposition. Soit l'impôt est perçu sur la base de la teneur en moût d'origine, exprimé en degré Plato et en hectolitres, soit sur la base de la teneur en alcool, exprimé en degré d'alcool et en hectolitres. Dans les deux cas, on part du produit fini. Dix Etats membres de l'UE (sans les nouveaux pays membres), dont l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie, ont choisi l'imposition selon la teneur en moût d'origine. Le degré Plato correspond à la teneur en moût d'origine de la bière en grammes pour 100 grammes de bière et est calculé selon la grande formule de Balling à partir de l'alcool et de la teneur en extrait contenus dans la bière. Plus la teneur en moût d'origine est élevée, plus forte est la bière et plus sa teneur en alcool est élevée. La plupart des bières produites en Suisse sont des bières dont la teneur en moût d'origine se situe entre 11 et 15 degrés Plato. Leur teneur en alcool représente entre 4,5 et 5,5 % du volume.

L'imposition d'après le moût d'origine présente de nombreux avantages pratiques. Traditionnellement, les brasseries travaillent avec la teneur en moût d'origine plutôt qu'avec la teneur en alcool. La détermination de la teneur en moût d'origine ne pose pas de gros problèmes pour la plupart des brasseries. Par contre, les petites et les moyennes brasseries et surtout les brasseries de restaurant ne disposent pas de moyens techniques leur permettant de déterminer elles-mêmes le degré d'alcool. L'imposition selon la teneur en alcool nécessiterait donc des moyens techniques et administratifs supplémentaires et engendrerait des frais importants pour les entreprises de fabrication. L'imposition d'après la teneur en moût d'origine permettrait de simplifier également le commerce transfrontière car la plupart des Etats membres de l'UE pratiquent l'imposition d'après la teneur en moût d'origine.

L'imposition de la bière selon le degré Plato peut présenter l'inconvénient d'augmenter la charge fiscale pour les produits dont l'apport en sucre a augmenté la teneur en extrait ainsi que la teneur en moût d'origine. Sont principalement concernées les boissons mélangées à base de bière auxquelles on a rajouté des limonades sucrées. Afin d'assurer l'égalité de traitement, il est prévu de définir la teneur en moût d'origine dans les dispositions d'exécution de la LIB, de manière que la teneur en extrait du sucre ajouté n'entre pas en considération.

L'USB et le GI sont en faveur de l'imposition d'après la teneur en moût d'origine.

Art. 11 Taux de l'impôt

Taux et classes d'impôt

Selon le droit communautaire²⁸, le taux minimal de l'accise sur la bière est fixé à 0,748 ECU (Euro) par hl/degré Plato de produit fini dans les Etats membres de l'UE. Avec un taux moyen de 2 fr. 11 par hectolitre (1,338 Euro), la Suisse pratique un taux supérieur au taux minimal de l'UE.

²⁷ Directive 92/83/CEE, art. 3.

²⁸ Directive 92/84/CEE, art. 6.

Les Etats membres de l'UE qui perçoivent l'impôt sur la bière d'après le degré Plato sont libres de répartir la bière en catégories s'étendant sur un maximum de 4 degrés Plato et d'appliquer le même taux d'impôt par hectolitre à toutes les bières d'une catégorie déterminée²⁹. La réglementation UE a été reprise comme suit: bières légères (jusqu'à 10,0 degrés Plato), bières normale et spéciales (10,1 jusqu'à 14,0 degrés Plato) et bières fortes (14,1 degrés Plato et plus). Font également partie des bières légères les bières medium d'une teneur en alcool de 2,4 % vol. Afin de rationaliser le travail de l'industrie brassicole et de l'administration, il n'a pas été créé d'autres catégories. Pour les mêmes raisons et afin de s'aligner sur les taux pratiqués par les membres de l'UE, les classes d'impôts des bières de moins de 6,0 degrés et de plus de 18 degrés Plato n'ont pas été reprises.

La bière dont la teneur en alcool ne dépasse pas 0,5 % du volume est, selon l'art. 309 de l'ODAI³⁰ et le droit européen³¹, une bière sans alcool et donc non soumise à l'impôt sur la bière.

Calcul

Le taux de l'impôt sur la bière est calculé de telle manière que le nouveau système d'imposition n'entraîne aucune baisse ni augmentation des recettes de la Confédération. Sont notamment pris en compte les baisses et les surplus de recettes découlant de la nouvelle structure d'imposition (art. 11) et de l'échelonnement selon la quantité de bière (art. 14).

Les taux ont été fixés sur la base des taux en vigueur, des recettes fiscales et du débit et des importations de bière de 2002.

Les taux d'imposition sont provisoires. Selon l'art. 44, al. 5 (dispositions transitoires), le Conseil fédéral peut, à l'entrée en vigueur de la LIB, adapter les taux si le prix de la bière a augmenté, si le débit ou les quantités importées ont changé ou si la TVA a augmenté.

Niveau de l'impôt

Faut-il maintenir le niveau de l'impôt sur la bière à son niveau actuel ou l'augmenter?

Arguments contre une augmentation:

- La base constitutionnelle concernant l'impôt sur la bière n'a pas été modifiée en vue d'une augmentation de l'impôt sur la bière, mais en raison de la complexité de la perception de l'impôt lié au prix de la bière. La LIB crée une base d'imposition indépendante du prix de la bière.
- Si la bière avait été imposée dès 1959 – au lieu de 1995 – sur la base du prix moyen de toutes les bières de toutes les brasseries et non pas sur la base du prix en gros de la bière normale, le taux ainsi que les recettes de l'impôt seraient plus faibles (voir aussi ch. 1.1.4).
- L'impôt sur la bière est un impôt à la consommation spécial à caractère fiscal. Il ne s'agit pas d'un impôt dissuasif à affectation obligatoire.

²⁹ Directive 92/83/CEE, art. 3.

³⁰ RS 817.02

³¹ Directive 92/83/CEE, art. 2.

- Une augmentation de l'impôt sur la bière n'aurait pas d'effet dissuasif puisqu'une augmentation de 100 % ne renchérirait la bière pression de 3 dl ou la bouteille de 3,3 dl que de 10 centimes.
- Une augmentation de l'impôt sur la bière entraînerait une baisse de la consommation dans les cafés-restaurants au profit de la consommation privée, c.-à-d. un transfert des ventes de la restauration et des petites brasseries vers le commerce de détail (marques bon marché). Elle ferait perdre des emplois (restauration et petites brasseries) et augmenterait la consommation privée non contrôlée de bières bon marché surtout chez les jeunes.
- En Suisse, la consommation de bière est en recul depuis de nombreuses années et nettement inférieure à la moyenne européenne. La réduction du taux d'alcoolémie à 0,5 ‰ à partir du 1^{er} janvier 2005 va encore accentuer cette tendance.
- Par contre, la consommation de spiritueux est nettement en hausse depuis le 1^{er} juillet 1999 alors que celle de vin recule légèrement depuis deux ans. Il conviendrait donc en premier lieu de relever l'impôt sur l'alcool et éventuellement de créer un impôt à la consommation sur le vin et le moût avant d'augmenter la charge fiscale sur la bière, dont la consommation est en recul. La population ne comprendrait pas cette augmentation.
- Le développement timide des petites et moyennes brasseries ne doit pas être freiné par une augmentation de l'impôt mais encouragé par l'échelonnement selon la quantité.
- Les dernières études médicales montrent que la consommation modérée d'alcool est bonne pour la santé³².
- En cas d'augmentation de l'impôt, la différence de prix avec les pays voisins – avec l'Allemagne notamment – va s'accroître et fera reculer les achats effectués par les frontaliers et les touristes.
- L'augmentation de l'impôt toucherait les classes sociales défavorisées de manière disproportionnée.

Arguments pour une augmentation:

- La Suisse se situe dans la moyenne des pays d'Europe centrale. L'impôt sur la bière est généralement plus bas dans les pays du sud et beaucoup plus élevé dans les pays du nord.
- D'après une étude de l'Institut de recherches économiques et régionales (IRER) de l'Université de Neuchâtel datant d'octobre 2003³³, l'abus d'alcool coûte 6,5 milliards de francs (coûts matériels 2,2 milliards, coûts immatériels 4,3 milliards) chaque année alors que les recettes provenant de

³² A. Guiraud et al., Cardioprotective effect of chronic low dose ethanol drinking: Insights into the concept of ethanol preconditioning, in: *Journal of Molecular and Cellular Cardiology* 36 (2004), cahier 4, pages 561 à 566; M.K. Malinski et al., Alcohol Consumption and Cardiovascular Disease Mortality in Hypertensive Men, in: *Archives of Internal Medicine* 164 (2004), n° 6, pages 623–628; en outre: *The quarterly Review of Alcohol Research* 11 (2003), n° 1.

³³ Jeanrenaud, C. et al. «Le coût social de l'abus d'alcool en Suisse», Institut de recherches économiques et régionales, Université de Neuchâtel, 2003.

l'imposition de l'alcool ne couvrent qu'une fraction des frais découlant de la consommation abusive d'alcool.

- Les impôts à la consommation élevés sont très efficaces contre la surconsommation d'alcool. Ils font partie intégrante des mesures de prévention³⁴.
- La bière est parfois vendue moins chère que l'eau minérale par la grande distribution.
- Les jeunes sont particulièrement sensibles au prix.

Le Conseil fédéral estime en fin du compte que les arguments en faveur d'une augmentation de l'impôt ne sont pas suffisants et vise donc la neutralité budgétaire.

Art. 12 Adaptation du taux de l'impôt

Le renchérissement érode les impôts spéciaux, aussi faut-il prévoir des mesures afin de maintenir la valeur réelle de l'impôt. L'aCst. garantissait une charge globale constante. Les adaptations nécessaires du taux de l'impôt sur la bière étaient déléguées au Département fédéral des finances.

Le Conseil fédéral doit pouvoir adapter au renchérissement les taux prévus par la LIB. Contrairement à ce qu'affirme l'industrie brassicole et de la restauration, cela ne sera pas la porte ouverte aux augmentations de l'impôt sur la bière, bien que la charge globale ne soit plus garantie par la Constitution, car la compétence du Conseil fédéral est limitée. Elle vise à garantir la valeur de l'impôt. La délégation de la compétence d'augmenter l'impôt au Conseil fédéral n'est d'ailleurs pas nouvelle; elle existe déjà pour l'impôt sur le tabac et l'impôt fédéral direct.

La Constitution ne permet pas d'étendre les compétences du Conseil fédéral en matière d'adaptation des taux, par exemple dans l'intérêt de la santé publique, car l'impôt sur la bière est un impôt à la consommation à caractère fiscal et non une taxe dissuasive. L'augmentation de l'impôt sur la bière n'aurait de toute façon pas d'effet dissuasif.

Art. 13 Exonération

La bière ne doit être imposée que si elle est destinée à la consommation. Ainsi, la bière utilisée dans le domaine cosmétique et pharmaceutique est exonérée. Il en va de même pour la bière utilisée pour la fabrication de denrées alimentaires d'une teneur alcoolique minimale. Ces exonérations correspondent au droit européen³⁵.

En outre, la bière est exonérée de l'impôt quand il est prouvé qu'elle est utilisée pour la fabrication d'eau-de-vie ou de mélanges de boissons sucrées fermentées. Cette exonération n'est pas prévue par l'UE. Elle s'explique par le fait que ces produits seraient grevés de l'impôt sur la bière et de l'impôt sur l'alcool, donc doublement imposés. La procédure d'exonération fiscale prévue a été choisie parce qu'elle est peu coûteuse.

³⁴ T.F. Babor et al., «Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy», Oxford 2003.

³⁵ Directive 92/83/CEE, art. 27.

Est également exonérée de l'impôt la bière produite dans des installations domestiques et destinée à la consommation privée (consommation dans le propre ménage). Cette exonération est déjà prévue par le droit en vigueur et correspond au droit européen³⁶.

Le droit en vigueur exonère également la consommation domestique. Il s'agit d'un privilège traditionnel de la branche, visant à empêcher le self-service illégal dans les brasseries et à éviter la soustraction d'impôt qui en découle. Dans l'UE, seule l'Allemagne exonère la consommation domestique, et cela seulement si la bière est remise gratuitement aux employés et aux ouvriers des brasseries³⁷. Ce privilège n'a plus de raison d'être et n'est donc pas prévu dans la LIB afin d'assurer l'égalité de traitement en matière fiscale.

Art. 14 Réduction de l'impôt

Selon le droit européen³⁸, les Etats membres sont libres de réduire l'imposition de la bière brassée par les petites brasseries indépendantes.

L'échelonnement selon la quantité vise à réduire l'impôt afin de compenser le désavantage des petites brasseries s'agissant des frais de personnel, d'investissement, de production, d'exploitation et de publicité. Grâce à ce système, les petites brasseries souffriront moins de la disposition de mesures de protection, comme les droits de douane sur la bière importée (les grandes brasseries importent généralement de la bière étrangère) et de la perte de l'avantage concurrentiel dont elles jouissaient lorsque les frais de transport et d'exploitation des grandes brasseries étaient élevés. De plus, les grandes brasseries absorbent plus facilement les augmentations d'impôts que les petites brasseries, en raison de leur volume de vente et de leur politique commerciale et de prix (bières bon marché).

Selon le droit européen³⁹, les taux réduits ne s'appliquent qu'aux entreprises indépendantes produisant moins de 200 000 hl de bière par an. Ils ne doivent pas être inférieurs de plus de 50 % au taux normal national de l'impôt à la consommation. L'échelonnement de l'impôt sur la bière selon la quantité s'applique dans sept pays de l'UE, notamment en Allemagne et en Autriche. Les réductions ne sont pas pratiquées de manière uniforme. Alors que l'Allemagne applique strictement les directives de l'UE (production annuelle de 200 000 hl et 50 % de réduction au maximum), l'Autriche (50 000 hl et 40 %), par exemple, et la Finlande (55 000 hl et 30 %) appliquent un système adapté à leur industrie.

Les petites brasseries indépendantes réclament depuis des années la réduction de l'impôt. Le 15 décembre 1993, le conseiller national Karl Tschuppert a déposé une motion à cet effet (voir ch. 1.4).

³⁶ Directive 92/83/CEE, art. 6.

³⁷ Remarque 9467/92 du Secrétariat général du Conseil du 23 octobre 1992 (consommation domestique).

³⁸ Directive 92/83/CEE, art. 4.

³⁹ Directive 92/83/CEE, art. 4.

Il a été dérogé au principe du taux unique entre 1964 et 1974, lorsque les petites brasseries ont eu droit au remboursement des droits de douane supplémentaires sur les matières premières à brasser et de l'impôt sur la bière en fonction de leur production annuelle totale⁴⁰.

L'échelonnement selon la quantité de l'impôt sur la bière est l'expression de la politique structurelle fiscale en faveur des brasseries moyennes.

La constitutionnalité de l'échelonnement selon la quantité est contestée. Il existe deux avis de droit, l'un émanant du professeur Yvo Hangartner (Saint-Gall, 20 août 1996, favorable), et l'autre du professeur Georg Müller (Untererlinsbach, 23 novembre 1995, défavorable). Selon ses partisans, l'échelonnement de l'impôt sur la bière est conforme à la Cst. puisqu'il respecte le principe d'égalité devant le droit et la liberté économique, du commerce et de l'industrie garantis par la Cst. Il pourrait même améliorer, ou tout au moins sauvegarder la politique en matière de concurrence et la protection des consommateurs conformément aux art. 96 et 97 de la Cst. L'Office fédéral de la justice conclut, dans son avis du 13 mars 1996 et ses compléments du 25 septembre 1996 et du 20 octobre 2000, qu'un échelonnement de l'impôt sur la bière est anticonstitutionnel, notamment parce qu'il contrevient à l'égalité et à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'au principe de liberté économique et ne peut en outre être assimilé à une mesure de politique structurelle selon l'art. 103 de la Cst.

Alors que les grandes brasseries étaient, il y a quelques années encore, contraires à un impôt sur la bière échelonné selon la quantité, elles ont finalement accepté un compromis qui s'apparente au modèle choisi par l'Autriche. Le modèle proposé est adapté aux conditions suisses. Il prévoit une réduction d'impôt de 40 % au plus (soit un taux maximum de 60 %) échelonnée par 1000 hectolitres (voir annexe «Tarif de l'impôt sur la bière selon l'échelonnement des quantités») pour les entreprises de fabrication indépendantes ayant une production annuelle de moins de 55 000 hectolitres, échelonnés par 1000. Fin 2004, 136 des 142 brasseries auraient pu bénéficier de l'allègement.

L'application stricte des directives de la Communauté européenne concernant l'impôt sur la bière réduit (production annuelle de 200 000 hl et 50 % de réduction au plus) serait envisageable. L'impôt sur la bière échelonné selon la quantité tel qu'il est appliqué en Allemagne, pays traditionnel de la bière, dont les structures de production et de débit ne sont pas comparables avec les nôtres, serait repris. Selon ce modèle, 139 des 142 brasseries seraient des petites brasseries.

L'introduction de l'impôt échelonné selon la quantité n'entraînera pas de diminution des recettes fiscales de la Confédération. La baisse sera compensée par les six grandes brasseries, qui représentent environ 90 % du débit total.

La réduction d'impôt est aussi accordée pour la bière importée, si les conditions sont remplies et qu'une attestation étrangère officielle de la production annuelle de la brasserie est présentée. Elle respecte donc l'art. III (traitement national, pas de discrimination entre production nationale et importations) de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)⁴¹.

⁴⁰ Arrêté du Conseil fédéral du 4 février 1966 concernant les allègements fiscaux en faveur des brasseries indigènes, RS 632.112.22.

⁴¹ RS 0.632.21

Les termes «indépendant» et «bière produite sous licence» sont définis par le droit européen⁴² et seront précisés dans les dispositions d'exécution de la LIB.

L'impôt sur la bière échelonné selon la quantité répond à une exigence et à un besoin manifeste de l'industrie brassicole suisse. Il est eurocompatible et expressément soutenu par les deux organisations de la branche, l'USB et le GI.

2.2.4 Perception et remboursement de l'impôt pour la bière fabriquée sur le territoire douanier (section 4)

Une procédure légale doit être prévue afin que les autorités fiscales puissent faire valoir leurs droits de créance sur la fortune du débiteur. Le gage fiscal (art. 26) et la réquisition de sûretés (art. 27) sont les deux moyens de contrainte de l'autorité fiscale en matière de recouvrement de l'impôt sur la bière. Le droit de gage fiscal est le plus important et le plus direct des deux.

Art. 15 Obligation d'annoncer et enregistrement

Afin que l'autorité fiscale puisse surveiller les transactions déterminantes pour l'impôt, elle doit en être informée. C'est pourquoi les intéressés doivent, en plus de s'acquitter de l'impôt sur la bière, se soumettre à d'autres obligations, notamment à celle de s'annoncer. Il est renoncé à la délivrance d'autorisations. La production de bière d'une teneur alcoolique inférieure ou égale à 0,5 % du volume est aussi soumise à la surveillance fiscale.

Le registre ne contient pas de données protégées et doit donc être accessible au public.

Art. 16 Période de décompte

Les assujettis à l'impôt doivent soumettre leur déclaration à l'autorité fiscale chaque trimestre. Cette disposition correspond au droit en vigueur.

Les liquidités de la Confédération et des brasseries sont influencées par les modalités de décompte et de paiement de l'impôt sur la bière. Le décompte trimestriel est favorable aux brasseries car l'impôt dû pour les deux premiers mois porte intérêt. Le décompte mensuel entraînerait un surcroît de travail disproportionné pour l'administration et les entreprises de production.

Art. 17 Auto-taxation

Comme d'autres impôts (impôt anticipé, droit de timbre, TVA, impôt sur le tabac), l'impôt sur la bière est perçu d'après le système de l'auto-taxation. Cette disposition correspond au droit en vigueur.

⁴² Directive 92/83/CEE, art. 4.

Art. 18 Paiement de l'impôt

L'obligation de l'assujetti de payer les montants dus à l'administration découle du principe d'auto-taxation. D'après le droit en vigueur, le montant dû doit être versé lors de la présentation de la déclaration fiscale, c.-à-d. avant le 20 du mois suivant la fin du trimestre.

La prolongation du délai de paiement à 30 jours après la fin du trimestre de décompte est une simplification et une adaptation à ce qui se fait pour d'autres impôts. L'assujetti à l'impôt a aussi l'assurance de ne pas devoir avancer l'impôt sur la bière livrée à l'autorité fiscale puisque l'impôt lui revient dans les 30 jours.

Art. 20 Remboursement de l'impôt

La bière est censée être consommée rapidement et ne se conserve pas très longtemps. Le remboursement de l'impôt sur de la bière qui n'est plus consommable ou n'est plus vendable pour d'autres raisons et qui a été retirée de la vente par l'entreprise de production est justifié.

L'impôt prélevé sur la bière produite en Suisse et exportée sous contrôle douanier est aussi remboursé.

Art. 21 Prescription du droit à la restitution et au remboursement

Le droit se prescrit par 5 ans à compter de sa naissance. La prescription est interrompue lorsque le droit est exercé et tant que la procédure est en cours.

Le droit fédéral sur les impôts à la consommation ne connaît pas la prescription absolue. Elle est prévue par la loi sur l'imposition de la bière afin de garantir la sécurité du droit. Elle est courante pour les impôts directs et se prescrit par quinze ans à compter de la naissance du droit.

Art. 22 Perception subséquente de l'impôt

L'autorité fiscale peut réclamer à l'assujetti le montant de l'impôt qui n'a pas été fixé ou a été fixé trop bas. La perception subséquente est une révision au détriment de l'assujetti et implique une erreur de l'assujetti ou de l'autorité fiscale. L'erreur doit se rapporter à un fait déterminant pour le calcul de l'impôt, mais peut aussi découler d'une appréciation juridique inexacte. Cependant, une modification de l'interprétation des dispositions légales par l'autorité fiscale ne suffit pas.

Art. 23 Prescription de la créance fiscale

Le délai de prescription correspond à la prescription du droit de percevoir l'impôt qui limite le droit de l'autorité fiscale à percevoir l'impôt sur la bière exécutoire. La prescription court dès que la taxation est valable et est de cinq ans. Elle est interrompue lorsque l'assujetti à l'impôt accepte la taxation ou par un acte officiel faisant valoir la créance fiscale, pour autant que l'assujetti soit informé de cet acte.

Le droit des impôts à la consommation de la Confédération ne connaît pas de prescription absolue du droit de percevoir l'impôt. Elle est prévue par la loi sur l'imposition de la bière afin d'assurer la sécurité du droit. Elle est courante pour les impôts directs et se prescrit par quinze ans à compter de la naissance de la créance.

Art. 26 Gage fiscal

Le droit de gage sur la bière est un moyen simple d'assurer le recouvrement des prétentions fiscales. Il naît en même temps que la créance fiscale qu'il assure et prime les autres droits réels. Le droit de gage sur la bière est calqué sur le droit de gage douanier et le droit de gage du droit civil et permet au créancier de faire réaliser des objets du débiteur pour recouvrer sa créance. La gage fiscal s'applique à toute la bière se trouvant dans la brasserie, qu'elle soit imposée ou non. L'impôt dû peut donc être répercuté sur l'acquéreur direct de la bière.

Art. 27 Sûretés

L'autorité fiscale peut exiger une sûreté si l'assujetti est en retard de paiement ou si la créance fiscale semble mise en péril. Comme les entreprises de production ne doivent pas, selon le droit en vigueur, fournir de sûretés pour les dettes fiscales ni pour la TVA, la réquisition de sûretés n'est pas générale.

Les sûretés sont requises par l'autorité pour garantir les créances fiscales de la Confédération, lorsque leur recouvrement semble être mis en péril. La réquisition de sûretés est prévue par tous les actes fiscaux fédéraux et par de nombreuses lois fiscales cantonales.

Art. 28 Contrôle

L'obligation de l'assujetti de tenir un registre des mouvements de marchandises et des activités de l'entreprise est déterminante pour le contrôle de l'autorité fiscale et pour la sécurité fiscale.

2.2.5 Perception et remboursement de l'impôt pour la bière importée sur le territoire douanier (section 5)

Art. 30 Remboursement de l'impôt pour cause de réexportation

En vertu des obligations internationales de la Suisse (GATT 1994 et accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération Suisse et la Communauté économique européenne, RS 0.632.40), la bière importée ne doit pas être moins bien traitée que la bière indigène.

L'impôt sur la bière importée et réexportée est donc remboursé pour autant que la bière soit réexportée dans le même état dans le délai d'une année après le dédouanement à l'importation et que la demande de remboursement ait été présentée lors de l'exportation.

Comme la réexportation de la bière est très coûteuse et que les frais de renvoi peuvent être plus élevés que la valeur totale de la bière, le remboursement est aussi accordé lorsque la bière n'est pas réexportée mais est détruite sur demande sur le territoire douanier (al. 3).

2.2.6 Voies de droit (section 6)

Art. 32 Réclamation

Les décisions fiscales sont rendues par la Direction générale des douanes. Vu que celle-ci est l'instance administrative supérieure, le recours administratif est exclu. Les décisions de la Direction générale des douanes (excepté les décisions concernant les sûretés) peuvent faire l'objet d'une réclamation. Cette procédure permet à l'autorité de taxation de revenir sur sa décision. Les dispositions sur la procédure de recours de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)⁴³ s'appliquent par analogie aux conditions, aux délais et aux exigences quant à la forme de la réclamation.

Art. 33 Recours

Tant les décisions des bureaux de douane que celles des directions d'arrondissement sont susceptibles de recours. Par analogie à l'art. 116 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)⁴⁴, les décisions des bureaux de douane peuvent faire l'objet d'un recours devant les directions d'arrondissement. Les décisions et les décisions sur recours des directions d'arrondissement sont susceptibles de recours auprès de la Direction générale des douanes.

Les décisions sur réclamation ou sur recours de la Direction générale des douanes sont susceptibles de recours auprès de la Commission fédérale de recours en matière de douanes, pour autant que le recours porte sur le calcul de l'impôt. La procédure est établie par la PA.

Les voies de droit seront adaptées dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire.

2.2.7 Dispositions pénales (section 7)

Art. 35 Mise en péril ou soustraction de l'impôt

Est punissable quiconque, intentionnellement ou par négligence, met en péril ou soustrait l'impôt sur la bière, notamment en ne déclarant pas ou en déclarant de manière inexacte la bière à l'importation (lors du dédouanement) ou dans la déclaration fiscale, ou en procurant à lui-même ou à un tiers un avantage fiscal illicite.

La terminologie utilisée – mise en péril, soustraction – correspond à celle d'autres lois que l'administration des douanes est chargée d'exécuter, telles que la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)⁴⁵, la loi sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto), la loi sur l'imposition des huiles minérales (Limppmin) et la LTVA. Si une infraction est constatée lors du franchissement de la frontière – par exemple la non-déclaration d'une marchandise passible de droits –, il s'agit d'une mise en péril; si l'infraction est découverte par l'administration des douanes à l'intérieur du pays, il s'agit d'une soustraction.

⁴³ RS 172.021

⁴⁴ FF 2005 2139

⁴⁵ FF 2005 2139

Les infractions sont punissables qu'elles soient commises intentionnellement, par dol éventuel ou par négligence.

L'amende maximale prévue ne se monte plus à vingt fois – dans le cas de la soustraction – ou dix fois – dans le cas de la mise en péril – le montant de l'impôt soustrait ou de l'avantage illicite obtenu (cf. art. 60 du règlement d'exécution du 27 novembre 1934 de l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 concernant un impôt fédéral sur les boissons, RS 641.411.1); elle n'atteint plus que le quintuple de ces montants. Les art. 85 LTVA, 118 et 119 LD, 36 Limpauto et 38 Limpmin prévoient une peine identique. La base légale est donc adaptée à la pratique pénale, qui prévoit des amendes maximales plus basses.

En cas de circonstances aggravantes, l'amende maximale peut être augmentée de moitié, et une peine privative de liberté n'excédant pas un an peut également être prononcée. La condamnation à une peine privative de liberté relève du tribunal (cf. art. 73, al. 1, DPA). Le Tribunal fédéral s'est déjà exprimé sur les critères de l'infraction commise par métier ou par habitude (cf. notamment ATF 103 IV 286).

Les peines prévues aux art. 14 à 16 DPA pour les infractions visées (escroquerie en matière de prestations et de contributions, faux dans les titres, obtention frauduleuse d'une constatation fausse, suppression de titres) sont réservées.

En vertu de l'Accord de coopération du 26 octobre 2004⁴⁶ entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers (accord sur la lutte contre la fraude), l'assistance administrative et l'entraide judiciaire sont également autorisées lorsque les conditions de l'art. 14, al. 2, DPA ne sont pas remplies. L'art. 31 de l'accord sur la lutte contre la fraude s'applique aux perquisitions et aux saisies effectuées dans le cadre de l'entraide judiciaire. Selon cette disposition, pour qu'une perquisition ou une saisie soit ordonnée, il suffit que «le fait qui a donné lieu à la commission rogatoire [soit] punissable selon le droit des deux parties contractantes d'une peine privative de liberté ou d'une mesure de sûreté restreignant la liberté d'un maximum d'au moins six mois, ou punissable selon le droit d'une des deux parties contractantes d'une sanction équivalente et selon le droit de l'autre partie contractante au titre d'infraction aux règlements poursuivie par des autorités administratives dont la décision peut donner lieu à un recours devant une juridiction compétente notamment en matière pénale». Elle correspond à l'art. 51 de la Convention d'application de l'accord de Schengen. En cas de circonstances aggravantes selon l'art. 35 LIB, la perquisition et la saisie sont autorisées en vertu de l'art. 31 de l'accord sur la lutte contre la fraude.

Art. 36 Recel de l'impôt

La soustraction est la seule infraction préalable au recel de l'impôt.

Si un acquéreur sait ou doit présumer que la bière qu'il prend sous sa garde d'une quelconque manière, dissimule, écoule, aide à écouler ou met à la consommation a été soustraite à l'impôt, il se rend coupable de recel. Le receleur encourt la peine applicable à l'auteur de la soustraction.

⁴⁶ FF 2004 6127

Art. 37 Détournement du gage fiscal

Bien que cette infraction soit rare, elle doit être prévue.

Art. 38 Tentative

Selon l'art. 104 CP, la tentative n'est punissable que dans les cas prévus par la loi. Une tentative d'infraction fiscale ne peut être commise qu'intentionnellement.

Art. 39 Infractions commises dans une entreprise

Lorsqu'une infraction est commise dans le cadre de la gestion d'une personne morale, d'une société en nom collectif ou en commandite, d'une entreprise individuelle ou d'une collectivité sans personnalité juridique ou de quelque autre manière dans l'exercice d'une activité pour un tiers, les personnes physiques qui ont commis l'acte sont réputées auteurs de l'infraction. L'art. 6 DPA⁴⁷ est applicable. La LTVA et la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD) contiennent une disposition similaire.

Art. 40 Concours d'infractions

Cette disposition spéciale prime l'art. 68 CP. Elle règle les cas dans lesquels un acte réunit à la fois les éléments constitutifs d'une infraction à la LIB et ceux d'autres infractions poursuivies par l'administration des douanes telles que les infractions douanière ou à la LTVA. Elle est nécessaire car, selon l'art. 9 DPA⁴⁸, l'art. 68 CP⁴⁹ n'est pas applicable aux amendes.

Art. 42 Relation avec la loi fédérale sur le droit pénal administratif

L'al. 1 renvoie à la DPA pour la poursuite et le jugement.

Selon l'al. 3, le délai de prescription prévu à l'art. 11, al. 2, DPA s'applique également au détournement du gage fiscal.

2.2.8 Dispositions finales (section 8)

Art. 44 Dispositions transitoires

La présente loi remplace l'arrêté du Conseil fédéral du 4 août 1934 concernant un impôt fédéral sur les boissons. Les personnes assujetties à l'impôt restent inscrites dans le registre des fabricants de bière, les décisions entrées en force ne sont pas touchées et les procédures en suspens seront menées à terme selon l'ancien droit.

De plus, le Conseil fédéral a la compétence d'adapter le taux de l'impôt sur la bière prévu à l'art. 11 dès l'entrée en vigueur de la LIB, afin que les modifications du prix de la bière et de la TVA intervenues depuis la dernière adaptation et que les modifications de la base de calcul de l'impôt sur la bière (débit de bière et importation de bière) soient prises en compte.

⁴⁷ RS 313.0

⁴⁸ RS 313.0

⁴⁹ RS 311.0

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Avec le nouveau système d'imposition les recettes resteront à leur niveau actuel d'environ 100 millions de francs par an. La délégation au Conseil fédéral de la compétence d'adapter l'impôt sur la bière au renchérissement permet de maintenir la valeur de l'impôt.

La LIB dans la version proposée ne devrait pas nécessiter de personnel supplémentaire. Les frais d'infrastructure et de personnel n'auront aucune incidence budgétaire par rapport à la réglementation actuelle.

3.2 Conséquences dans le domaine informatique

L'exécution de la loi sur l'imposition de la bière sera facilitée par un programme informatique performant, qui sera réalisé dans le cadre du projet informatique «TabacBière» de l'AFD. On ne doit pas s'attendre à des frais supplémentaires dans ce domaine.

3.3 Conséquences économiques

Les recettes nettes de l'impôt sur la bière sont destinées exclusivement à la caisse générale de la Confédération. La LIB est donc une loi d'intérêt général.

L'échelonnement de l'impôt sur la bière (art. 14) est favorable aux brasseries moyennes. Les bénéficiaires directs sont les petites brasseries indépendantes dont la production annuelle est inférieure à 55 000 hectolitres.

La LIB n'aura pas de répercussions sur la consommation de bière en Suisse. Celle-ci est en léger recul depuis quelques années, et la tendance devrait se confirmer.

4 Programme de la législature

Le projet est mentionné dans le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2226) et dans celui de la législature 2003–2007 (FF 2004 1082).

5 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

OMC

Le projet est compatible avec l'art. III (traitement national) de l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)⁵⁰, qui interdit de traiter différemment les produits indigènes et les produits importés.

⁵⁰ RS 0.632.21

UE

L'impôt sur la bière fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau européen. La LIB est eurocompatible et les directives suivantes de la Communauté européenne applicables à l'imposition de la bière sont respectées:

- Directive 92/83/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques⁵¹;
- Directive 92/84/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées⁵².

Différemment des directives européennes, la loi suisse prévoit des cas supplémentaires d'allégement fiscal, afin d'éviter des doubles impositions et des frais.

La loi sur l'imposition de la bière est compatible avec l'accord de libre-échange de 1972⁵³, en particulier avec l'art. 18⁵⁴.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

La LIB se fonde sur l'art. 131, al. 1, let. c, Cst., lequel donne à la Confédération la compétence de percevoir un impôt à la consommation sur la bière.

6.2 Délégation de compétences législatives

La loi sur l'imposition de la bière délègue au Conseil fédéral la compétence:

- d'adapter l'impôt sur la bière au renchérissement (art. 12);
- d'édicter les dispositions d'exécution (art. 43).

7 Abrogation d'actes législatifs

L'arrêté fédéral abroge des actes législatifs, édictés sous la forme d'arrêtés du Conseil fédéral ou d'arrêtés fédéraux simples publiés dans le Recueil des lois, rendus caducs par la LIB.

⁵¹ JOCE n° L 316 du 31.10.1992, page 21.

⁵² JOCE n° L 316 du 31.10.1992, page 29.

⁵³ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, RS **0.632.401**.

⁵⁴ L'art. 18, al. 1, a la teneur suivante: «Les Parties contractantes s'abstiennent 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.»

Charge fiscale de la bière depuis 1927

Variable	Acte	Prix de gros	Charge par hectolitre			Taux ICHA/TVA		Charge totale	Remarques
			Droits de douane suppl.	Impôt sur la bière	ICHA	TVA	totale		
dés le	du	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%	
05.10.1927	AF	40.50	2.18				2.18	5.38	Début de l'imposition
22.03.1932	AF	40.50	6.00				6.00	14.81	Besoin financier
01.01.1935	ACF	40.50	6.00	4.00			10.00	24.69	Impôt sur les boissons
01.02.1936	AF	40.50	6.00	6.00			12.00	29.63	Besoin financier
15.12.1937	ACF	40.50	5.00	6.00			11.00	27.16	Dévaluation du franc
09.11.1938	ACF	40.50	6.00	6.00			12.00	29.63	Malt meilleur marché
01.04.1941	ACF	51.00	6.00	12.00			18.00	35.29	Augm. du prix de la bière
01.10.1941	ACF	51.00	6.00	12.00	0.765		18.765	36.79	Introduction de l'ICHA
01.01.1943	ACF	51.00	6.00	12.00	1.53		19.53	38.29	Doublément de l'ICHA
15.12.1943	ACF	51.00	1.00	12.00	1.53		14.53	28.49	Augm. du prix du malt
01.10.1944	ACF	51.00	1.00	6.00	1.53		8.53	16.73	Pertes
01.05.1950	ACF	51.00	3.00	6.00	1.53		10.53	20.65	Malt meilleur marché
01.02.1952	DGD	57.00	3.00	6.00	1.71		10.71	18.79	Augm. du prix de la bière
01.01.1956	AF	57.00	3.00	6.00	1.54		10.54	18.49	10 % réduction de l'ICHA
01.04.1957	DGD	60.00	3.00	6.00	1.62		10.62	17.70	Augm. du prix de la bière
01.01.1959	AF	60.00	3.00	6.00	1.62		10.62	17,7	Inscription dans la loi
01.04.1964	DFF	68.00	3.00	6.00	3.06		12.06	17,7	Augmentation de l'ICHA
01.06.1967	DFF	75.50	3.00	6.00	4.08		13.08	17,7	Augmentation de l'ICHA
01.06.1967	ACF	75.50	3.30	6.00	4.08		13.38	17,7	Augmentation des droits supplémentaires

Valeur dès le	Acte du	Prix de gros		Charge par hectolitre			Taux ICHA/ TVA			Charge totale	Remarques
		Bière normale ouverte Fr.	75.50	Droits de douane suppl. Fr.	Impôt sur la bière Fr.	ICHA Fr.	TVA Fr.	totale Fr.	%		
15.05.1968	AF	21.12.1967	75.50	3.30	6.00	4.08	13.38	5,4	17,7	Adoption Assemblée fédérale	
01.10.1970	AF	16.09.1970	80.50	3.30	6.60	4.35	14.25	5,4	17,7	Augmentation du prix de la bière et de l'impôt sur la bière	
01.12.1971	ACF	24.11.1971	88.00	3.30	7.50	4.75	15.55	5,4	17,7	Augmentation du prix de la bière et de l'impôt sur la bière	
01.05.1974	Dep.	25.04.1974	97.50	3.30	7.50	6.45	17.25	6,6	17,7	Augmentation du prix de la bière et de l'ICHA	
01.12.1976	Dep.	18.11.1976	104.50	3.30	7.50	7.73	18.53	7,4	17,7	Augmentation du prix de la bière et de l'ICHA	
01.06.1980	Dep.	20.05.1980	114.00	3.30	7.50	9.35	20.15	8,2	17,7	Augmentation de l'ICHA	
01.07.1981	O	24.06.1981	132.00	3.30	9.25	10.82	23.37	8,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière	
01.10.1982	O	15.09.1982	150.50	3.30	11.00	12.34	26.64	8,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière	
01.01.1985	O	17.12.1984	158.00	3.30	12.70	11.97	27.97	8,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière/modifications ICHA	
01.10.1987	O	20.05.1987	165.00	3.30	13.40	12.50	29.20	8,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière	
01.05.1990	O	01.05.1990	175.00	3.30	14.40	13.26	30.96	8,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière	
01.07.1991	O	17.06.1991	190.00	3.30	15.95	14.40	33.65	8,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière	
01.04.1992	O	15.03.1992	205.00	3.30	21.02	11.97	36.29	6,2	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière/modifications ICHA	

Valeur	Acte	du	Charge par hectolitre			Taux ICHA/TVA			Remarques	
			Prix de gros Bière normale ouverte	Droits de douane suppl.	Impôt sur la bière	ICHA	TVA	totale		Charge totale
dès le			Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%	%	
01.04.1995	O	13.03.1995	220.45	3.30	22.27	13.45	39.02	6,5	17,7	Augmentation de l'impôt sur la bière/introduction TVA
01.07.1995	O	17.05.1995	220.45	—	25.57	13.45	39.02	6,5	17,7	Droits suppl. intégrés dans l'impôt sur la bière
Toutes les bières										
01.01.1998	O	25.01.1998	202.94		25.57	12.38	37.95	6,5	18,7	Modification de la percep- tion
01.01.1999	0	25.11.1998	202.94		23.79	14.16	37.95	7,5	18,7	Augmentation TVA/baisse de l'impôt sur la bière
01.01.2002	Dep.	05.10.2001	212.65		24.75	15.02	39.77	7,6	18,7	Augmentation de l'impôt sur la bière

Tarif de l'impôt sur la bière selon l'échelonnement des quantités

Echelonnement des quantités 15 000 à 55 000 hl

Impôt: 2 fr. 11 par hl et par degré Plato

PRODUCTION ANNUELLE	RÉDUCTION	CHARGE	IMPÔT PAR HECTOLITRE		
			jusqu'à 10,0 degrés Plato	10,1 - 14,0 degrés Plato	14,1 et plus degrés Plato
Hectolitres	en %	en %	Fr.	Fr.	Fr.
55 000	0	100	16.88	25.32	33.76
54 000	1	99	16.71	25.07	33.42
53 000	2	98	16.54	24.81	33.08
52 000	3	97	16.37	24.56	32.75
51 000	4	96	16.20	24.31	32.41
50 000	5	95	16.04	24.05	32.07
49 000	6	94	15.87	23.80	31.73
48 000	7	93	15.70	23.55	31.40
47 000	8	92	15.53	23.29	31.06
46 000	9	91	15.36	23.04	30.72
45 000	10	90	15.19	22.79	30.38
44 000	11	89	14.95	22.53	30.05
43 000	12	88	14.78	22.28	29.71
42 000	13	87	14.62	22.03	29.37
41 000	14	86	14.45	21.78	29.03
40 000	15	85	14.28	21.52	28.70
39 000	16	84	14.11	21.27	28.36
38 000	17	83	13.94	21.02	28.02
37 000	18	82	13.78	20.76	27.68
36 000	19	81	13.61	20.51	27.35
35 000	20	80	13.50	20.26	27.01
34 000	21	79	13.34	20.00	26.67
33 000	22	78	13.17	19.75	26.33
32 000	23	77	13.00	19.50	26.00
31 000	24	76	12.83	19.24	25.66
30 000	25	75	12.66	18.99	25.32
29 000	26	74	12.49	18.74	24.98
28 000	27	73	12.32	18.48	24.64
27 000	28	72	12.15	18.23	24.31
26 000	29	71	11.98	17.98	23.97
25 000	30	70	11.82	17.72	23.63
24 000	31	69	11.65	17.47	23.29
23 000	32	68	11.48	17.22	22.96
22 000	33	67	11.31	16.96	22.62
21 000	34	66	11.14	16.71	22.28
20 000	35	65	10.97	16.46	21.94
19 000	36	64	10.80	16.20	21.61
18 000	37	63	10.63	15.95	21.27
17 000	38	62	10.47	15.70	20.93
16 000	39	61	10.30	15.45	20.59
15 000	40	60	10.13	15.19	20.26

