

Message
concernant la révision totale de la loi sur l'alcool
(Loi sur l'imposition des spiritueux et loi sur le commerce de l'alcool)

du 25 janvier 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, en vous proposant de les adopter, deux projets de lois:

- a. la loi fédérale sur l'imposition des boissons spiritueuses et de l'éthanol (loi sur l'imposition des spiritueux; Limpspi), et
- b. la loi fédérale sur le commerce des boissons alcooliques (loi sur le commerce de l'alcool; LCal).

Par la même occasion, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2007 M 05.3151 Modification de la loi sur l'alcool
(CN 9.5.2006, Hegetschweiler, CE 6.3.2007)

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

25 janvier 2012 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Datant de 1932, la loi sur l'alcool est l'une des plus anciennes lois de la Confédération. Malgré plusieurs révisions partielles, elle ne répond plus aux réalités économiques et sociales d'aujourd'hui. Il a été décidé, à la faveur de sa révision totale, de la remplacer par deux lois distinctes et de supprimer du même coup les trois monopoles détenus par la Confédération dans ce domaine et 41 des 43 autorisations requises selon le droit en vigueur. La réforme prévoit en outre une réduction massive du nombre des assujettis sans que cela nuise à la sécurité fiscale. La nouvelle sur le commerce de l'alcool réunit les restrictions de la publicité et du commerce de détail des boissons alcooliques, qui visent à diminuer la consommation problématique d'alcool et ses conséquences ainsi qu'à protéger la jeunesse.

La loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi) règle l'impôt à la consommation grevant les boissons spiritueuses et l'éthanol. L'impôt s'appliquera de façon systématique à l'éthanol et aux boissons spiritueuses destinés à être bus mais pas à ceux qui sont contenus dans les denrées alimentaires.

Les trois monopoles de la Confédération seront supprimés dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool. Renonçant au monopole qu'elle détient sur l'importation d'éthanol, la Confédération se retirera du marché de l'éthanol. Alco-suisse, le centre de profit de la Régie fédérale des alcools qui exerce ce monopole, sera privatisé.

En outre, il est prévu de supprimer 41 des 43 autorisations actuelles. L'assujettissement à l'impôt se rapportera systématiquement à la production et à l'importation de boissons spiritueuses. Le nombre d'assujettis passera ainsi de 48 000 à l'heure actuelle à 3000 environ, sans que cela nuise à la sécurité fiscale. Enfin, les privilèges fiscaux seront uniformisés, ce qui conduira à une nette diminution des charges administratives tant pour les autorités que pour les milieux économiques.

La loi sur le commerce de l'alcool regroupe les restrictions applicables à la publicité ainsi qu'au débit et au commerce de détail des boissons alcooliques. A l'heure actuelle, celles-ci sont réglementées dans divers actes législatifs, notamment dans la loi sur l'alcool et la législation sur les denrées alimentaires. Aucune mesure portant sur la formation des prix ne sera prise. L'accent sera mis sur des mesures valables la nuit («régime de nuit»). Ainsi, il sera interdit de proposer des boissons alcooliques à très bas prix aux heures durant lesquelles la consommation d'alcool est particulièrement problématique. La création d'une base légale pour les achats tests mettra fin à toutes les incertitudes quant à l'admissibilité de ces derniers. Un profil d'exigences garantira que les achats tests présentent la qualité requise et que les jeunes effectuant ces derniers bénéficient d'une protection adéquate. La loi sur le commerce de l'alcool crée au niveau national une base uniforme régissant le commerce des boissons alcooliques. Les cantons pourront cependant prévoir des dispositions supplémentaires.

L'exécution des dispositions fiscales de la législation sur l'alcool est et restera du ressort de la Confédération.

De leur côté, les cantons conserveront la compétence de faire respecter les restrictions au commerce applicables aux boissons alcooliques. En revanche, la responsabilité en matière de publicité sera réglée différemment: tout comme aujourd'hui pour les boissons spiritueuses, c'est la Confédération qui assumera cette compétence pour les autres boissons alcooliques. Ce changement tient compte du fait que la publicité peut avoir des effets allant au-delà du simple aspect local ou régional et que cette dernière doit donc être traitée de manière uniforme dans toute la Suisse.

Table des matières

Condensé	1112
Liste des abréviations	1117
1 Contexte	1120
1.1 Motifs de la révision	1120
1.2 Aperçu de l'alcool et des boissons alcooliques	1121
1.2.1 Notions	1121
1.2.2 Utilisation	1122
1.2.3 Les boissons distillées en particulier	1123
1.2.4 Bière et vin	1129
1.2.5 Mélanges composés de boissons alcooliques	1129
1.2.6 Denrées alimentaires contenant de l'alcool	1131
1.3 L'alcool en tant que bien de consommation	1131
1.3.1 Transformation du marché	1131
1.3.2 Consommation d'alcool en Suisse	1132
1.3.3 Habitudes de consommation d'alcool des jeunes en particulier	1134
1.4 Effets de la consommation d'alcool	1135
1.4.1 Effets sur la santé	1135
1.4.2 Effets dépendant de l'âge	1136
1.4.3 Effets sociaux	1137
1.5 Mesures relevant de la puissance publique visant à limiter la consommation d'alcool	1137
1.5.1 Mesures portant sur la formation des prix	1137
1.5.2 Mesures visant à limiter l'accès à l'alcool	1138
1.5.3 Restrictions de la publicité	1138
1.6 Digression: publicité sur Internet	1139
2 Politique de la Confédération en matière d'alcool	1140
2.1 Rappel historique	1140
2.2 Situation actuelle	1142
2.2.1 Aperçu des impôts à la consommation grevant l'alcool	1142
2.2.2 Restrictions du commerce et de la publicité	1143
2.2.3 Instruments nécessaires à la conduite de la politique de la Confédération en matière d'alcool	1145
2.3 Compétences dans le domaine de la politique en matière d'alcool	1146
2.3.1 Aperçu	1146
2.3.2 La RFA en particulier	1146
2.3.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons	1147
2.3.4 Recettes et dépenses	1148
3 Résultats de la procédure de consultation	1148
4 Objectifs de la révision totale de la loi sur l'alcool	1149
5 Présentation du projet de loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi)	1151
5.1 Objet	1151
5.2 Droit comparé et rapports avec le droit européen	1151

5.3	Libéralisation du marché	1152
5.3.1	Abandon du monopole d'importation et retrait du marché	1152
5.3.2	Abandon de la dénaturation complète	1154
5.3.3	Introduction d'une autorisation d'utilisation	1155
5.3.4	Obligation de s'annoncer au lieu des concessions	1156
5.4	Impôt sur les boissons spiritueuses	1157
5.4.1	Taux de l'impôt	1157
5.4.2	Procédure de fixation du taux de l'impôt	1158
5.4.3	Assujettissement à l'impôt	1158
5.4.4	Naissance de la créance fiscale	1159
5.4.5	Exonérations (partielles) de l'impôt	1160
5.4.6	Entrepôt fiscal	1161
5.4.7	Réserves de boissons spiritueuses des agriculteurs	1162
5.4.8	Gestion des autres boissons spiritueuses non imposées	1163
5.4.9	Recettes nettes et dîme de l'alcool	1163
5.4.10	Classement d'interventions parlementaires	1165
6	Présentation du projet de loi sur le commerce de l'alcool (LCal)	1165
6.1	Droit comparé et rapports avec le droit européen	1166
6.2	Politique de l'UE en matière d'alcool	1166
6.3	Regroupement et réorganisation des restrictions du commerce et de la publicité	1167
6.4	Nécessité d'une loi sur le commerce de l'alcool	1169
6.5	Constitutionnalité	1169
6.6	Abandon des mesures portant sur la formation des prix	1170
6.7	Limitation de l'accès à l'alcool	1171
6.7.1	Restrictions relatives à l'âge	1172
6.7.2	Prescriptions relatives à l'offre	1175
6.7.3	Article dit du «sirop»	1175
6.7.4	«Régime de nuit»	1176
6.7.5	Formes spéciales du commerce de l'alcool	1178
6.7.6	Obligation d'annoncer	1179
6.7.7	Compétence des cantons	1180
6.8	Publicité	1180
6.9	Monitoring et évaluation	1181
7	Réorganisation de l'exécution des tâches	1181
7.1	Intégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale	1181
7.2	Rationalisation au niveau de l'exécution des tâches fédérales	1183
8	Commentaire des articles des deux lois	1184
8.1	Loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi)	1184
8.2	Loi sur le commerce de l'alcool (LCal)	1221
9	Conséquences	1235
9.1	Conséquences pour la Confédération	1235
9.1.1	Conséquences financières	1235

9.1.2 Conséquences pour le personnel	1238
9.1.3 Conséquences pour l'informatique	1238
9.2 Conséquences pour les cantons et les communes	1239
9.3 Conséquences économiques	1240
9.4 Autres conséquences	1242
10 Programme de la législature	1242
11 Aspects juridiques	1242
11.1 Loi sur l'imposition des spiritueux	1242
11.1.1 Constitutionnalité	1242
11.1.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	1244
11.1.3 Délégation de compétences législatives	1244
11.2 Loi sur le commerce de l'alcool	1245
11.2.1 Constitutionnalité	1245
11.2.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	1245
11.2.3 Respect des principes de la loi sur les subventions	1246
11.2.4 Délégation de compétences législatives	1247
Annexes:	
I Autorisations prévues dans la Lalc	1248
II Sources et bibliographie	1251
III Méta-analyses relatives aux mesures portant sur la formation des prix	1256
IV Méta-analyses relatives aux restrictions de l'accès à l'alcool	1260
V Méta-analyses relatives aux restrictions de la publicité	1263
 Loi fédérale sur l'imposition des boissons spiritueuses et de l'éthanol (Loi sur l'imposition des spiritueux, Limpspi) (Projet)	 1265
 Loi fédérale sur le commerce des boissons alcooliques (Loi sur le commerce de l'alcool, LCal) (Projet)	 1291

Liste des abréviations

ACW	Agroscope Changins-Wädenswil
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
aCst.	ancienne Constitution fédérale
AELE	Association européenne de libre-échange
AI	assurance-invalidité
al.	alinéa
art.	article
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVS	assurance-vieillesse et survivants
bpa	Bureau de prévention des accidents
CDF	Contrôle fédéral des finances
CFAL	Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool
ch.	chiffre
CNA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident
CO	Code des obligations (RS 220)
CP	Code pénal (RS 311.0)
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
env.	environ
etc.	et cætera
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
GATT	Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (anglais: <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>) (RS 0.632.21)
JO	Journal officiel de l'Union européenne
Lalc	Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680)
LCal	Loi sur le commerce de l'alcool (projet)
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0)
LDAI	Loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (RS 817.0)
let.	lettre
LIB	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (RS 641.411)
Limpmin	Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS 641.61)
Limpspi	Loi sur l'imposition des spiritueux (projet)

LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LRPL	Loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RS 641.81)
LTab	Loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (RS 641.31)
LTVa	Loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS 641.20)
METAS	Office fédéral de métrologie
NT	numéro de tarif
ODAIouS	Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02)
OFAE	Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCom	Office fédéral de la communication
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OFIT	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
OFROU	Office fédéral des routes
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OFSPo	Office fédéral du sport
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
p.	page
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
par ex.	par exemple
PNA	Programme National Alcool
RFA	Régie fédérale des alcools
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

SGP	Système généralisé de préférences
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
y c.	y compris

Message

1 Contexte

1.1 Motifs de la révision

La loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (Lalc) est une des plus anciennes lois de la Confédération. Au cours de ses quelque 80 années d'existence, elle a certes subi plusieurs révisions partielles. Elle constitue cependant toujours un carcan réglementaire strict, qui reflète l'esprit de l'époque où elle est née. L'eau-de-vie faisait alors partie intégrante du régime alimentaire quotidien de larges pans de la population et causait des ravages sur le plan social et sanitaire («peste du schnaps»).

La Confédération a édicté la première loi sur l'alcool en 1886 en se fondant sur une compétence constitutionnelle introduite en 1885.¹ La consommation d'alcool en général et de boissons spiritueuses en particulier a fortement régressé depuis. Jusqu'à la fin de 1999, la Constitution obligeait cependant encore la Confédération à aménager la législation de façon à ce que celle-ci «[tende] à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie».²

A l'heure actuelle, la Lalc accorde trois monopoles à la Confédération: celui de la fabrication de boissons spiritueuses, celui de la fabrication d'éthanol et celui de l'importation d'éthanol. Tandis que la Confédération exerce elle-même le monopole d'importation, elle transmet les droits liés aux deux monopoles de fabrication à des particuliers, auxquels elle octroie des concessions. Par ailleurs, l'importation et la fabrication légales de boissons spiritueuses et d'éthanol sont soumises à de nombreuses autorisations: l'actuelle législation sur l'alcool prévoit pas moins de 43 autorisations différentes. En outre, les producteurs, les importateurs et les commerçants de boissons spiritueuses et d'éthanol sont soumis à une surveillance et à un contrôle étatiques approfondis. Ce régime concerne en première ligne les producteurs de boissons spiritueuses indigènes.

Perçu sur les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation³, l'impôt sur l'alcool (ci-après: impôt sur les boissons spiritueuses) constitue la pièce maîtresse de la Lalc. Un impôt à la consommation du même type grève la bière mais pas le vin.⁴

L'art. 105 de la nouvelle Constitution fédérale (Cst.)⁵ dispose que la législation sur l'alcool «tient compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool» et ne prescrit plus les moyens à utiliser, sous réserve de l'impôt à la consommation prévu à l'art. 131 Cst.

¹ FF 1885 IV 331

² Voir art. 32^{bis}, al. 2, de la Constitution fédérale de 1874

³ Dans le présent message, l'expression «destiné à la consommation» est utilisée comme abréviation de la formulation «propre à la consommation humaine» figurant dans le projet de loi.

⁴ Voir loi du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (RS 641.411)

⁵ RS 101

Ainsi, d'un point de vue constitutionnel, rien ne s'oppose à ce que l'on desserre le carcan réglementaire régissant l'importation, la fabrication de boissons spiritueuses et d'éthanol, et à ce qu'une législation suffisamment souple en regard des exigences et usages modernes prenne le relais.

La grande accessibilité des boissons alcooliques, le prix parfois très bas de ces dernières et de nouvelles habitudes de consommation, notamment chez les jeunes, rendent nécessaire une concentration des prescriptions régissant la remise de boissons alcooliques au consommateur final (ci-après: commerce de boissons alcooliques). Dans l'intérêt d'une politique cohérente en matière d'alcool, le Conseil fédéral propose de regrouper dans une seule loi, à savoir la LCal, les restrictions du commerce applicables à l'ensemble des boissons alcooliques et d'adapter celles-ci aux réalités nouvelles. Les restrictions de ce type figuraient jusqu'ici aussi bien dans la législation sur l'alcool que dans celle sur les denrées alimentaires.⁶

La révision totale de la Lalc figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour la législature 2007–2011 (voir ch. 10).

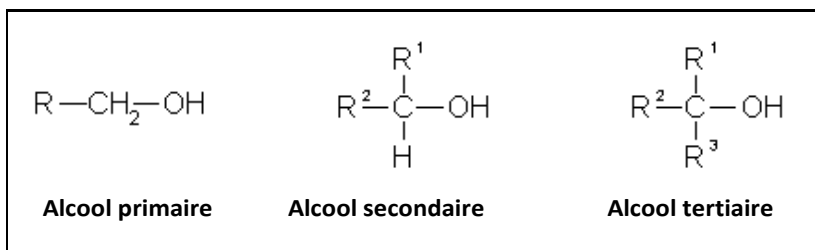
1.2 Aperçu de l'alcool et des boissons alcooliques

1.2.1 Notions

D'un point de vue chimique, les alcools sont des composés organiques contenant un ou plusieurs groupes hydroxyles (–OH).

Figure 1

Classification des alcools



Selon que l'atome de carbone auquel est attaché le groupe OH est lié à un, deux ou trois atomes de carbone, l'alcool est qualifié de primaire, secondaire ou tertiaire. Tandis que les alcools monohydriques contiennent un groupe OH par molécule, les alcools polyhydriques en contiennent plusieurs. Le méthanol (CH₃OH) et l'éthanol (C₂H₅OH) font tout deux partie du groupe des alcools primaires.

Dans le *langage courant*, le terme «alcool» ne désigne que l'éthanol. A la différence du méthanol, qui peut entraîner la cécité, l'éthanol n'est pas toxique pour l'être humain. On en trouve dans les boissons alcooliques (boissons spiritueuses, bière,

⁶ Voir art. 11 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAlOU; RS 817.02) et art. 4 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques (RS 817.022.110).

vin) et dans de nombreuses denrées alimentaires. Ci-après, le terme «alcool» est utilisé dans son acception courante, tel qu'il apparaît dans les législations fédérales sur l'alcool et sur les denrées alimentaires.

Principalement destinés à la consommation, la *bière* et le *vin* sont de l'éthanol obtenu exclusivement par fermentation naturelle.

A l'inverse, on parle de *boisson distillée* lorsque l'éthanol ne résulte pas uniquement de la fermentation naturelle mais qu'il est obtenu par distillation ou par un autre procédé technique. Parmi les boissons distillées, on distingue les boissons spiritueuses de l'éthanol. En Suisse et sur le plan international, on parle d'éthanol lorsque la boisson distillée a une teneur en alcool supérieure à 80 % du volume. L'éthanol est principalement utilisé à des fins industrielles. La part destinée à la consommation est faible. Quant aux *boissons spiritueuses*, elles ont généralement une teneur en alcool moins élevée et sont principalement destinées à la consommation.

1.2.2 Utilisation

On trouve notamment de l'alcool dans les *boissons alcooliques*. En vertu de la législation sur les denrées alimentaires, une boisson est considérée comme alcoolique lorsque sa teneur en alcool dépasse 0,5 % du volume.⁷ Sont notamment des boissons alcooliques:

- les boissons spiritueuses;
- la bière;
- le vin, le moût de raisin partiellement fermenté, le vin bourru, le jus de raisin partiellement fermenté et les boissons contenant du vin;
- le cidre et le vin de fruits, les jus de fruits à pépins en cours de fermentation, les boissons à base de cidre ou de vin de fruits et l'hydromel;
- les autres boissons alcooliques (notamment alcopops, vins aromatisés, boissons alcooliques sucrées à base de bière).

Selon les estimations de l'AFC, les boissons alcooliques génèrent en Suisse un chiffre d'affaires annuel de près de 10 milliards de francs pour les producteurs, les grossistes, les détaillants et les exploitants d'établissements publics.

L'alcool est présent non seulement dans les boissons mais également dans les *denrées alimentaires* telles que le chocolat (par ex. bâtons au kirsch), les articles de boulangerie (par ex. tourte au kirsch), les mélanges de fondue prêts à l'emploi ou la pâte à pizza. Toutefois, la quantité d'alcool utilisée dans cette catégorie est relativement faible. Selon les estimations, elle est comprise entre 7500 et 12 500 hectolitres d'alcool pur par an.⁸ Il s'agit surtout de boissons spiritueuses et d'éthanol.

L'*industrie* et le *commerce* absorbent la plus grande partie de l'alcool produit, notamment pour ce qui est de l'éthanol à forte teneur en alcool.

⁷ Voir art. 2 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques (RS 817.022.110)

⁸ Voir rapport du Conseil fédéral du 17 août 2011 en réponse au postulat du conseiller national Jacques Bourgeois du 15 décembre 2010.

1.2.3

Les boissons distillées en particulier

Tant sur le plan légal qu'économique, il existe des différences fondamentales entre l'éthanol et les boissons spiritueuses.

	Boissons spiritueuses	Ethanol
Objet du monopole de la Confédération	Fabrication (droit transmis à des particuliers auxquels la Confédération octroie des concessions)	Importation (exercé par la Confédération elle-même); fabrication (droit transmis à des particuliers auxquels la Confédération octroie des concessions)
Volume du marché, en millions de litres d'alcool pur	Env. 10	Env. 50
Part d'importation	Env. 84 % ⁹	100 %
Part destinée à la consommation	100 %	Env. 3 %
Utilisation principale	Consommation humaine	Production industrielle ou commerciale
Imposition	Oui	Non (excepté l'éthanol destiné à la consommation)
Utilisateurs principaux	Particuliers	Entreprises
Producteurs indigènes	Entreprises privées, individus (commerce, agriculture)	Pas de producteur indigène à l'heure actuelle
Objectif du contrôle effectué par l'autorité	Contrôle effectué pour des raisons sanitaires et fiscales	Contrôle effectué pour des raisons fiscales

L'éthanol utilisé à des fins industrielles et commerciales

L'éthanol est un bien précieux pour l'industrie et le commerce, qui l'utilisent aux fins les plus diverses:

- L'*industrie pharmaceutique* a besoin d'éthanol pour la fabrication de médicaments.
- L'*industrie cosmétique* utilise l'éthanol pour la production de parfums et de soins du corps.
- L'*industrie alimentaire* se sert de l'éthanol comme matière première pour la fabrication d'arômes, d'essences ou de vinaigre et comme agent de conservation des denrées alimentaires.

⁹ Moyenne des années 2006 à 2010

- L'industrie des boissons spiritueuses emploie l'éthanol de haute qualité pour la production de liqueurs et d'apéritifs.

L'éthanol compte par ailleurs parmi les cinq principaux solvants et entre dans la fabrication de produits de nettoyage, de peintures, de vernis, d'antigels ou encore d'explosifs. Il est également un bien indispensable dans le domaine de la santé, principalement en raison de ses propriétés désinfectantes.

Le potentiel de l'éthanol en tant que substitut du pétrole fait l'objet de travaux de recherche. Il sera bientôt possible de fabriquer du plastique à partir d'éthanol.

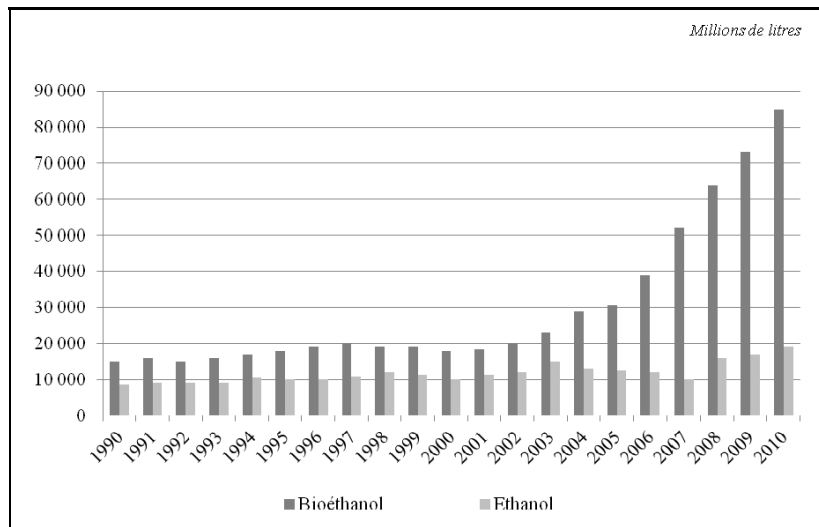
L'éthanol utilisé comme carburant (bioéthanol)

Vu l'importance croissante des enjeux climatiques et les efforts visant à réduire la dépendance au pétrole, divers Etats encouragent l'utilisation de biocarburants. Dans l'UE, il est prévu qu'au moins 10 % de tous les carburants destinés aux transports proviennent d'énergies renouvelables d'ici à 2020.¹⁰

Les efforts déployés dans le monde entier se traduisent par une hausse des quantités produites. En revanche, la quantité d'éthanol classique reste pratiquement inchangée.

Figure 2

Production mondiale de bioéthanol et d'éthanol



Source: F.O.LICHTS

¹⁰ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, JO L 140 du 5.6.2009, p. 16

La Suisse ne poursuit pas d'objectifs quantitatifs. Suite à la révision partielle de la loi sur l'imposition des huiles minérales¹¹, l'utilisation de carburants qui ménagent l'environnement est toutefois encouragée. Depuis le 1^{er} juillet 2008, le bioéthanol est ainsi exonéré de l'impôt sur les huiles minérales, pour autant que certaines exigences minimales soient respectées sur les plans écologique et social. En outre, le monopole que la Confédération détenait sur l'importation de cette substance a été levé. En 2010, 3,7 millions de litres de bioéthanol ont été vendus en Suisse, ce qui correspond à 0,5 % de l'ensemble des ventes d'essence réalisées sur le territoire helvétique. Produit exclusivement à partir de déchets de bois, le bioéthanol ne concurrence ni la chaîne alimentaire humaine ni la chaîne alimentaire animale. Depuis 2008, l'ensemble des besoins de la Suisse est couvert par les importations.¹²

Boissons spiritueuses

Ces 30 dernières années, le marché indigène des boissons spiritueuses a connu de profonds changements. Tandis que la part de marché détenue par la branche suisse des boissons spiritueuses était encore supérieure à 80 % au milieu de années 80, elle n'atteint plus que 16 % aujourd'hui.¹³

Ce recul s'explique notamment par l'harmonisation fiscale introduite à la fin des années 90 dans le cadre du GATT.¹⁴ L'impôt perçu sur les boissons spiritueuses indigènes a augmenté de 3 francs suite à l'application aux produits suisses et aux produits étrangers d'un taux unique d'imposition de 29 francs par litre d'alcool pur. En outre, les boissons spiritueuses importées, dont les prix sur le marché suisse avaient baissé de 30 à 50 %, ont exercé une pression considérable sur les produits indigènes.

Cette situation a entraîné un profond changement structurel, qui se poursuit aujourd'hui. A l'heure actuelle, la production professionnelle se concentre sur dix grandes entreprises. Pendant ce temps, les petites exploitations luttent pour leur survie.

La posture délicate de la branche suisse des boissons spiritueuses sur le marché s'explique non seulement par l'égalité de traitement, au niveau fiscal, entre les produits indigènes et les produits étrangers ainsi que par les coûts de production élevés en Suisse mais également par des contraintes légales. Jusqu'en 1999, il était en effet interdit aux producteurs indigènes de boissons spiritueuses de distiller des céréales. Les céréales sont la matière première qui entre dans la fabrication du whisky et de la vodka, qui jouissent actuellement d'une grande popularité. Ainsi, l'émergence en Suisse d'une tradition de production de ce type de boissons était impossible jusqu'à la fin du 20^e siècle. Même une fois cette interdiction levée, le développement de produits indigènes de référence prendra encore des années. En outre, la fabrication d'absinthe était interdite jusqu'en 2005.¹⁵

¹¹ RS 641.61

¹² Borregaard, l'unique producteur indigène de bioéthanol a cessé ses activités en Suisse en automne 2008.

¹³ Moyenne des années 2006 à 2010

¹⁴ RS 0.632.21

¹⁵ L'absinthe a été interdite suite à une initiative populaire qui a été acceptée par le peuple et les cantons le 5 juillet 1908.

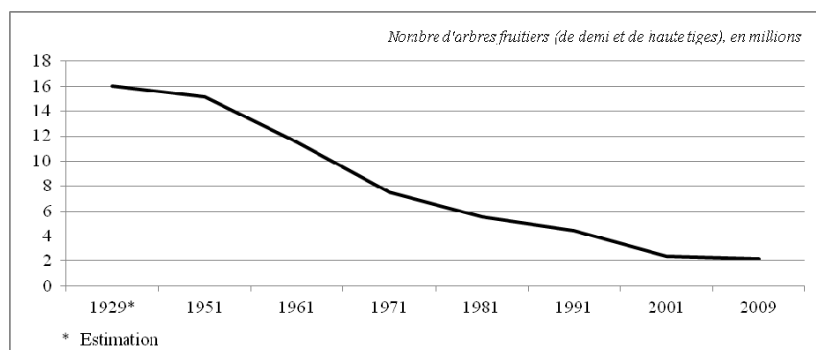
Enfin, certains pays voisins favorisent la branche en lui accordant des avantages fiscaux et en lui garantissant en partie le rachat de la production.¹⁶ Ce genre de privilège a été peu à peu supprimé en Suisse, puis complètement aboli en 1999.

Les producteurs de boissons spiritueuses ne bénéficient pas davantage de mesures de soutien indirectes: les contributions à la promotion des ventes et à la fabrication sont expressément exclues.¹⁷

Jusqu'à 40 % des cerises, prunes et poires récoltées en Suisse servent à produire des boissons spiritueuses. Le recul de l'activité nationale de distillation a un impact direct sur la culture suisse des fruits et, partant, sur la biodiversité et le paysage. Plus de 8 millions d'arbres à haute tige ont ainsi disparu depuis 1960. Sur les quelque 2,3 millions d'arbres restants, jusqu'à 800 000, soit 30 %, sont menacés.

Figure 3

Evolution du nombre d'arbres fruitiers en Suisse



Source: Office fédéral de la statistique; données 2001 et 2009: Office fédéral de l'agriculture

Loin d'être due uniquement au recul de la distillation, cette évolution s'explique principalement par les efforts consentis d'une manière générale pour trouver des modes de production plus économiques. Des arbres de basse tige ont été plantés en lieu et place d'arbres de haute tige.

Les paiements directs de la Confédération à hauteur de 15 francs et les autres contributions allant jusqu'à 35 francs par an et par arbre ont certes permis de ralentir la baisse du nombre d'arbres de haute tige mais pas de l'enrayer.

¹⁶ En Allemagne, par ex., les produits de la distillation peuvent être livrés à des prix attractifs et en franchise d'impôt à la «Bundesmonopolverwaltung für Branntwein» (administration du monopole des eaux-de-vie). En outre, ce pays exonère de l'impôt toute production excédant de 40 % au maximum le rendement normal. Enfin, les petits distillateurs agricoles qui commercialisent eux-mêmes leurs produits bénéficient d'un taux réduit d'impôt à la consommation. Voir Kastner 2009, p. 137 s.

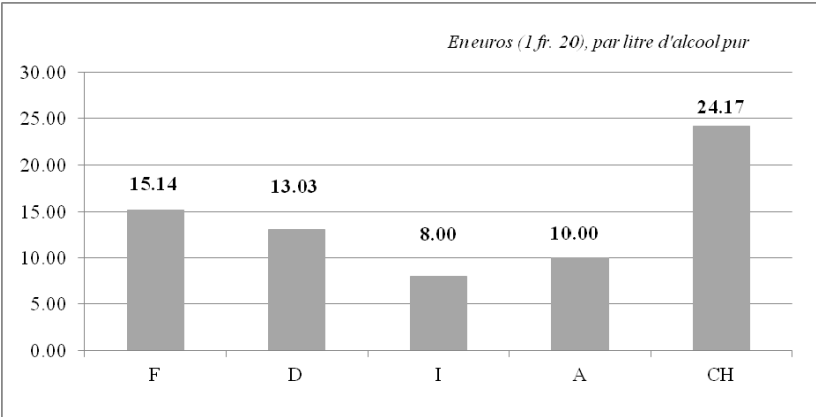
¹⁷ Art. 2, let. h, de l'ordonnance du 9 juin 2006 sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles (RS 916.010); art. 4a de l'ordonnance du 7 décembre 1998 sur les mesures en faveur du marché des fruits et des légumes (RS 916.131.11)

Impôt grevant les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation

Les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation sont grevés d'un impôt. En Suisse, ce dernier se monte actuellement à 29 francs, soit à 24,17 euros au taux de conversion de 1 fr. 20, par litre d'alcool pur, ce qui est nettement plus élevé que les impôts du même type perçus dans les pays voisins.¹⁸

Figure 4

Impôt sur les boissons spiritueuses en Suisse et dans les pays voisins



Si, dans cette comparaison, on tient également compte de la TVA perçue dans chacun des pays, le tableau d'ensemble se modifie passablement.

En Suisse, la charge fiscale est élevée uniquement pour les produits bon marché. En effet, lorsque la valeur de la marchandise augmente, l'impôt diminue grâce à une TVA très basse, comme le montrent les exemples suivants:

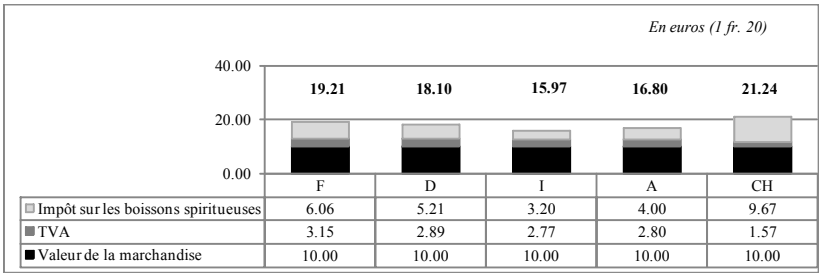
Exemple 1: marchandise valant 10 euros

Pour un litre de boisson spiritueuse dont la teneur en alcool atteint 40 % du volume et la valeur 10 euros, la charge fiscale s'élève à 5,97 euros en Italie, à 6,80 euros en Autriche, à 8,10 euros en Allemagne et à 9,21 euros en France. La Suisse est en tête de classement avec 11,24 euros.

¹⁸ En Finlande, en Grande-Bretagne, en Grèce, en Irlande, en Norvège et en Suède, l'impôt sur les boissons spiritueuses est plus élevé qu'en Suisse. Source: L'alcool en chiffres 2011, p. 37.

Figure 5

Prix à la consommation d'un litre de boisson spiritueuse (à 40 % du volume et d'une valeur de 10 euros)

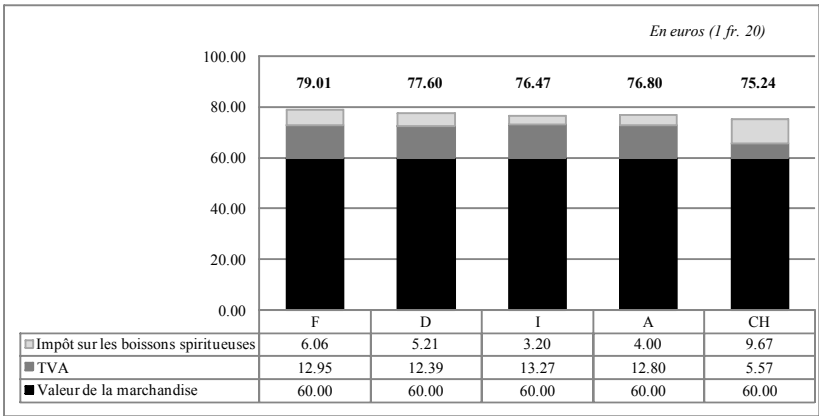


Exemple 2: marchandise valant 60 euros

L'impôt sur les boissons spiritueuses et la TVA grevant un litre de boisson spiritueuse dont la teneur en alcool atteint 40 % du volume et la valeur 60 euros représentent une charge fiscale de 16,47 euros en Italie, de 16,80 euros en Autriche, de 17,60 euros en Allemagne et même de 19,01 euros en France. C'est en Suisse que la charge fiscale est la plus basse avec 15,24 euros.

Figure 6

Prix à la consommation d'un litre de boisson spiritueuse (à 40 % du volume et d'une valeur de 60 euros)



Les deux exemples ci-dessus ne tiennent pas compte des différences de pouvoir d'achat ni des autres impôts propres à chaque pays.

Les comptes 2010 de la RFA, qui est chargée de percevoir l'impôt sur les boissons spiritueuses, font état d'un bénéfice net de 272 millions de francs, dont 10 % sont versés aux cantons. Ceux-ci utilisent ces fonds pour combattre les causes et les effets

de l'abus de substances engendrant la dépendance.¹⁹ En 2010, la dîme de l'alcool représentait un montant total de 27 millions de francs, soit environ 3 fr. 75 par habitant en Suisse. Les 90 % restants reviennent à la Confédération, qui impute cette part à ses contributions à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité.²⁰

1.2.4 Bière et vin

L'alcool contenu dans la bière et le vin ne se distingue pas de celui que l'on trouve dans les boissons spiritueuses. La seule différence réside dans le processus de fabrication, l'alcool présent dans la bière et le vin étant exclusivement obtenu par fermentation naturelle. L'acte législatif fédéral déterminant est, pour la bière, la loi sur l'imposition de la bière²¹ et, pour le vin, le droit agricole.²²

En 2010, 354 millions de litres de *bière* ont été brassés en Suisse et 99 millions de litres y ont été importés de 81 pays. La consommation en Suisse s'est élevée à 453 millions de litres, ce qui représente 57,3 litres par habitant.²³ Au même titre que les boissons spiritueuses, la bière est grevée d'un impôt à la consommation.²⁴ Ce dernier a généré des recettes de 112 millions de francs pour la Confédération en 2010. A la différence de celles provenant de l'impôt sur les boissons spiritueuses, les recettes provenant de l'impôt sur la bière n'ont pas d'affectation obligatoire et alimentent en totalité les ressources générales de la Confédération.

La même année, quelque 280 millions de litres de *vin* (env. 193 millions de litres de vin rouge et 87 millions de litres de vin blanc) ont été bus en Suisse. Un peu plus du tiers de ce vin provenait de la production indigène, qui s'est élevée à 104 millions de litres. Les importations ont atteint quelque 194 millions de litres, dont 138 millions pour le vin rouge.²⁵ L'opportunité d'assujettir le vin à un impôt à la consommation, au même titre que la bière et les boissons spiritueuses, a fait l'objet de plusieurs votations populaires au 20^e siècle. L'idée a cependant été clairement rejetée à chaque fois.

1.2.5 Mélanges composés de boissons alcooliques

Les mélanges sucrés à base de boissons spiritueuses et prêts à la consommation sont qualifiés d'alcopops.

¹⁹ Voir art. 131, al. 3, Cst. (RS **101**)

²⁰ Voir art. 104, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS **831.10**) et art. 78 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS **831.20**)

²¹ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB; RS **641.411**)

²² Notamment l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur la viticulture et l'importation de vin (ordonnance sur le vin; RS **916.140**), l'ordonnance de l'OFAG du 17 janvier 2007 concernant la liste des cépages admis à la certification et à la production de matériel standard et l'assortiment des cépages (ordonnance sur les cépages; RS **916.151.7**) et l'ordonnance du 6 décembre 1994 concernant les aides financières pour les indemnités versées en vertu de la loi sur l'agriculture (ordonnance sur les indemnités dans l'agriculture; RS **916.013**)

²³ Le marché suisse de la bière en chiffres 2010

²⁴ Voir art. 131 Cst. (RS **101**)

²⁵ L'année viticole 2010

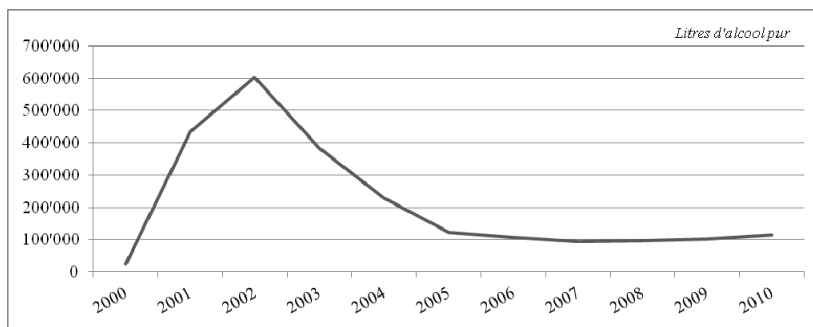
A partir de 2001, les alcopops ont acquis en un temps record une grande popularité auprès des jeunes, principalement grâce à leur forte teneur en sucre. En 2002, 40 millions de bouteilles de ces mélanges ont été vendues en Suisse. Afin de combattre l'alcoolisme chez les jeunes, la Confédération a instauré en 2004 un impôt spécial sur les alcopops. Ce dernier s'élève à 116 francs par litre d'alcool pur, ce qui correspond au quadruple de l'impôt sur les boissons spiritueuses.²⁶

Du point de vue de la santé publique, l'impôt spécial est un succès:

- Le renchérissement du prix des alcopops dû à l'impôt a rendu ces boissons moins attrayantes pour les jeunes, malgré le fort pouvoir d'achat dont ceux-ci disposent.²⁷
- Depuis que leur recette a été adaptée, les alcopops sont moins sucrés et rencontrent de ce fait moins de succès auprès des jeunes.
- Les importations d'alcopops ont continué à chuter.
- Bien que les importations de vodka notamment aient sensiblement augmenté durant la période considérée²⁸, la consommation des jeunes ne s'est reportée que partiellement sur les boissons à mélanger soi-même à base de boissons spiritueuses.²⁹

Figure 7

Evolution des importations d'alcopops



Dans l'intervalle, de nouveaux mélanges moins sucrés ou contenant de la bière ou du vin à la place des boissons spiritueuses (alcopops à base d'alcools fermentés) ont fait leur apparition sur le marché. De par leurs caractéristiques gustatives et leur conditionnement tape-à-l'œil, ils s'adressent également avant tout à de jeunes consommateurs mais ne sont pas grevés de l'impôt spécial.

²⁶ Voir art. 23^{bis}, al. 2^{bis}, Lalc (RS 680)

²⁷ Concernant le pouvoir d'achat des consommateurs âgés de 16 à 34 ans ou les dépenses que ces derniers consentent pour les boissons alcooliques, voir l'étude de l'Institut LINK 2009

²⁸ Les importations de vodka ont augmenté de plus de 20 % entre 2004 et 2005 (voir *L'alcool en chiffres 2010*, p. 16). En 2010, elles dépassaient même de près de 95 % le niveau de 2004 (voir *L'alcool en chiffres 2011*, p. 16).

²⁹ Gmel, G., Rehm, J., Kuntsche, E. N., Wicki, M., Grichting, E. 2008

1.2.6

Denrées alimentaires contenant de l'alcool

De nombreuses denrées alimentaires contiennent de l'alcool à des fins aromatiques ou conservatrices. Voici quelques exemples:

Denrées alimentaires	Alcool éventuellement ajouté
Divers desserts (glaces, crèmes, etc.)	Boissons spiritueuses
Diverses pâtisseries et confiseries (forêt noire, tourte au kirsch, etc.)	Boissons spiritueuses
Divers chocolats (bâtons au kirsch, pralinés, etc.)	Vin (champagne), boissons spiritueuses
Certaines confitures spéciales (confiture au whisky, etc.)	Boissons spiritueuses/éthanol, vin
Divers soupes prêtes à l'emploi	Boissons spiritueuses/éthanol, vin
Diverses sauces et marinades prêtes à l'emploi	Boissons spiritueuses/éthanol, vin, bière
Divers plats à base de viande prêts à l'emploi (chasse, coq au vin, etc.)	Vin, parfois boissons spiritueuses/éthanol
Divers plats à base de poisson prêts à l'emploi (ragoût de poisson, etc.)	Vin, parfois boissons spiritueuses/éthanol
Certaines spécialités de légumes (choucroute, chou rouge, etc.)	Vin, parfois boissons spiritueuses/éthanol
Certaines spécialités de fromage (fondue, stilton au porto, etc.)	Vin, parfois boissons spiritueuses
Kéfir	Ethanol (fermentation propre)
Vinaigre	Vin, boissons spiritueuses/éthanol (parfois fermentation propre)
Divers fruits (framboises, bananes, etc.)	Ethanol (fermentation propre)

En Suisse, les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses sont fiscalisées si leur teneur en alcool est supérieure à 1,2 % du volume. En revanche, celles qui contiennent de la bière sont fiscalisées uniquement si leur teneur en alcool dépasse 5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes de produit. Les denrées alimentaires contenant du vin ne sont pas grevées d'un impôt à la consommation.

1.3

L'alcool en tant que bien de consommation

1.3.1

Transformation du marché

Depuis l'introduction des restrictions du commerce et de la publicité dans les années 80, le marché des boissons alcooliques s'est profondément transformé.

En effet, la mondialisation a réuni en une véritable économie planétaire des économies nationales auparavant largement indépendantes. Cette profonde mutation a

été favorisée par l'abolition des barrières commerciales, avec pour conséquence l'ouverture de nombreux nouveaux débouchés pour tous les acteurs du marché. L'émergence de cette économie de marché mondialisée et le développement des infrastructures de transport qui l'a accompagnée ont fait croître l'offre de marchandises disponibles, d'autant plus que les prix des produits étrangers ont pu être baissés.

En outre, avec la chute du rideau de fer, d'autres fournisseurs ont fait leur apparition sur le marché européen, y proposant de nouveaux produits parfois très avantageux. L'élargissement de l'UE vers l'Est a encore accéléré l'intégration des marchés d'origine de ces opérateurs au sein de l'espace économique européen. Enfin, les nouvelles technologies comme Internet et la téléphonie mobile ont ouvert des canaux de commercialisation, de distribution et de publicité d'un genre nouveau, plus accessibles et plus rapides.

Dans le même temps, en Suisse, le bien-être de la population a continué de progresser. Le temps de travail nominal a diminué, tandis que le revenu disponible s'est accru.³⁰ Ainsi, les activités extraprofessionnelles ont gagné en importance et une grande partie de la population a pu accéder plus facilement à d'autres biens que ceux de première nécessité. Cela a conduit à un changement de valeurs dans de nombreuses couches de la société. Alors qu'on valorisait auparavant surtout les activités professionnelles, les valeurs tant individuelles que sociétales sont désormais davantage axées sur les activités accessoires et extraprofessionnelles. Les heures d'ouverture des commerces de détail et des débits de boissons ont été libéralisées. D'importants jalons ont ainsi été posés sur le chemin menant à une société qui ne dort jamais. En outre, la sensibilité de la population aux questions de santé a augmenté.

L'émergence de ces nouvelles valeurs et le caractère à la fois plus accessible et plus abordable des biens autres que de première nécessité pourraient laisser supposer que la consommation d'alcool a augmenté ces dernières années. Il n'en est rien: la consommation annuelle d'alcool pur par habitant a diminué au cours des dernières décennies. Elle est inférieure à 10 litres depuis 17 ans et même à 9 litres depuis 7 ans. En comparaison internationale, la Suisse se situe ainsi en milieu de peloton.

1.3.2 Consommation d'alcool en Suisse

En tant que *bien de consommation ou denrée d'agrément*, les boissons alcooliques ont toujours fait partie de notre culture sociale. Toutefois, les habitudes de consommation varient fortement en fonction des boissons.

Les quantités consommées et les préférences ont évolué au fil du temps:

³⁰ Le temps de travail nominal moyen est passé d'environ 44 heures en 1980 à 41,6 heures en 2005. Source: Office fédéral de la statistique (OFS).

Figure 8

Evolution de la consommation de boissons alcooliques en Suisse depuis 1883

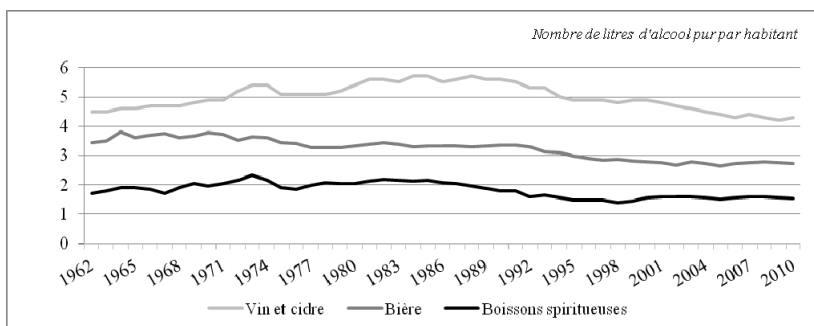


Entre 1883 et 2003, la quantité de vin consommé par habitant a été divisée par deux en Suisse. La baisse est encore plus marquée en ce qui concerne les boissons spiritueuses. En revanche, la consommation de bière a augmenté. Exprimée en litres effectifs, elle est supérieure depuis les années 60 à la consommation de vin par habitant (voir figure 8).

Du point de vue de la santé publique, il est cependant plus pertinent d'exprimer les quantités consommées en litres d'alcool pur plutôt qu'en litres effectifs. La figure 9 montre que, dans ce cas, la boisson alcoolique qui est en tête du classement est le vin et pas la bière.

Figure 9

Consommation d'alcool par habitant en Suisse



Le vin représente 50 % de l'alcool *pur* consommé par habitant en Suisse. Viennent ensuite la bière, qui atteint 30 %, puis les boissons spiritueuses, dont la part s'élève à peine à 20 % de la consommation totale d'alcool.

La consommation effective d'alcool a également diminué ces 20 dernières années. La tendance s'est confirmée en 2010: en dépit d'une légère augmentation de la

consommation de vin, dans l'ensemble, la consommation par habitant a reculé de 0,1 litre pour atteindre 8,5 litres d'alcool pur.³¹ Dans l'un de ses rapports, l'OMS montre que la consommation d'alcool par habitant est stable en Suisse.³²

Aujourd'hui, la grande majorité de la population a une attitude responsable face à l'alcool, qu'elle consomme avant tout comme denrée d'agrément. Il a été tenu compte de cette réalité lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution fédérale.³³

La consommation d'une partie, certes petite, de la population n'en demeure pas moins problématique du point de vue de la société et de la santé publique. Dans une étude pionnière en la matière, l'OFSP estime à 6,5 milliards de francs les coûts sociaux liés à la dépendance à l'alcool en Suisse pour l'année 1998. Ce montant comprend les coûts directs (11 %), les coûts indirects (22 %) ainsi que les coûts immatériels de l'abus d'alcool (66 %).³⁴

1.3.3 Habitudes de consommation d'alcool des jeunes en particulier

Au cours des dernières années, c'est en particulier la consommation problématique d'alcool chez les jeunes qui a marqué les esprits. Sur mandat de la RFA, l'institut LINK à Lausanne a ainsi réalisé en 2009 une étude sur les habitudes de consommation des jeunes³⁵, interrogeant 2000 personnes âgées de 16 à 34 ans.

L'étude distingue quatre catégories de boissons: les boissons spiritueuses, la bière, le vin et les autres boissons alcooliques (alcopops, apéritifs, liqueurs, etc.). Les trois premières catégories représentent 95 % de la consommation d'alcool et la quatrième 5 %.

L'étude montre que la consommation de boissons spiritueuses, y compris sous forme de mélanges à réaliser soi-même, est élevée chez les jeunes de 16 à 19 ans notamment. Représentant 86 % de la quantité totale d'alcool consommé, la consommation de bière et de vin est toutefois nettement plus importante que celle de boissons spiritueuses. D'après la dernière enquête suisse sur la santé, qui date de mai 2009, les jeunes de 15 à 24 ans consomment cependant davantage de boissons spiritueuses que les personnes des autres tranches d'âge.³⁶

Plus des deux tiers des personnes âgées de 18 à 20 ans interrogées dans le cadre de l'étude LINK ont déclaré avoir déjà été sollicitées par des jeunes de moins de 16 ou

³¹ L'alcool en chiffres 2011, p. 21

³² OMS, European Status Report on Alcohol and Health 2010

³³ Alors qu'autrefois l'art. 32^{bis}, al. 2, de la Constitution fédérale de 1874. disposait que «la législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie», aujourd'hui l'art. 105 de la Constitution de 1999 (RS 101) oblige simplement la Confédération à tenir compte «en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool».

³⁴ Programme National Alcool (PNA) 2008-2012, p. 25

Par coûts directs, on entend les frais des traitements médicaux des maladies et accidents provoqués par l'alcool. Les coûts indirects englobent les pertes de production résultant d'un décès prématuré, d'une invalidité ou d'une perte d'emploi en raison de l'alcoolisme. Sont considérés comme des coûts immatériels la diminution de la qualité de vie des personnes dépendantes par suite d'une maladie ou d'un accident dus à l'alcool ainsi que les conséquences négatives sur les proches (troubles psychosociaux et comportementaux).

³⁵ Institut LINK 2009

³⁶ Notari, L., Delgrande, M., Maffli, E. 2009

18 ans pour acheter des boissons alcooliques à leur place. La moitié d'entre elles ont donné suite à ces demandes, remettant ensuite les boissons aux mineurs. Ces pratiques permettent à des jeunes qui n'ont pas encore atteint les limites d'âge légales de 16 ou 18 ans applicables à la remise de boissons alcooliques de se procurer de l'alcool. Ce dernier est également encore accessible aux mineurs dans le commerce (commerces de détail et débits de boissons), même si la généralisation des achats tests limite toujours plus cette possibilité.

L'étude LINK montre aussi que le pouvoir d'achat des 16–34 ans est très élevé. Ainsi, les dépenses que ces derniers consentent pour les boissons alcooliques sont importantes. Pour avoir un impact sensible sur la consommation d'alcool de ce groupe de la population, le prix de vente des boissons alcooliques devrait être augmenté considérablement en Suisse.

Cette interprétation entre toutefois en contradiction avec d'autres études internationales qui ont montré qu'une faible augmentation du prix avait déjà un effet sur la consommation.³⁷

1.4 Effets de la consommation d'alcool

Selon l'OFSP, la consommation d'alcool est l'un des cinq principaux facteurs de maladie. Elle est à l'origine de 9 % de la charge de morbidité totale en Suisse.³⁸ Les décès directement liés à la consommation d'alcool s'élèvent à 2000 par an en Suisse.³⁹ Chaque jour, six jeunes âgés de 10 à 23 ans sont admis dans un hôpital suisse en raison d'une intoxication alcoolique.⁴⁰

La consommation problématique d'alcool touche toutes les tranches d'âge. Elle tend à prendre la forme de l'hyperalcoolisation chez les jeunes et de la consommation chronique chez les plus de 50 ans.

Les conséquences sanitaires et sociales de la consommation d'alcool ont fait l'objet d'innombrables études scientifiques en Suisse et à l'étranger.

Les explications ci-après se basent sur des méta-analyses qui donnent un aperçu scientifique consolidé des résultats des études les plus importantes. La liste des méta-analyses consultées figure en annexe.

1.4.1 Effets sur la santé

Dans le monde, 4 décès sur 100 sont directement imputables à la consommation d'alcool. L'alcool est, avec le tabac, l'une des principales causes de mortalité et de maladie.

Certaines maladies, notamment la dépendance à l'alcool, certaines affections du système nerveux, la psychose alcoolique, la cirrhose du foie, des affections du cœur, la gastrite alcoolique, l'hépatite alcoolique et l'intoxication à l'alcool, présentent un lien manifeste et immédiat avec la consommation d'alcool.

³⁷ ScHARR University of Sheffield, 2008

³⁸ Message du 30 septembre 2009 relatif à la loi sur la prévention (FF 2009 6389)

³⁹ Rehm, J., Roerecke, M., Patra, J. 2006

⁴⁰ Wicki, M., Gmel, G. 2009

Il est probable que l'alcool favorise également fortement le développement d'autres maladies, sans en être la cause immédiate. Font partie de ces maladies divers types de cancer (foie, intestin, sein), diverses formes de diabète, des affections cérébrovasculaires ainsi que des dépressions pouvant conduire au suicide. A cette liste s'ajoutent les accidents dus à une consommation d'alcool excessive ou inadaptée et dont les conséquences sont souvent mortelles (accidents de la route, chutes, noyades ou brûlures).

L'OMS a élaboré une norme internationale définissant le seuil à partir duquel l'alcool augmente considérablement les risques pour la santé. Le seuil maximal se situe à 40 grammes d'alcool par jour chez les hommes (ce qui correspond à 3 unités de bière à 3 dl, à 3 unités de vin à 1 dl ou à 3 unités de boissons spiritueuses à 2 cl) et à 20 grammes chez les femmes. Cette «inégalité» entre les sexes est due à des taux différents de graisse et d'eau dans le corps. En moyenne, les femmes ont davantage de graisse et moins d'eau par kilo de masse corporelle que les hommes. Ainsi, à quantité égale d'alcool consommé, la concentration d'alcool dans le sang sera généralement plus élevée chez une femme que chez un homme de même poids.⁴¹

Les risques pour la santé dépendent non seulement de la quantité consommée mais également du mode de consommation. L'hyperlcoolisation (*binge drinking*), pratique qui consiste à boire de grandes quantités d'alcool en peu de temps, est considérée comme particulièrement risquée pour la santé.

Diverses études montrent que, lorsqu'elle est modérée (moins de 20 g par jour), la consommation d'alcool a un effet protecteur. Elle réduirait notamment le risque d'affections du système circulatoire, de crises d'apoplexie et de calculs biliaires. Elle amoindrirait également le risque de diabète.⁴² Par ailleurs, certaines études confirment qu'une consommation d'alcool modérée réduit le risque de succomber à une maladie cardiovasculaire.⁴³

Des études plus récentes relativisent ces résultats. D'après les auteurs de ces dernières, les effets positifs liés à une consommation modérée d'alcool sont surestimés.⁴⁴ Une nouvelle étude britannique conteste même que l'alcool ait un effet salutaire et avance que, même s'il est consommé en très petite quantité, l'alcool augmente le risque de cancer.⁴⁵

1.4.2 Effets dépendant de l'âge

Près de 34 % des dysfonctionnements pathologiques dus à l'alcool apparaissent entre 15 et 29 ans, environ 31 % entre 30 et 44 ans et 22 % entre 45 et 49 ans.

Sur le plan de la santé, les enfants et les jeunes réagissent plus fortement à la consommation d'alcool que les adultes. Leurs organes sont plus sensibles à l'alcool car ils sont encore en développement. En outre, les enfants et les jeunes ont nettement moins d'expérience en matière de consommation d'alcool et tendent ainsi à sous-estimer les risques de cette substance. Lorsqu'elle est fréquente dès l'âge de 14 ou 15 ans, la consommation excessive d'alcool accroît le risque de dépendance. Elle

⁴¹ Addiction Info Suisse (édit.) 2011

⁴² Notamment d'après Ashley, M.J., Rehm, J., Bondy, S., Single, E., Rankin, J. 2000

⁴³ Ronskley, P.E., Brien, S.E., Turner, B.J., Mukamal, K.J., Ghali, W.A. 2011, p. 342

⁴⁴ Fillmore, K.M., Kerr, W.C., Stockwell, T., Chikritzhs, T., Bostrom, A. 2006

⁴⁵ Schütze (édit.) 2011

peut également entraîner une instabilité de la santé psychique, limiter la capacité d'apprentissage et augmenter la propension aux comportements criminels.

Chez les jeunes, la consommation d'alcool peut altérer la partie du cerveau qui gère les processus d'apprentissage. Une consommation d'alcool très importante peut entraîner des lésions irréversibles du cerveau.

1.4.3 Effets sociaux

Les milieux scientifiques se sont penchés sur la consommation d'alcool et les effets négatifs de cette dernière sur la société, qui prennent avant tout la forme de violences (crimes, violence domestique et conjugale, dysfonctionnements familiaux), de troubles de l'ordre public, de problèmes financiers et de difficultés dans le domaine de la formation.

Les coûts sociaux de la consommation d'alcool sont à la charge de la société. Cependant, le lien de causalité directe est difficile à prouver scientifiquement. L'alcool influence le comportement social en interaction avec de nombreux autres facteurs.

1.5 Mesures relevant de la puissance publique visant à limiter la consommation d'alcool

Bien que la majeure partie de la population ait une attitude responsable face à l'alcool, il est indiqué que l'Etat prenne des mesures. N'étant pas une denrée alimentaire banale, l'alcool peut en effet avoir sur certains consommateurs des effets négatifs devant finalement être assumés par l'ensemble de la société.

Il existe une longue tradition de mesures relevant de l'Etat et, partant, de la puissance publique et visant à limiter la consommation d'alcool. Celles-ci peuvent aller jusqu'à la prohibition totale, qui est toujours pratiquée dans certains Etats arabes par exemple. De leur côté, les Etats occidentaux augmentent, par le biais d'impôts, les prix des boissons alcooliques et limitent le commerce et la publicité pour ces dernières. Toutefois, certains Etats occidentaux connaissent également des interdictions de consommation, limitées à certaines heures et à certains endroits, qui s'appliquent dans les lieux publics.

Les enseignements scientifiques sur l'efficacité des mesures de ce type sont exposés ci-après dans un aperçu qui se base, lui aussi, sur des méta-analyses.

1.5.1 Mesures portant sur la formation des prix

D'un point de vue scientifique, l'une des mesures potentiellement les plus efficaces en matière de politique de l'alcool consiste à agir sur les prix, même si ce type de mesures a pour corollaires des effets négatifs tels que la contrebande et la production illégale.

Les mesures portant sur la formation des prix ont surtout un effet sur les jeunes et les personnes dépendantes de l'alcool. Or, dans une perspective globale, elles ne sont efficaces que lorsque les possibilités de substitution sont limitées. La Suisse a ainsi

introduit un impôt spécial sur les alcopops en 2004. Les ventes de ces boissons alcooliques extrêmement populaires auprès des jeunes se sont effondrées. Cet exemple montre que l'augmentation d'impôts déjà existants ou l'introduction de nouveaux impôts peuvent entraîner une réduction de la consommation d'alcool chez les jeunes notamment. Toutefois, ces derniers ont commencé à réaliser eux-mêmes des mélanges, contournant ainsi en partie l'impôt spécial. En outre, les ventes de boissons alcooliques sucrées à base de bière et de vin, qui sont également exonérées de l'impôt, ont augmenté (à propos des alcopops, voir le ch. 1.2.5 ci-dessus).

Certains fournisseurs baissent de manière ciblée les prix des boissons alcooliques afin de promouvoir les ventes de ces dernières. Une pratique connue est celle des *happy hours*. De nombreuses études prouvent qu'il existe un lien direct entre les *happy hours* et l'hyperalcoolisation, d'une part, et les intoxications dues à la consommation d'alcool chez les jeunes, d'autre part.⁴⁶

1.5.2 Mesures visant à limiter l'accès à l'alcool

Un nombre croissant d'études confirme qu'il existe un lien entre la densité des points de vente de boissons alcooliques et certains problèmes découlant de la consommation de ces dernières tels que la violence et le vandalisme.

Les milieux scientifiques ont également établi un lien direct entre les heures d'ouverture des points de vente et la consommation d'alcool. Plus les heures d'ouvertures sont étendues, plus la consommation d'alcool et les effets négatifs qui en découlent ont tendance à augmenter.

Plus la limite d'âge applicable à la remise de boissons alcooliques est élevée, plus il devient difficile pour les jeunes de se procurer de l'alcool dans le commerce. Diverses études confirment notamment que le relèvement à 21 ans de la limite d'âge pour la remise d'alcool aux Etats-Unis a conduit à une baisse de 16 % des accidents de la route.⁴⁷

1.5.3 Restrictions de la publicité

La publicité véhicule une image positive de l'alcool en tant que bien de consommation, en particulier auprès des enfants et des jeunes. Les jeunes qui sont fréquemment exposés à cette publicité boivent d'ailleurs davantage que les autres.

Sur les réseaux sociaux tels que *Facebook* ou *Twitter*, ils sont confrontés à des produits et à de la publicité sous une forme nouvelle. Il n'existe pas encore d'études scientifiques à ce sujet.⁴⁸

⁴⁶ Voir annexe III, liste des méta-analyses consultées

⁴⁷ Voir annexe IV, liste des méta-analyses consultées

⁴⁸ Voir l'annexe V, liste des méta-analyses consultées

1.6

Digression: publicité sur Internet

La publicité pour l'alcool sur Internet a gagné en importance ces dernières années. Virtuelle ou réelle, elle revêt d'autres formes que la publicité traditionnelle. Bien que celles-ci ne constituent pas toujours de véritables nouveautés, elles touchent un large public. Les vidéos publicitaires en sont un bon exemple. Accessibles par tout un chacun sur des plateformes telles que *Youtube*, elles peuvent être diffusées partout dans le monde, sans que l'âge des spectateurs soit vérifié. La plupart de ces vidéos ne ressemblent pas aux messages publicitaires classiques qui passent à la télévision mais se présentent par ex. sous la forme de clips dans lesquels le produit publicitaire reste en marge, tout en apparaissant clairement. Généralement jeune, le public cible apprécie ces créations, qu'il s'empresse de faire connaître à d'autres personnes. Par un effet de bouche à oreille, les vidéos sont alors visionnées des milliers, voire des millions de fois, sans que le fournisseur doive déboursier d'importantes sommes (uniquement les coûts de production). D'autres exemples sont les applications pour téléphones intelligents (par ex. recettes de cocktails), qui font également office de supports publicitaires, les sites Internet proposant des concours ou autres ou encore les marques présentes dans les mondes virtuels ou sur les réseaux sociaux comme *Facebook*, où des modérateurs veillent, par exemple, dans des forums, à ce que les discussions portent sur tel ou tel produit. Les visiteurs sont alors encouragés à faire des propositions de dégustation. Nombreuses sont les nouvelles plateformes qui permettent de cibler les personnes auxquelles l'on souhaite s'adresser. Ainsi, la publicité peut être conçue de manière à être vue uniquement par des personnes présentant un profil particulier (par ex. les jeunes), et ce même si le média en soi s'adresse à un public bien plus large.

Bien qu'Internet joue un rôle moins important dans le commerce des boissons alcooliques, les fournisseurs présents sur la Toile sont tout de même nombreux et vont du grand distributeur au vendeur privé sur les sites d'enchères, en passant par l'expéditeur de spécialités actif sur le plan international. L'âge des acheteurs ne fait pas l'objet d'une vérification systématique. Dans certains domaines comme les ventes privées, ce genre de contrôle reste même exceptionnel. Internet ne se prête cependant pas aux achats spontanés. Même si les coûts supplémentaires constituent une limite, il existerait toujours des procédures et des services qui permettent, dans les boutiques en ligne également, de passer plus ou moins outre les contrôles relatifs à l'âge (carte de crédit prouvant que l'acheteur a l'âge légal requis, contrôle du code figurant sur la carte d'identité, copie de la carte d'identité, remise des boissons uniquement à un adulte).

Jusqu'ici, il n'a pas été difficile de justifier pourquoi il est nécessaire d'étendre aux activités sur Internet susmentionnées les restrictions de la publicité et du commerce pour les boissons alcooliques, les dispositions étant pour la plupart formulées de manière neutre sur le plan technologique. Les défis sont autres, plus complexes. En tant que dispositions de droit public, les restrictions s'appliquent par ex. uniquement aux faits qui se déroulent en Suisse. Toutefois, leur application à une publicité étrangère peut être justifiée si cette dernière a suffisamment d'influence sur le territoire suisse. Dans le cas d'une publicité sur des serveurs étrangers, il faut, par exemple, examiner si (et comment) celle-ci s'adresse (également) à un public résidant en Suisse. Si tel est le cas, reste encore à régler la question d'une exécution forcée des interdictions suisses lorsque les acteurs se trouvent à l'étranger. C'est à ce moment au plus tard que l'exécution échoue dans les faits même si les responsables devaient être identifiés. Il est possible d'en appeler à la collaboration du fournisseur d'accès à

Internet dont les plateformes sont utilisées pour commettre les infractions. L'expérience montre en effet que cette approche peut fonctionner lorsque les infractions sont avérées. Les exploitants de plateformes commerciales s'imposent en général des restrictions applicables à la publicité faite par des tiers qui peuvent d'ailleurs aller au-delà du droit local (par ex. interdiction totale de la publicité pour les boissons spiritueuses). Si une publicité ne contrevient pas à ces règles, les fournisseurs bloquent tout au plus les contenus de manière locale, pour autant qu'une autorité l'exige (par ex. adaptation de l'offre suisse ou blocage des accès provenant du territoire helvétique). En général, cela ne vaut pas la peine d'engager une procédure forcée contre les fournisseurs étrangers qui ne se montrent pas coopératifs. Les éventuelles filiales suisses de ces derniers n'y changent rien, étant donné qu'elles n'exploitent normalement pas les plateformes qui posent problème. En outre, il est reconnu que les hébergeurs ne sont en principe pas obligés d'examiner de manière préventive les offres de leurs clients. Ceux-ci ne doivent donc agir que sur demande. L'approche qui consiste à instaurer des blocages du côté de l'internaute basé en Suisse, comme cela est régulièrement exigé pour les autres contenus illégaux, n'est pas réalisable (notamment en raison des problèmes d'identification, du nombre important de blocages et des effets secondaires sur les contenus légaux). En outre, de tels blocages ne peuvent sans doute pas être ordonnés en vertu du droit en vigueur.

2 Politique de la Confédération en matière d'alcool

La politique de la Confédération en matière d'alcool comprend aussi bien des mesures qui s'adressent à la population (prévention comportementale) que des mesures qui influent sur l'offre et soumettent le commerce ou la publicité pour les boissons alcooliques à des restrictions (prévention structurelle). A cela s'ajoutent des exigences fiscales.

2.1 Rappel historique

Stratégie de réduction de la production

La politique de la Confédération en matière d'alcool se concentre, ou du moins se concentrait à l'origine, sur les boissons distillées. En 1885, la Constitution fédérale attribue à la Confédération une compétence législative en matière de boissons distillées. Vient ensuite l'adoption de la loi fédérale sur l'alcool du 23 décembre 1886, dont l'orientation fondamentale reflète le contexte économique et social de la seconde moitié du 19^e siècle. Les boissons distillées étaient alors combattues comme une menace sérieuse pour le progrès social. Cette loi instaure les monopoles de la Confédération qui s'appliquent aujourd'hui à la fabrication et à l'importation des boissons distillées.

Le choix de ne pas assujettir à la législation sur l'alcool les eaux-de-vie à base de fruits conduit, après 1886, à une croissance exponentielle de la distillation de fruits, laissant craindre une résurgence de la «peste du schnaps».

Une modification de la Constitution adoptée en 1930 étend la compétence législative de la Confédération à l'ensemble des boissons spiritueuses. En 1932, la Confédération édicte la Lalc, encore en vigueur.

La Lalc et, partant, la réglementation exhaustive des boissons distillées constituent la pierre angulaire de la politique de la Confédération en matière d'alcool. Dans son message du 1^{er} juin 1931 relatif au projet de la Lalc actuelle⁴⁹, le Conseil fédéral assigne trois grands objectifs à la loi:

1. réduire la consommation de l'eau-de-vie;
2. utiliser rationnellement les matières premières distillables ainsi que les boissons distillées et perfectionner les procédés de distillation;
3. augmenter les recettes destinées à l'assurance-vieillesse et survivants.

Le principal instrument prévu par la loi pour atteindre ces objectifs est, outre trois monopoles fédéraux, un impôt à la consommation, auquel vient s'ajouter un vaste système de surveillance et de contrôle.

Par la suite, la Confédération poursuit une stratégie de réduction de la production: elle acquiert notamment 30 000 alambics qu'elle détruit, soutient financièrement et logistiquement l'abattage de millions d'arbres fruitiers et rachète la production d'eau-de-vie de fruits à pépins.

A l'origine, l'imposition de la bière ne faisait pas partie des objectifs de la politique en matière de santé et, partant, de la politique en matière d'alcool. Elle découle plutôt des besoins financiers de la Confédération dans la période qui précède la Seconde Guerre mondiale.⁵⁰ Ce n'est que depuis 2007 que la loi sur l'imposition de la bière assigne à la Confédération la tâche de protéger la jeunesse et la santé (art. 1, al. 2, LIB).

Quant au vin, la Confédération ne l'a soumis que temporairement, aux alentours de la Seconde Guerre mondiale, à un impôt à la consommation, et ce, là encore, pour des motifs financiers principalement. En outre, comme l'explique le Conseil fédéral dans son message du 4 août 1934 concernant l'impôt fédéral sur les boissons⁵¹, la charge de cet impôt ne devait être supportée «ni directement, ni indirectement» par les producteurs de vins indigènes. Dans les années 50, cherchant notamment à rendre définitive l'imposition du vin, la Confédération subit deux échecs en votation populaire. Dans les années 60, la majorité du peuple rejette une autre initiative populaire qui poursuit le même but.

⁴⁹ FF 1931 I 729 s.

⁵⁰ Dans son message du 12 mai 1926 concernant la perception de droits d'entrée supplémentaires sur l'orge, le malt et la bière (FF 1926 I 706), le Conseil fédéral indique que «tenant compte des obstacles auxquels se heurte fatalement un impôt de ce genre [il est question ici d'un impôt sur toutes les boissons alcooliques] dans une démocratie où le peuple prononce en dernier ressort, le Conseil fédéral a tenu pour inopportun et inutile de proposer un système de taxe générale. Il est résolu, par contre, à pousser énergiquement son projet d'imposition de l'alcool. En outre, il vous propose, pour atteindre dans une certaine mesure la consommation de la bière, d'introduire des taxes douanières supplémentaires frappant les matières premières destinées à la fabrication de la bière et la bière elle-même.» L'imposition directe de la bière suivra en 1933. Voir notamment le message du Conseil fédéral du 2 septembre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées au rétablissement de l'équilibre budgétaire (FF 1933 II 201).

⁵¹ FF 1934 II 881

Stratégie de limitation de l'accès aux boissons alcooliques: passage à la réglementation du commerce

A la fin des années 70, les Jeunes Bons-Templiers suisses lancent une initiative populaire visant l'interdiction de la publicité notamment pour les boissons alcooliques. Le Conseil fédéral propose au Parlement de soumettre l'initiative «contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance» sans contre-projet au vote du peuple et des cantons et d'inviter ceux-ci à la rejeter. Les deux Chambres rejettent finalement l'initiative mais s'attendent à ce que le Conseil fédéral tienne compte des souhaits des auteurs de l'initiative au niveau de la loi et de l'ordonnance.⁵² Par la suite, des restrictions du commerce et de la publicité ont été inscrites dans la loi sur l'alcool. Dans le cadre de la *stratégie de limitation de l'accès aux boissons alcooliques*, la Confédération interdit notamment les offres d'appel, la vente de boissons spiritueuses sur les marchés hebdomadaires ainsi que les dégustations gratuites. Cette interdiction jette les bases de la réglementation du commerce des boissons alcooliques à des fins de santé publique.

Cette politique a été confirmée en 2004 avec l'assujettissement des alcopops, extrêmement populaires auprès des jeunes surtout, à un impôt spécial représentant le quadruple de l'impôt sur les boissons spiritueuses.⁵³

2.2 Situation actuelle

A l'origine, la Constitution fédérale disposait que «la législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie». Ce mandat est devenu caduc le 1^{er} janvier 2000, date à laquelle la nouvelle Constitution fédérale est entrée en vigueur. La Confédération doit désormais tenir compte «en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool» dans la législation sur l'alcool.⁵⁴

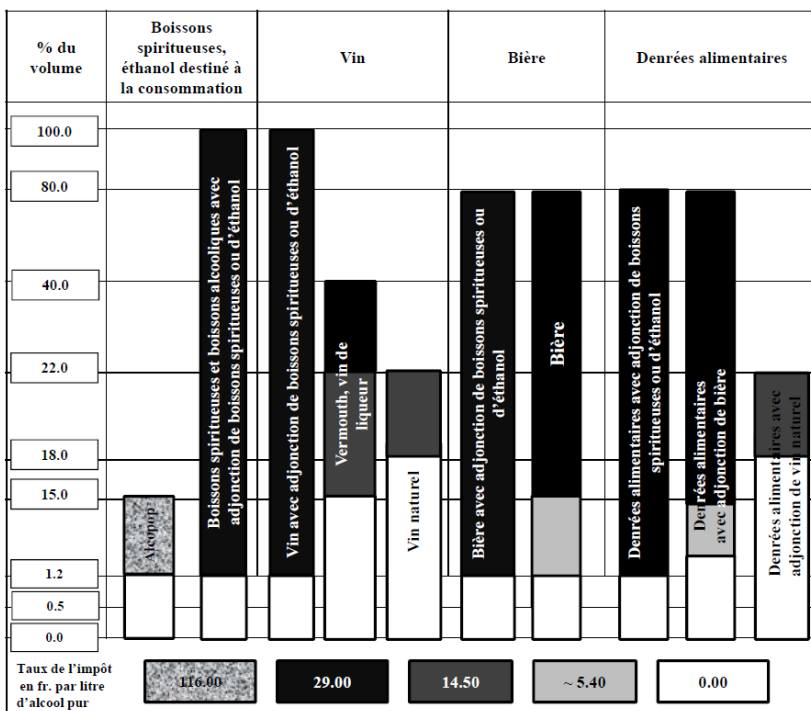
2.2.1 Aperçu des impôts à la consommation grevant l'alcool

Se fondant sur l'art. 131 Cst., la Confédération perçoit sur les boissons et denrées alimentaires contenant de l'alcool l'impôt sur les boissons spiritueuses ou l'impôt sur la bière. Le tableau ci-après illustre les importantes différences qui existent en la matière:

⁵² Message du 11 décembre 1978 concernant la modification de la loi fédérale sur l'alcool (FF 1979 I 57)

⁵³ Voir ch. 1.2.5

⁵⁴ Voir art. 105 Cst. (RS 101)



La Constitution fédérale ne prévoit pas d'impôt à la consommation sur le vin. Celui-ci est néanmoins fiscalisé lorsque sa teneur en alcool dépasse 18 % du volume, car on considère alors que l'alcool ne résulte pas exclusivement d'un processus de fermentation naturelle mais de l'adjonction d'éthanol ou de boissons spiritueuses.

2.2.2 Restrictions du commerce et de la publicité

Divers actes législatifs fédéraux, notamment la Lalc et la législation sur les denrées alimentaires⁵⁵, soumettent le commerce et la publicité pour les boissons spiritueuses à des restrictions. Des dispositions à caractère plus ponctuel figurent dans la législation sur la radio et la télévision⁵⁶, la loi fédérale sur le commerce itinérant⁵⁷ et

⁵⁵ L'art. 11 de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUO; RS **817.02**) prévoit des restrictions du commerce et de la publicité pour les boissons alcooliques. Ces dernières sont précisées et complétées par l'art. 4 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques (RS **817.022.110**).

⁵⁶ L'art. 10, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS **784.40**) prévoit l'interdiction de la publicité pour les boissons spiritueuses. L'art. 12, al. 4, LRTV interdit en outre le parrainage d'émissions par des fabricants de boissons spiritueuses.

⁵⁷ L'art. 11 de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (RS **943.1**) interdit la vente itinérante de boissons alcooliques.

l'ordonnance sur les routes nationales⁵⁸. Les cantons fixent également des interdictions et des restrictions en rapport avec le commerce des boissons alcooliques. Il existe en outre dans certains cantons et communes des dispositions concernant les lieux où la publicité pour ces boissons est autorisée.

Des règles spécifiques s'appliquant uniquement à certains événements ont été discutées dans le cadre du projet «SIKO+», qui prévoit de définir des mesures susceptibles d'enrayer la violence lors de manifestations sportives.⁵⁹ Parmi les mesures débattues figurent l'instauration de secteurs visiteurs sans alcool, la limitation du débit à la bière légère et la généralisation des achats tests dans les stades. Ce pan du projet est bouclé. La RFA reste active dans le domaine de la remise de boissons alcooliques aux jeunes par les débits de boissons et réalise une surveillance de l'alcool. Les enseignements qui en seront tirés seront ensuite transmis aux cantons après un délai de trois ans.

Les mesures prévues dans le cadre du programme «Via Sicura»⁶⁰ (par ex. interdiction pour les nouveaux conducteurs de consommer de l'alcool ou éthylo-tests anti-démarrage) n'ont quant à elles pas trait à la réglementation du commerce mais visent avant tout à changer le comportement des usagers de la route. Ayant pour cible les consommateurs, elles n'influent qu'indirectement sur l'offre de boissons alcooliques.

En résumé, la réglementation du commerce des boissons alcooliques se fonde actuellement sur diverses bases légales dont les contenus se recouvrent en partie.

On trouve ainsi des dispositions régissant la publicité des boissons alcooliques et visant à protéger la jeunesse aussi bien dans la Lalc que dans les législations sur les denrées alimentaires et sur la radio et la télévision.

Mettant en œuvre uniquement les dispositions sur la publicité inscrites dans la Lalc, la Confédération garantit une approche uniforme en Suisse en matière de publicité pour les boissons spiritueuses. En revanche, l'application des dispositions régissant la publicité pour la bière et le vin qui figurent dans la législation sur les denrées alimentaires est du ressort des cantons.

La situation est encore plus compliquée en ce qui concerne le commerce des boissons alcooliques, qui fait l'objet de dispositions tant aux niveaux fédéral que cantonal. La mise en œuvre de *l'ensemble* de ces dispositions incombe aux cantons. Ainsi, les entreprises de commerce de détail et les établissements de débit de boissons actifs dans toute la Suisse doivent faire face à 26 législations cantonales et à plusieurs actes législatifs fédéraux.

⁵⁸ En vertu de l'art. 6, al. 2, de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN; RS 725.111), les établissements destinés au ravitaillement, à la restauration et à l'hébergement le long des routes nationales ne sont pas autorisés à vendre ou à servir de l'alcool. L'art. 7, al. 4, ORN prévoit la même interdiction pour les aires de repos des routes nationales.

⁵⁹ Participent à ce projet, outre différentes entités de la Confédération (OFSP, RFA, SG DDPS, OFSP), diverses fédérations sportives telles que Swiss Olympic, la Ligue nationale suisse de hockey sur glace ou l'Association suisse de football, les CFF, l'Association des entreprises suisses de services de sécurité, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police ainsi que certains exploitants de stades.

⁶⁰ Message du 20 octobre 2010 concernant Via sicura (FF 2010 7703)

2.2.3

Instruments nécessaires à la conduite de la politique de la Confédération en matière d'alcool

PNA

Le PNA est le document stratégique sur lequel la Confédération base sa politique en matière d'alcool.

Le 22 juin 2008, le Conseil fédéral a adopté le PNA 2008–2012, qui vise à réduire la consommation problématique d'alcool⁶¹ et la dépendance à l'alcool.

Les principaux objectifs du PNA 2008–2012 sont les suivants:

- sensibiliser la société ainsi que les milieux politiques et économiques à la vulnérabilité particulière des enfants et des adolescents, afin qu'ils soutiennent les mesures visant à protéger la jeunesse;
- diminuer la consommation problématique d'alcool (ivresse ponctuelle, consommation chronique ou inadaptée à la situation);
- réduire le nombre de personnes dépendantes de l'alcool;
- diminuer sensiblement les conséquences négatives de la consommation d'alcool sur les proches et l'entourage;
- diminuer les conséquences négatives de la consommation d'alcool sur la vie sociale et sur l'économie;
- coordonner les activités des acteurs publics et privés du domaine de l'alcool, afin que ces derniers contribuent à une mise en œuvre réussie du PNA;
- sensibiliser la population aux effets négatifs de la consommation d'alcool, afin qu'elle soutienne les mesures visant à réduire ces derniers.

Loi sur la prévention

A l'avenir, les activités de la Confédération en matière de prévention des problèmes liés à l'alcool seront également régies par la loi sur la prévention, pour autant que celle-ci soit adoptée sur la base du message approuvé par le Conseil fédéral le 30 septembre 2009⁶². Selon ce message, la loi sur la prévention concrétise le mandat constitutionnel qui oblige la Confédération à légiférer sur la lutte contre les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses. La loi sur la prévention poursuit un double objectif, à savoir améliorer la conduite, la coordination et l'efficacité des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce et renforcer la prévention et la promotion de la santé en Suisse. En tant qu'instrument important pour la coordination des mesures de prévention au niveau fédéral, elle prévoit l'élaboration et la mise en œuvre de programmes nationaux. Parmi ces derniers, on retrouve le PNA, qui dirige et coordonne déjà aujourd'hui la prévention des problèmes liés à l'alcool.

⁶¹ Conformément aux standards internationaux, on parle de «consommation problématique» lorsque la consommation d'alcool met notablement en péril la santé propre ou celle d'autres personnes et que des préjudices correspondants sont possibles ou adviennent effectivement. On considère aussi comme problématique la consommation d'alcool par des personnes qui devraient s'en abstenir complètement, les enfants et les personnes malades notamment. Voir le PNA 2008-2012, p. 13.

⁶² FF 2009 6389

2.3 Compétences dans le domaine de la politique en matière d'alcool

2.3.1 Aperçu

A l'heure actuelle, les tâches qui ont un rapport plus ou moins direct avec la politique en matière d'alcool sont accomplies par:

- 18 offices fédéraux (AFC, AFD, domaine de la défense, fedpol, METAS, OFAE, OFAG, OFAS, OFC, OFCOM, OFEN, OFEV, OFFT, OFROU, OFS, OFSP, OFSPO, SECO),
- 2 établissements de la Confédération (CNA, RFA),
- 2 fondations de droit privé (bpa, Contrôle suisse du commerce des vins), et
- les 26 cantons.

A cette liste s'ajoutent la CFAL⁶³, qui assiste le Conseil fédéral dans le domaine de la prévention des problèmes liés à l'alcool, ainsi que l'organe de direction national chargé de mettre en œuvre le PNA (représentants de la Confédération: OFSP, RFA).

Malgré le nombre important d'acteurs concernés, au niveau fédéral ce sont avant tout l'OFSP (prévention), la RFA (impôt sur les boissons spiritueuses, restrictions du commerce et de la publicité pour les boissons spiritueuses, éthanol) et l'AFD (importation et exportation de boissons alcooliques, impôt sur la bière) qui participent activement à la mise en œuvre de la politique en matière d'alcool. L'OFAG quant à lui assume les tâches liées à la viticulture et surveille le Contrôle suisse du commerce des vins. La promotion des ventes fait également partie du domaine de compétences de cet office⁶⁴.

2.3.2 La RFA en particulier

La RFA est le plus ancien établissement de la Confédération. Au service de la politique en matière d'alcool depuis 1887, elle est chargée d'appliquer la législation sur l'alcool.

Pendant des décennies, la RFA assumait non seulement des tâches fiscales mais également d'importantes tâches agricoles (valorisation des fruits et des pommes de terre). Dans les années 80, les restrictions du commerce et de la publicité ont pris davantage d'importance. Elles font aujourd'hui encore partie des compétences principales de la RFA, à côté des différentes tâches fiscales que sont l'octroi des concessions et autorisations prévues dans la loi sur l'alcool, la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses et la surveillance de la séparation du marché entre les boissons spiritueuses ou l'éthanol destiné à la consommation et l'éthanol à usage industriel, qui est exonéré de l'impôt. En outre, la RFA veille au respect des prescriptions de la Lalc qui régissent la publicité pour les boissons spiritueuses. Elle collabore étroitement avec les autorités cantonales dans l'application des prescriptions sur le commerce.

⁶³ Pour davantage d'informations sur la CFAL, voir sous www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00594/index.html?lang=fr (état au 4.8.2011)

⁶⁴ Ordonnance du 9 juin 2006 sur l'aide à la promotion des ventes de produits agricoles (ordonnance sur la promotion des ventes de produits agricoles, OPVA; RS **916.101**)

La RFA est un établissement de la Confédération dont le siège se situe à Berne. A ce titre, elle génère un chiffre d'affaires annuel de quelque 300 millions de francs pour une dotation actuelle de 142 postes à plein temps (y c. les postes d'Alcosuisse et 9 postes d'apprentissage; état en novembre 2011).

Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, a recours aux prestations de la régie dans les domaines suivants: finances et comptabilité, personnel, informatique, droit et communication. Il a un positionnement propre vis-à-vis de l'extérieur. Disposant de 31 postes à plein temps (état en septembre 2011), Alcosuisse couvre 99,9 % des besoins de la Suisse en éthanol grâce aux importations qu'il effectue dans l'exercice du monopole de la Confédération. Ses principaux clients sont de grands utilisateurs d'éthanol tels que Lonza AG ou Novartis, ainsi que des revendeurs comme Brenntag Schweizerhall AG ou Thommen-Furler AG. Les citernes d'une capacité totale de 450 000 hectolitres situées à Delémont (JU) et à Schachen (LU) permettent à Alcosuisse d'approvisionner en tout temps les clients suisses en éthanol. Dans le commerce de détail, le centre de profit est, dans toutes les régions de Suisse, en concurrence avec des privés qui, pour la plupart, se fournissent également chez lui.

Le 21 octobre 1998, Alcosuisse a été inscrit au registre du commerce du canton de Berne en tant que société anonyme dotée d'un capital-actions de 100 000 francs. La création de cette société anonyme visait à protéger le nom «Alcosuisse» selon le droit des raisons de commerce. Elle n'a toutefois entraîné aucune modification dans l'organisation des tâches internes à la RFA. Les activités opérationnelles dans le domaine de l'importation d'éthanol restent du ressort de la RFA, à savoir d'Alcosuisse. A ce jour, «Alcosuisse SA» n'a exercé aucune activité économique.

2.3.3 Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

La politique de la Confédération en matière d'alcool a diverses facettes, et les compétences varient en fonction du domaine.

Les *aspects liés aux produits* figurent dans la législation agricole et la législation sur les denrées alimentaires. Dans ce domaine, la Confédération assume seule une grande partie de sa compétence législative. En revanche, l'exécution des dispositions correspondantes relève principalement des cantons.

Les *aspects fiscaux* figurent dans la Lalc et la LIB, dont l'application incombe à la Confédération. En outre, divers cantons soumettent le commerce des boissons spiritueuses, et parfois également le commerce de la bière et du vin, à une taxe sur le chiffre d'affaires ou les quantités écoulées.⁶⁵

Les restrictions du *commerce et de la publicité* pour les boissons alcooliques motivées par des considérations de santé publique figurent dans la loi sur l'alcool et la législation sur les denrées alimentaires. La Lalc confère aux cantons une compétence législative complémentaire. L'application incombe avant tout à ces derniers, hormis pour ce qui a trait aux restrictions de la publicité pour des boissons spiritueuses.

En matière de *prévention des problèmes liés à l'alcool* (y c. *mesures de promotion de la santé et de détection précoce*), les cantons sont autonomes, sous réserve des

⁶⁵ Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, 2011

prescriptions de la Confédération concernant l'orientation des offres cantonales.⁶⁶ Ils sont soutenus financièrement par la Confédération, notamment par le biais de la dîme de l'alcool. Davantage d'informations sur la dîme de l'alcool figurent au ch. 5.4.9. Des détails sur le PNA sont donnés au ch. 2.2.3.

2.3.4 Recettes et dépenses

Le produit des impôts à la consommation grevant les boissons spiritueuses et la bière s'élève à environ 400 millions de francs. La mise en œuvre de la politique en matière d'alcool représente, pour la Confédération, des coûts directs de quelque 61 millions de francs par an.

Recettes (en millions de francs)

RFA	284	Produit brut de l'impôt sur les boissons spiritueuses
AFD	110	Produit brut de l'impôt sur la bière

Dépenses (en millions de francs)

OFSP	1,3	Mise en œuvre du PNA
RFA	59	Mise en œuvre de la Lalc (y c. versement aux cantons de la dîme de l'alcool)
AFD	0,4	Mise en œuvre de la loi sur l'imposition de la bière

A ces dépenses s'ajoutent celles des organisations mandatées par la Confédération (CNA, bpa et Promotion Santé Suisse), dont le financement repose principalement sur des suppléments de primes prévus dans la législation fédérale.

3 Résultats de la procédure de consultation

A la fin du mois de juin 2010, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la loi fédérale sur l'imposition des spiritueux (Limpspi) et à la loi fédérale sur le commerce de l'alcool (LCal), laquelle a duré jusqu'à la fin du mois d'octobre de la même année. Au total, 183 avis ont été exprimés⁶⁷.

Le contenu du projet de Limpspi a rencontré un écho largement favorable lors de la consultation. Les divergences portaient principalement sur le taux de l'impôt et sur le privilège fiscal proposé pour la production des dix premiers litres de boissons spiritueuses. Ce dernier sera désormais supprimé.

Une grande majorité des cantons, l'Union des villes suisses ainsi que les villes et les communes, qui se sont exprimés directement, ont approuvé le projet de la LCal. Ce dernier est cependant rejeté par les milieux économiques notamment, qui émettent non seulement des réserves de principe quant aux entraves à l'activité économique mais également des doutes sur la constitutionnalité des restrictions prévues pour la bière et le vin, lorsqu'ils ne les contestent pas tout simplement. Ils exigent des dispositions claires dans leur teneur, efficaces dans leur application et profitables par leurs

⁶⁶ Message relatif à la loi sur la prévention (FF 2009 6389)

⁶⁷ Voir message explicatif à l'adresse: www.admin.ch/ch/d/gg/pg/documents/1857/Rapport_de_résultat_consultation-alc-fr.pdf

effets. Les représentants de la santé estiment pour leur part que ce projet est «timoré» et qu'il ne va pas assez loin. Ils exigent davantage de mesures visant à limiter l'accès à l'alcool et l'instauration d'une taxe d'incitation applicable à toutes les boissons alcooliques. Cette requête était également soutenue par divers cantons.

Les participants à la procédure de consultation ont largement approuvé la libéralisation du marché envisagée par le Conseil fédéral et les propositions concernant l'avenir de la RFA.

4 Objectifs de la révision totale de la loi sur l'alcool

Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral poursuit les objectifs suivants avec la révision totale de la loi sur l'alcool:

Libéralisation du marché

– Libéralisation du marché suisse de l'éthanol et des boissons spiritueuses

L'abandon du monopole d'importation de l'éthanol détenu jusqu'à présent par la Confédération permettra à l'économie de décider librement si elle couvre ses besoins en achetant l'éthanol sur le marché indigène ou en l'acquérant de son propre chef sur le marché mondial, avant de l'importer en Suisse. L'autorisation d'utilisation proposée crée un nouvel instrument grâce auquel l'éthanol non dénaturé pourra être importé, négocié et utilisé en franchise d'impôt dans les domaines commercial et industriel. Les exigences relatives à la dénaturation seront en outre simplifiées.

– Simplification de la production des boissons spiritueuses et de l'éthanol en Suisse

Les monopoles de la Confédération en matière de fabrication de boissons spiritueuses et d'éthanol seront supprimés. A l'avenir, les producteurs ne devront plus se soumettre à une fastidieuse procédure de concession aux critères d'attribution dépassés. Il leur suffira d'annoncer leur activité à la Confédération pour être inscrits comme ayants droit dans un registre public de l'éthanol. D'autres allègements sont visés grâce l'abandon de 41 des 43 autorisations prévues dans l'actuelle législation sur l'alcool.

Optimisation des systèmes d'imposition et de contrôle

– Simplification du système d'imposition

La création, à la base du système d'imposition, d'un lien cohérent avec les producteurs ramènera le nombre d'assujettis de 48 000 à l'heure actuelle à 3000 environ. En outre, les privilèges fiscaux seront uniformisés. Ces nouveautés se traduiront par une réduction considérable des charges administratives, tant pour l'Etat que pour les particuliers.

Indépendamment de la révision totale de la loi sur l'alcool, la RFA prépare déjà aujourd'hui l'introduction de transactions commerciales sous forme entièrement électronique (solutions de cyberadministration).

– *Rationalisation du système de surveillance et de contrôle*

Les contrôles seront axés sur les risques, sans pour autant mettre en péril le produit de l'impôt. Les autres allègements dans le domaine de la surveillance notamment découlent des objectifs susmentionnés: plus la procédure et les réglementations sont simples, plus les charges sont limitées. Ces nouveautés allégeront sensiblement les charges administratives, tant pour l'Etat que pour la branche.

Réorientation de la réglementation du commerce

– *Amélioration de la systématique de la loi*

Désormais, l'imposition des boissons spiritueuses sera régie par la loi sur l'imposition des spiritueux qui, comme celle sur l'imposition de la bière, représente une simple remise de l'impôt motivée par une optique de santé publique. Les restrictions du commerce et de la publicité seront réglementées séparément. Celles qui sont applicables aux boissons spiritueuses seront transférées dans la LCal, qui regroupera également les restrictions actuellement en vigueur pour la bière et le vin dans la législation sur les denrées alimentaires.

– *Mise en place des conditions nécessaires à une politique cohérente du marché de l'alcool*

Des mesures ciblées doivent protéger principalement les jeunes et déployer encore davantage leurs effets pendant la nuit («régime de nuit»). Le commerce des boissons alcooliques sera soumis à des règles largement uniformisées dans le cadre d'une loi.

Réorganisation de l'exécution des tâches

– *Réorganisation de la RFA*

L'abandon du monopole d'importation d'éthanol entraînera la privatisation d'Alcosuisse. Le reste de la RFA sera ajusté au portefeuille élargi des tâches et intégré dans l'administration fédérale centrale, sans autonomie juridique, en tant qu'unité d'organisation «Alcool» au sein de l'AFD.

La RFA reprend d'ores et déjà certaines normes en vigueur dans l'administration fédérale centrale (informatique, personnel, constructions, logistique et achats), afin de faciliter autant que possible cette intégration.

– *Optimisation de l'exécution des tâches de la Confédération dans le domaine de l'alcool*

Le 1^{er} novembre 2011, la RFA a cédé son laboratoire au METAS. Certaines tâches en relation étroite avec la prévention comportementale seront ensuite transférées à l'OFSP. Il s'agit des travaux liés à la publication du rapport sur l'utilisation de la dîme de l'alcool par les cantons (art. 39 Limpspi), de l'affectation des subventions destinées à réduire la consommation problématique d'alcool et du soutien à la recherche sur l'alcool (art. 14 LCal). Il faudra également examiner la nécessité de transférer à l'OFAG les tâches relevant de la politique agricole assumées à l'heure actuelle par la RFA. Ainsi,

ce serait l'OFAG, soit l'Agroscope, qui serait chargé de l'ensemble de l'offre de perfectionnement en matière de distillation.⁶⁸

Le transfert de la RFA à l'AFD s'accompagnera également d'effets de synergie, qui concernent notamment les importations et les exportations.

5 Présentation du projet de loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi)

5.1 Objet

Le Conseil fédéral propose d'adopter une loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi) comparable à celle sur l'imposition de la bière, qui régit l'impôt à la consommation grevant cette boisson. Comme la Lalc en vigueur, la Limpspi réglera la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses et l'éthanol. Les dispositions en vigueur régissant la remise aux clients finaux de boissons spiritueuses et d'éthanol destiné à la consommation seront quant à elles définies dans la loi sur le commerce de l'alcool.

La limitation de la Limpspi au seul volet fiscal a été approuvée par une large majorité des participants à la procédure de consultation.

5.2 Droit comparé et rapports avec le droit européen

L'impôt sur les boissons spiritueuses fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau européen.

En effet, le droit de l'UE contient des dispositions sur le régime général des produits soumis à accises, sur les définitions communes de ces derniers et sur les taux d'accises minimaux applicables dans les Etats membres. Il convient de citer notamment les directives suivantes:

- Directive 2008/118/CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE⁶⁹;
- 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 alcooliques⁷⁰;
- Directive 92/84/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques⁷¹.

Proposée dans le cadre de la révision totale de la Lalc, la réduction d'impôt pouvant atteindre 30 % pour une production annuelle inférieure ou égale à 2000 litres d'alcool pur correspond à l'art. 22, al. 1, de la directive 92/83/CEE. Quant à l'exonération fiscale des denrées alimentaires contenant de l'alcool, elle sera accordée dans les limites définies à l'art. 27, al. 1, let. f, de la directive précitée.

⁶⁸ Pour plus d'informations à ce sujet, voir: www.agroscope.admin.ch/data/publikationen/1318949999_Feuille_d_info_1_-_who_is_who.pdf (état au 20.9.2011)

⁶⁹ JO L 9 du 14.1.2009, p. 12

⁷⁰ JO L 316 du 31.10.1992, p. 21

⁷¹ JO L 316 du 31.10.1992, p. 29

5.3

Libéralisation du marché

5.3.1

Abandon du monopole d'importation et retrait du marché

La Suisse est le seul pays d'Europe dont la législation prévoit un monopole d'importation de l'éthanol.⁷² Jusqu'à présent, la Confédération, représentée par la RFA, l'exerce elle-même. Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, acquiert chaque année en moyenne 50 millions de litres d'éthanol sur le marché mondial, qu'il importe en Suisse et revend aux utilisateurs indigènes de l'industrie, du commerce, de la recherche et de la santé ainsi qu'à des intermédiaires qui fournissent quelque 1000 clients. Les prix facturés doivent tenir compte de la situation du marché et couvrir les coûts de revient.⁷³

En 2010, Alcosuisse a réalisé environ 85 % de son chiffre d'affaires avec 32 grands clients, les 15 % restants se répartissant entre quelque 1000 acheteurs de petite et moyenne taille.

Les conséquences de l'abandon du monopole d'importation de la Confédération ont été examinées sur mandat de la RFA. A cet effet, 83 acteurs suisses et étrangers du marché de l'éthanol ont été interrogés en mai et juin 2009.⁷⁴ Les résultats de ces entretiens figurent dans l'étude «Marché de l'éthanol – suppression du monopole suisse de l'éthanol» (étude sur le marché de l'éthanol).

Il en ressort que les acteurs jugent le monopole d'importation de la Confédération dépassé et qu'ils sont favorables à une libéralisation totale du marché de l'éthanol.

L'étude conclut que si le marché était libéralisé,

- la sécurité de l'approvisionnement serait garantie;
- les prix baisseraient de 20 % au maximum pour les grands acheteurs mais augmenteraient de 40 % au plus pour les petits acheteurs;
- les prix finaux des biens ne seraient guère modifiés;
- le risque d'un monopole privé serait très faible.

L'abandon du monopole d'importation envisagé par le Conseil fédéral a été largement approuvé lors de la procédure de consultation, tout comme l'intention de la Confédération de se retirer aussi vite que possible du marché de l'éthanol en tant qu'importateur et vendeur.

La suppression du monopole d'importation et le passage à un marché libéralisé de l'éthanol rendent superflue une entreprise fédérale de logistique pour l'éthanol. Alcosuisse sera donc privatisé. Cette perspective n'a suscité que de rares critiques durant la procédure de consultation, notamment de la part des représentants syndicaux.

Les travaux préparatoires relatifs à la privatisation d'Alcosuisse sont déjà en cours. Cependant, les négociations de vente ne seront entamées qu'une fois que le Parlement aura approuvé l'ouverture du marché de l'éthanol.

⁷² Institut suisse de droit comparé, 2009

⁷³ Ordonnance du 29 janvier 1998 concernant les prix de vente de l'eau-de-vie et de l'alcool pratiqués par la Régie fédérale des alcools (RS 683.21)

⁷⁴ Thomas, Harsch (KPMG), 2009

Le Conseil fédéral espère obtenir un bénéfice aussi élevé que possible de la privatisation du centre de profit, soit que le prix de la vente soit aussi élevé et les charges⁷⁵ aussi faibles que possible. Pour cette raison, il doit également être possible de vendre des éléments d'Alcosuisse, éventuellement avant sa privatisation. Il définira les détails de la privatisation dans le cadre de sa stratégie de vente.

En vue de la libéralisation du marché de l'éthanol, le Conseil fédéral prend des mesures d'accompagnement dans trois domaines:

Autorisation d'importer des échantillons d'éthanol

Les substances entrant dans la fabrication de médicaments doivent satisfaire à la pharmacopée⁷⁶ du pays dans lequel ces derniers sont distribués. En Suisse, c'est Swissmedic qui est chargé de la procédure d'homologation correspondante.

La libéralisation du marché de l'éthanol pourrait amener diverses entreprises pharmaceutiques à se procurer l'éthanol nécessaire à la fabrication de médicaments non plus chez Alcosuisse mais directement auprès d'un fournisseur étranger. Si le changement éventuel de fournisseur implique un nouveau producteur d'éthanol utilisé comme principe actif, une déclaration de modification applicable à la Suisse devra être déposée auprès de Swissmedic.

Afin d'éviter les problèmes temporaires découlant des procédures administratives prévues notamment par la législation fédérale, la RFA autorisera l'importation d'échantillons d'éthanol un an avant l'entrée en vigueur de la loi, permettant ainsi aux entreprises concernées de bénéficier d'une procédure d'homologation anticipée auprès de Swissmedic et d'autres autorités compétentes en la matière.

Privatisation anticipée d'Alcosuisse

Alcosuisse devra relever des défis importants, car l'entreprise monopolistique que le centre de profit constitue à l'heure actuelle est en passe de devenir une entité privée et un acteur du marché libéralisé de l'éthanol. Ces nouveautés se répercuteront également sur les clients actuels, qui devront décider s'ils continuent d'acquérir auprès d'Alcosuisse les prestations fournies aujourd'hui par ce dernier. Cette décision reposera non seulement sur les prix mais également sur la gamme de produits disponibles. Le Conseil fédéral envisage de mettre en œuvre la privatisation environ six mois avant l'ouverture du marché de l'éthanol, afin qu'Alcosuisse et ses clients puissent se préparer à temps à la nouvelle situation. Cela n'aura aucun effet sur la clientèle jusqu'à la fin effective du monopole. Les exigences correspondantes devront être définies contractuellement avec la nouvelle entité.

Réduction des droits de douane

L'éthanol non dénaturé qui présente une teneur en alcool d'au moins 80 % du volume (NT 2207.1000) est soumis au taux normal de 35 francs par 100 kilogrammes bruts. Les droits de douane sont supprimés pour les importations d'éthanol provenant de l'UE, de l'AELE, des pays en développement et des pays émergents selon le Système généralisé de préférences tarifaires (SGP) ainsi que des pays avec lesquels

⁷⁵ Outre les investissements liés à la privatisation d'Alcosuisse, font notamment partie des charges les éventuels coûts d'un plan social et les frais de démontage d'infrastructures potentiellement invendables (par ex. réservoirs de stockage).

⁷⁶ En l'occurrence, pharmacopées suisse et européenne

la Suisse a conclu un accord de libre-échange si une preuve d'origine valable est fournie lors de l'importation.⁷⁷

A l'heure actuelle, les droits de douane sont supprimés en moyenne pour un tiers de l'éthanol importé. Le DFF a toutefois abaissé ces derniers à 18 francs ou 70 centimes par 100 kilogrammes bruts si l'éthanol est importé par Alcosuisse pour les réserves obligatoires ou pour une dénaturation.⁷⁸

A l'avenir, tous les importateurs bénéficieront de cet allègement. Le DFF adaptera en temps utile l'annexe 1 de l'ordonnance du 4 avril 2007 sur les allègements douaniers (OADou)⁷⁹ en vue de la libéralisation du marché de l'éthanol.

5.3.2 Abandon de la dénaturation complète

Aujourd'hui, l'éthanol non destiné à la consommation, qui est dès lors exonéré de l'impôt, doit être entièrement dénaturé. Pour le rendre impropre à la consommation, on lui ajoute plusieurs substances étrangères définies par les autorités.⁸⁰ Tout comme les boissons spiritueuses dénaturées, l'éthanol totalement dénaturé n'est pas soumis à l'impôt sur les boissons spiritueuses.

L'éthanol non ou partiellement dénaturé, c'est-à-dire auquel seule une substance étrangère a été ajoutée, peut aujourd'hui être acquis en franchise d'impôt grâce à une autorisation spéciale de la RFA. La demande en éthanol de cette sorte croît depuis plusieurs années, principalement en raison d'exigences de production plus sévères dans les industries pharmaceutique et alimentaire. Ces dernières années, Alcosuisse fournit donc surtout de l'éthanol non ou partiellement dénaturé.

⁷⁷ Voir ordonnance du 16 mars 2007 sur les préférences tarifaires (RS **632.911**)

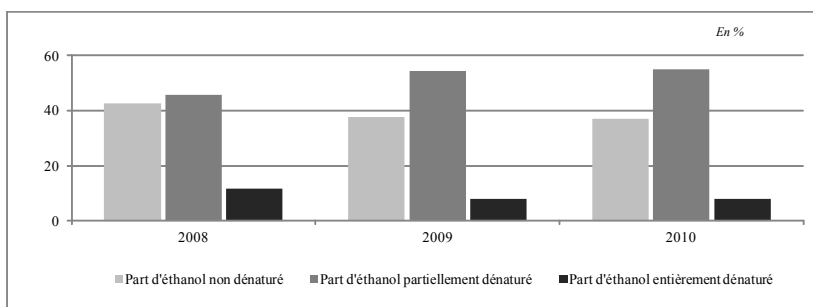
⁷⁸ Le DFF se fonde à cet effet sur l'art. 14, al. 2, de la loi sur les douanes (RS **631.0**), qui précise que les taux peuvent être réduits si la nécessité économique est prouvée et si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

⁷⁹ RS **631.012**

⁸⁰ Voir art. 37 Lalc (RS **680**)

Figure 10

Ethanol entièrement, partiellement ou non dénaturé par rapport aux livraisons annuelles d'éthanol d'Alcosuisse



La révision totale de la Lalc supprimera l'obligation de dénaturation complète. Cette nouveauté permettra aux entreprises non seulement de surmonter un obstacle allant à l'encontre des exigences modernes des processus de production mais également de concentrer les capacités de stockage, ce qui devrait avoir des effets bénéfiques sur la libéralisation du marché de l'éthanol.

L'éthanol partiellement dénaturé, c'est-à-dire rendu impropre à la consommation par l'adjonction d'une seule substance étrangère, sera exonéré de l'impôt sur les boissons spiritueuses.

Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a proposé l'intervention de personnes habilitées à effectuer la dénaturation, qui bénéficieraient d'un statut comparable à celui des conseillers à la sécurité dans les entreprises concernées et qui veilleraient à une dénaturation correcte.⁸¹ Eu égard aux résultats de la consultation, cette idée est à présent abandonnée au profit de modalités de dénaturation, qui devront être définies pour chaque entreprise dans l'autorisation d'utilisation. Les entreprises pourront ainsi procéder elles-mêmes à la dénaturation, les autorités se réservant naturellement toujours le droit d'effectuer des contrôles.

Reste néanmoins prescrite la dénaturation de produits finaux qui ne sont certes pas destinés à la consommation (par ex. alcool ou pâte à brûler non dénaturés) mais qui peuvent en principe être consommés. Comme dans le droit actuel, ces produits seront exonérés s'ils sont rendus impropres à la consommation au moyen d'une dénaturation ou imposés s'il ne sont pas dénaturés.

5.3.3 Introduction d'une autorisation d'utilisation

D'un point de vue fiscal, l'abandon du monopole d'importation et les assouplissements relatifs à la dénaturation ne peuvent être mis en œuvre sans contrepartie. Les nouveaux instruments prévus entraveront cependant moins la liberté économique que les actuels.

⁸¹ Voir ordonnance du 15 juin 2001 sur les conseillers à la sécurité (OCS; RS 741.622)

Le Conseil fédéral propose d'instaurer une autorisation pour l'utilisation industrielle et commerciale d'éthanol non dénaturé. Cette solution vise à préserver les intérêts fiscaux de la Confédération, sans que les ressources financières des entreprises soient affectées inutilement.

Alliant le principe de l'entrepôt fiscal à celui de la déclaration de garantie au sens de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales⁸², cette autorisation d'utilisation confère à son titulaire

- *le droit* d'acquérir, de traiter, de transformer et de stocker en franchise d'impôt des boissons spiritueuses et de l'éthanol non dénaturé (aspect relatif à l'entrepôt fiscal) et
- *le devoir* d'utiliser la marchandise ainsi obtenue uniquement à certaines fins (aspect relatif à la déclaration de garantie).

Les marchandises acquises en vertu d'une autorisation d'utilisation peuvent également être négociées sans entraîner de créance fiscale, à condition qu'elles soient remises soit à des entrepôts fiscaux (voir ch. 5.4.6), soit à des entreprises disposant elles aussi d'une telle autorisation. Le registre de l'éthanol, où sont inscrits tous les entrepôts fiscaux ainsi que toutes les entreprises bénéficiant d'une autorisation d'utilisation, crée la transparence nécessaire.

L'impôt naît lorsque de l'éthanol ou des boissons spiritueuses acquises avec une autorisation d'utilisation sont utilisés à des fins soumises à l'impôt.

A la différence des entrepôts fiscaux, l'autorisation d'utilisation ne dépend pas de sûretés (par ex. garanties bancaires ou titres). Cela se justifie par le fait que les marchandises acquises en franchise d'impôt en vertu de l'autorisation d'utilisation doivent en premier lieu être utilisées à des fins exonérées de l'impôt. Le risque financier encouru par la Confédération est ainsi nettement moins élevé avec une autorisation d'utilisation qu'avec un entrepôt fiscal. Si une entreprise souhaite utiliser ou fournir à des fins soumises à l'impôt plus de 2000 litres d'alcool pur par an, elle ne se verra pas octroyer d'autorisation d'utilisation. Dans ce cas, elle doit demander l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal et fournir les sûretés nécessaires.

Les entreprises qui sont au bénéfice d'une autorisation d'utilisation sont soumises à des prescriptions de contrôle particulières. Si elles ne sont pas en mesure de prouver à satisfaction de droit qu'elles ont utilisé la marchandise conformément à l'autorisation, elles devront acquitter l'impôt sur les boissons spiritueuses.

5.3.4 Obligation de s'annoncer au lieu des concessions

Le droit en vigueur confère à la Confédération un monopole pour la fabrication de boissons spiritueuses et un autre pour la fabrication d'éthanol. Elle ne les a cependant jamais exercé elle-même. A l'heure actuelle, les particuliers peuvent produire des boissons spiritueuses et de l'éthanol uniquement s'ils disposent d'une concession correspondante de la Confédération. Conformément à la Constitution de 1874 qui était en vigueur jusqu'en 1999, les concessions de production n'étaient accordées que «dans la mesure où les nécessités économiques du pays le [justifiaient]».⁸³

⁸² RS 641.61

⁸³ Voir art. 5, al. 1, Lalc (RS 680)

En vertu des art. 3 ss de la Lalc, les concessions doivent être octroyées de manière restrictive. En principe, elles doivent permettre d'utiliser en temps opportun les déchets et résidus de matières premières, dans la mesure où ceux-ci ne peuvent être rationnellement employés autrement.

La nouvelle Constitution n'oblige plus la Confédération à réduire la production de boissons spiritueuses et d'éthanol. Les instruments de régulation correspondants ne sont donc plus nécessaires et rien ne s'oppose dès lors à l'abandon des concessions.

Désormais, quiconque se sera annoncé auprès des autorités compétentes et sera inscrit comme producteur dans le registre de l'éthanol pourra produire des boissons spiritueuses et de l'éthanol.

Ce registre étant public, les autorités et tous les acteurs du marché seront en mesure de vérifier l'admissibilité de l'activité de distillation.

Tant l'abandon des monopoles de production que l'obligation de s'annoncer et l'inscription au registre public de l'éthanol ont fait l'unanimité lors de la procédure de consultation.

A l'heure actuelle, les producteurs non professionnels peuvent transformer uniquement certaines matières premières indigènes. A l'avenir, cette restriction sera supprimée: tous les producteurs auront le droit de transformer n'importe quelle matière première indigène ou étrangère. Après en avoir eu l'interdiction pendant plus d'un siècle, les agriculteurs pourront ainsi de nouveau utiliser des pommes de terre pour produire des boissons spiritueuses.

5.4 Impôt sur les boissons spiritueuses

Comme dans la Lalc, la production et l'importation d'éthanol constitueront, avec les boissons spiritueuses, l'objet de l'impôt, bien que seule une faible part d'éthanol soit finalement destinée à la consommation et donc imposée. Les risques d'une utilisation abusive justifient le maintien de la pratique actuelle: l'éthanol ressemble à la vodka et peut – éventuellement sous une forme diluée – être consommé comme celle-ci. Ce sont donc des considérations fiscales et sanitaires qui motivent la poursuite du statu quo proposée ici.

5.4.1 Taux de l'impôt

Certains participants à la procédure de consultation ont exigé un impôt allant de 14 à 35 francs par litre d'alcool pur. Les demandes de baisse s'appuyaient sur le besoin d'adapter cet impôt à celui des pays voisins, si l'on fait exception de la TVA plus faible en Suisse, tandis que les demandes d'augmentation reposaient sur des exigences de santé publique.

Le taux de l'impôt sur les boissons spiritueuses a été adapté pour la dernière fois en 1999. La consommation moyenne par habitant atteignait alors 9,2 litres d'alcool pur. Elle s'élève aujourd'hui à 8,5 litres, soit 0,7 litre en dessous du niveau de 1999. Une hausse de l'impôt sur les boissons spiritueuses n'est donc pas opportune dans ce contexte. Une réduction du taux de l'impôt et, partant, des prix ne se justifie pas pour autant, étant donné que la consommation de boissons spiritueuses n'a pas

diminué considérablement durant la période concernée et qu'elle s'élève à 1,6 litre par habitant.

5.4.2 Procédure de fixation du taux de l'impôt

Le taux de l'impôt sur les boissons spiritueuses étant actuellement défini dans une ordonnance, le Conseil fédéral peut augmenter ce dernier de sa propre compétence.⁸⁴

Or, la fixation du taux de l'impôt au niveau d'une ordonnance ne répond plus aujourd'hui aux exigences constitutionnelles. Il faut une base légale formelle.

Le Conseil fédéral doit toutefois être en mesure d'adapter l'impôt au renchérissement cumulé si celui-ci a progressé de 5 % depuis l'entrée en vigueur de cette loi ou depuis la dernière adaptation, d'après l'indice suisse des prix à la consommation. D'autres actes législatifs fiscaux de la Confédération tels que la loi sur l'imposition de la bière prévoient cette possibilité.

La proposition du Conseil fédéral de tenir compte des exigences de la protection de la santé lors de la fixation du taux de l'impôt a suscité des réactions diverses pendant la procédure de consultation. Les représentants de l'économie demandent que cette fixation considère avant tout le niveau de l'impôt sur les boissons spiritueuses dans les pays voisins. D'autres participants à la consultation n'ont vu aucun caractère normatif dans la solution suggérée par le Conseil fédéral et ont souhaité y renoncer. En revanche, les participants dont la santé publique constitue la priorité approuvent la proposition précitée.

Le Conseil fédéral maintient sa proposition initiale: en prélevant un impôt sur les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation, la Confédération poursuit indéniablement des intérêts de santé publique, qui doivent être pris en compte lors de la fixation du taux de l'impôt. L'application d'autres critères n'est pas exclue. L'analyse de la situation fiscale des pays voisins doit cependant être exhaustive et intégrer notamment la TVA (voir ch. 1.2.3, explications relatives à l'impôt à la consommation sur les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation).

5.4.3 Assujettissement à l'impôt

En vertu de l'actuelle législation sur l'alcool, quiconque importe ou produit des boissons spiritueuses sur le territoire suisse est assujéti à l'impôt.⁸⁵ Les quelque 45 000 petits producteurs recensés (état en 2008) constituent un cas particulier car ils n'importent et ne produisent pas de boissons spiritueuses mais en confient la production aux quelque 360 distillateurs à façon au bénéfice d'une concession.⁸⁶ Ce sont néanmoins ces petits producteurs, ou plus précisément ces commettants, qui sont assujettis à l'impôt et non pas les distillateurs à façon mandatés pour produire les marchandises imposables.⁸⁷

⁸⁴ Voir art. 23 de l'ordonnance du 12 mai 1999 sur l'alcool (OLalc; RS **680.11**)

⁸⁵ Les importateurs doivent payer un droit de monopole égal à l'impôt sur les boissons spiritueuses. Voir art. 28 Lalc (RS **680**).

⁸⁶ Sur un total de 358 distillateurs, 104 exploitent en plus une distillerie professionnelle.

⁸⁷ Voir art. 20, al. 2, let. b, Lalc (RS **680**)

Les distillateurs à façon communiquent à la RFA chaque distillation effectuée pour le compte de commettants en indiquant

- le nom et l'adresse (ou le numéro d'adresse⁸⁸) du commettant;
- la sorte et la quantité de matières premières distillées;
- le nombre de litres et la teneur en alcool des boissons spiritueuses distillées.

Un commettant pouvant effectuer plusieurs distillations, la RFA reçoit chaque année près de 80 000 communications de ce type. Malgré le développement de solutions informatiques, elle doit transférer manuellement dans son système d'imposition une part considérable des données. La RFA facture ensuite aux commettants l'impôt sur les boissons spiritueuses dû et se charge de l'encaissement.

En 2007, le CDF a examiné de plus près l'activité de surveillance de la régie et a notamment émis la recommandation suivante:

«Le CDF soutient la révision totale prévue de la loi sur l'alcool. Les simplifications concernant les petits producteurs et les agriculteurs doivent se poursuivre (...).»⁸⁹

Désormais, ce ne seront plus les commettants qui seront assujettis à l'impôt mais les distillateurs à façon qu'ils mandatent.

Tous les producteurs seront ainsi imposables, qu'ils travaillent pour leur propre compte ou pour celui de tiers. Par producteur, on entend toute personne responsable de la distillation qui perçoit la rémunération du travail correspondant.

Cette uniformisation permettra de réduire de plusieurs dizaines de milliers le nombre d'assujettis à l'impôt.

Cette proposition a bénéficié d'une large approbation lors de la procédure de consultation. Soutenues par les milieux agricoles, les personnes concernées ont toutefois réclamé une compensation pour la charge administrative supplémentaire. Une telle compensation étant cependant préjudiciable à l'ensemble du volet fiscal, le Conseil fédéral renonce à adapter la proposition en conséquence.

5.4.4 Naissance de la créance fiscale

En principe, la créance fiscale naît au moment de la production sur le territoire suisse ou du passage de la frontière des marchandises soumises à l'impôt.

Concernant la naissance de la créance fiscale pour les marchandises acquises en vertu d'une autorisation d'utilisation ou stockées dans un entrepôt fiscal, voir ch. 5.3.3 et 5.4.6.

⁸⁸ Si le distillateur à façon indique le numéro d'adresse, le nom et l'adresse du commettant apparaissent automatiquement sur le formulaire.

⁸⁹ Activité de surveillance de la Régie fédérale des alcools, 2007, p. 47

5.4.5 Exonérations (partielles) de l'impôt

Le droit en vigueur prévoit différents privilèges fiscaux, dont presque tous les assujettis peuvent bénéficier sous une forme ou une autre. La diversité des privilèges entraîne une charge administrative relativement élevée car il faut vérifier à chaque fois si les conditions requises pour le privilège sont (encore) remplies.

A l'avenir, ces privilèges seront harmonisés, et la charge administrative correspondante diminuera.

Comme c'est le cas à l'heure actuelle, les boissons spiritueuses et l'éthanol dénaturés seront exonérés de l'impôt sur les boissons spiritueuses. En outre, les produits finaux impropres à la consommation pour des motifs autres que l'adjonction d'une substance étrangère définie par les autorités seront désormais eux aussi exemptés de l'impôt. Les produits qui ne sont pas destinés à la consommation seront ainsi tous soumis au même régime fiscal.

Dans le cadre de la procédure de consultation, les représentants de l'agriculture en particulier ont demandé des privilèges qui vont au-delà d'une compensation de la perte de leurs anciens droits. Le Conseil fédéral accède partiellement à cette requête. Seront à l'avenir exonérées de l'impôt

- les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses et
- les pertes intervenues lors de l'élaboration, de l'embouteillage ou de l'entreposage.

Les petits producteurs seront partiellement exonérés de l'impôt.

La Confédération renonce ainsi à des recettes fiscales estimées à 28 millions de francs.

Denrées alimentaires

L'alcool contenu dans les denrées alimentaires sert principalement à l'aromatisation et à la conservation de ces dernières. Dans l'UE, les denrées alimentaires sont exemptées de l'impôt à la consommation si la teneur en alcool ne dépasse pas 5 litres d'alcool pur (8,5 l pour les chocolats) par 100 kilogrammes de produit.⁹⁰

En Suisse, les denrées alimentaires auxquelles on a ajouté du vin échappent à l'impôt à la consommation, tandis que celles à base de bière y sont soumises si la teneur en alcool dépasse 5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes de produit.⁹¹ Les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses sont imposées si la teneur en alcool est supérieure à 1,2 % du volume. Conformément à la réglementation applicable dans l'UE, elles seront désormais exonérées de l'impôt sur les boissons spiritueuses.

Cette nouveauté tient compte du fait que l'alcool présent dans ces denrées alimentaires ne fait pas courir un risque sanitaire comparable aux boissons alcooliques. Soumettre ces produits à l'impôt à la consommation ne se justifie donc plus. Les denrées alimentaires qui contiennent des boissons spiritueuses et présentent une teneur en alcool *supérieure* à 5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes de produit

⁹⁰ Voir art. 27, al. 1, let. f, de la 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, JO L 9 du 14.01.2009, p 12.

⁹¹ Voir art. 13 LIB (RS 641.411)

ainsi que les chocolats dont la teneur en alcool *dépasse* 8,5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes de produit resteront cependant soumis à l'impôt.

L'exonération proposée concernera 90 % des denrées alimentaires actuellement soumises à l'impôt sur les boissons spiritueuses.

Les recettes fiscales correspondantes devraient donc diminuer d'environ 15 millions de francs par an.

En intégrant cette nouveauté dans le projet de révision, le Conseil fédéral satisfait à un postulat déposé au Conseil national durant la session d'hiver 2010, dont l'auteur demande l'examen de meilleures conditions-cadre pour la production de denrées alimentaires à base de boissons spiritueuses.⁹²

Quantités manquantes

A l'heure actuelle, seules les pertes liées au stockage de boissons spiritueuses dans un entrepôt fiscal agréé sont exonérées de l'impôt. Celles qui sont occasionnées lors du stockage en dehors d'un entrepôt fiscal, lors de la production et lors du conditionnement sont soumises à l'impôt sur les boissons spiritueuses. L'imposition de marchandises qui ne peuvent être consommées n'est guère justifiable, et ce d'autant plus que ces dernières sont grevées d'un impôt relativement élevé. Des forfaits permettront à l'avenir d'exonérer de l'impôt ces pertes. La diminution des recettes est estimée à 10 millions de francs.

Producteurs de petites quantités

Tous les producteurs bénéficieront de l'exonération fiscale pour les quantités manquantes, qu'ils soient professionnels ou non, petits ou grands. Les producteurs de petites quantités devraient, en outre, profiter d'exonérations partielles progressives allant jusqu'à 30 %. Est considérée comme producteur de petites quantités toute personne dont la production annuelle est inférieure ou égale à 2000 litres d'alcool pur, ce qui correspond environ à une occupation accessoire à un taux de 20 %. Pour la Confédération, cet avantage fiscal entraînera une baisse d'environ 3 millions de francs des recettes. Le Conseil fédéral reprend ainsi un type de privilège fiscal autorisé dans les pays de l'UE, qui se reflète au demeurant dans la loi sur l'imposition de la bière.⁹³

5.4.6 Entrepôt fiscal

Le Conseil fédéral propose deux nouveautés concernant les entrepôts fiscaux. Tandis que la première porte sur le moment où la créance fiscale naît, la seconde touche les activités autorisées dans un tel endroit.

A l'heure actuelle, les marchandises amenées dans un entrepôt fiscal sont soumises à l'impôt, dont la perception est toutefois reportée. Désormais, les marchandises introduites dans un entrepôt fiscal agréé seront enregistrées fiscalement mais la créance fiscale naîtra en principe uniquement lors du déstockage desdites marchandises. Dans l'intervalle, l'impôt sera «ajourné».

⁹² Postulat du conseiller national Jacques Bourgeois: Lalc. Imposition des spiritueux utilisés dans les denrées alimentaires (10.4000)

⁹³ Voir art. 14 LIB (RS **641.411**)

Sont aujourd'hui considérés comme entrepôts fiscaux des locaux définis par les autorités au sein d'entreprises. Il est interdit d'y transformer des boissons spiritueuses en denrées alimentaires notamment. Selon la législation en vigueur, l'impôt doit être acquitté pour les marchandises qui sortent de l'entrepôt en vue d'une transformation dans l'entreprise. Désormais, les marchandises imposables pourront être transformées au sein de l'entreprise, sans que l'impôt doive être payé. Les entrepôts fiscaux pourront donc être étendus à des entreprises de transformation complètes. Toutefois, les locaux dans lesquels les produits sont vendus ou servis aux consommateurs finaux ne feront toujours pas partie d'un entrepôt fiscal. Une restriction à ce sujet devra être réglée au niveau de l'ordonnance. L'impôt devra donc être acquitté pour les marchandises qui y sont conduites.

5.4.7 Réserves de boissons spiritueuses des agriculteurs

Les entreprises agricoles ont des réserves de boissons spiritueuses qui ne sont pas imposées. Celles-ci ont été constituées car la loi sur l'alcool en vigueur prévoit que les agriculteurs sont assujettis à l'impôt pour les boissons spiritueuses qu'ils produisent ou font produire par un distillateur à façon uniquement lorsque

- ces boissons sont remises à des tiers gratuitement ou contre rémunération;
- la consommation personnelle dépasse l'allocation en franchise, ou
- la qualité d'agriculteur n'est plus reconnue.

Les réserves dûment déclarées par les agriculteurs à la RFA s'élèvent à près d'un million de litres d'alcool pur.

Du fait de la révision totale de la Lalc, les agriculteurs seront assimilés aux autres producteurs sur le plan fiscal. Pour la distillation de boissons spiritueuses, ils seront donc assujettis à l'impôt comme ces derniers et ne pourront plus bénéficier d'exonérations fiscales spécifiques. Se pose dès lors irrémédiablement la question du devenir des réserves existantes, qui sont autorisées et non imposées en vertu du droit en vigueur.

Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a proposé que les agriculteurs puissent:

- a. demander à exploiter un entrepôt fiscal;
- b. dénaturer leurs réserves;
- c. faire imposer leurs réserves, la franchise d'impôt s'élevant à 20 litres d'alcool pur.

La plupart des participants à cette procédure ne se sont pas exprimés sur cette proposition. En revanche, l'association des distillateurs réclame une opération de rachat assortie d'une amnistie pénale. Elle a notamment reçu le soutien des associations agricoles. Les représentants du commerce exigent, quant à eux, une imposition systématique de toutes les réserves de boissons spiritueuses détenues par les agriculteurs.

Le Conseil fédéral souligne que ces réserves découlent du droit en vigueur. En vertu de la nouvelle législation, celles-ci seront fiscalisées dès lors qu'elles ne seront ni détruites ni dénaturées. Pour compenser ce changement de système sur le plan économique, le Conseil fédéral propose d'exonérer, à titre transitoire, les réserves

des agriculteurs à concurrence de 50 litres d'alcool pur au maximum. Cependant, ces réserves ne seront pas destinées à la commercialisation mais uniquement à la consommation personnelle. Le Conseil fédéral suit ainsi les requêtes formulées par les milieux économiques pendant la procédure de consultation. Les agriculteurs auront par ailleurs la possibilité de vendre leurs réserves à la RFA au cours d'une opération unique. Un rachat semblable à celui qui a été effectué par la RFA pour la dernière fois en 2003 sera donc organisé.

Les coûts de ce rachat et de l'élimination consécutive sont estimés, au plus, à 3 millions de francs.

5.4.8 Gestion des autres boissons spiritueuses non imposées

On peut imaginer qu'en plus des réserves légales des agriculteurs, il y ait d'autres stocks qui ne soient ni déclarés ni imposés correctement.

La révision totale de la Lalc permettra à tous les assujettis de déclarer d'éventuelles réserves illégales, sans pour autant redouter des sanctions pénales.

Le projet de loi prévoit une base correspondante. Les agriculteurs pourront remettre leurs réserves à la RFA, qui ne les rachètera pas (contrairement aux réserves dûment déclarées), mais qui les détruira en bonne et due forme. Les réserves déclarées par les exploitants professionnels lors de cette procédure seront imposées ultérieurement.

5.4.9 Recettes nettes et dûme de l'alcool

En vertu de l'art. 131 Cst., les cantons reçoivent «un dixième du produit net de l'impôt sur les boissons distillées». Ils doivent utiliser ces fonds pour combattre les problèmes de dépendance et en rendre compte à la Confédération.

Calcul des recettes nettes

D'après le droit en vigueur, le calcul des recettes nettes se fonde sur les recettes de l'impôt sur les boissons spiritueuses et sur celles que la RFA tire des amendes, des taxes et du rendement de la fortune. Toutes les charges de la régie sont déduites en tant que frais de perception. Après le transfert de la RFA à l'AFD, les recettes et les charges inhérentes à l'exécution de la législation sur l'alcool ne seront plus comptabilisées séparément mais avec celles de l'AFD et apparaîtront dans le budget de la Confédération.

Les recettes nettes de l'impôt sur les boissons spiritueuses ne seront donc plus calculées comme à l'heure actuelle. Elles correspondront désormais aux recettes brutes de l'impôt sur les boissons spiritueuses, déduction faite d'un forfait d'exécution. Celui-ci indemniserà la Confédération pour toutes les dépenses liées à l'exécution de la

Limpspi et de la LCal. Par analogie avec la redevance sur le trafic des poids lourds⁹⁴, le montant du forfait sera fixé dans l'ordonnance.

Le calcul des recettes nettes ne pourra plus tenir compte des autres recettes de la RFA, qui s'élevaient ces dernières années à 12 millions de francs en moyenne. Celles-ci proviennent en partie du commerce de l'éthanol, qui sera supprimé du fait de la révision totale de la loi sur l'alcool. En abandonnant son statut d'établissement autonome, la RFA perdra le droit de disposer de sa fortune. Celle-ci reviendra à la Confédération, et les revenus qui en résulteront seront directement inclus dans les finances fédérales.

Estimation des futures recettes nettes

En millions de francs (différences liées aux arrondis)	2006	2007	2008	2009	2010	Ø	(2014) ⁹⁵
Recettes fiscales (= recettes brutes)	267	279	290	291	294	284	(271)
Autres recettes	13	15	12	11	10	12	(-)
Charges d'exploitation de la RFA	32	32	29	32	33	32	(19)
Recettes nettes	248	262	273	270	272	265	(252)
Dîme de l'alcool	24,8	26,2	27,3	27,0	27,2	26,5	(25,2)

Les recettes brutes diminueront d'environ 13 millions de francs, en raison principalement des exonérations d'impôt prévues pour les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses. Les futures charges devraient également reculer de 13 millions par rapport au niveau actuel pour s'établir à 19 millions de francs. Ce montant représente 7 % des recettes brutes (11 % actuellement). D'après ces calculs, les recettes nettes équivaldraient à 93 % des recettes brutes, soit à 252 millions de francs.

Effets sur la dîme de l'alcool

Correspondant à 10 % des recettes nettes, la dîme de l'alcool s'élèvera à 25,2 millions de francs d'après l'estimation ci-dessus pour l'année 2014. Présentant une différence de 1,3 million, elle sera légèrement inférieure à la moyenne des années 2006 à 2010.

Rapport des cantons

Les cantons devront continuer de rendre compte à la Confédération de l'utilisation de la dîme de l'alcool. Toutefois, ils ne devront plus établir un rapport annuel mais un rapport bisannuel. Eu égard à la rationalisation prévue dans l'exécution des tâches au sein de la Confédération, ce rapport sera désormais adressé à l'OFSP et non plus à la RFA ou à l'AFD.

⁹⁴ Voir ordonnance du DFF du 5 mai 2000 sur l'indemnisation de l'Administration des douanes pour l'exécution de la législation sur la redevance sur le trafic des poids lourds (RS 641.811.912)

⁹⁵ La RFA comptera encore 142 postes à plein temps à la fin de 2011. Moins de 80 postes à plein temps devraient subsister lors de l'entrée en vigueur de la législation révisée. L'avancement de la gestion électronique des affaires conditionne la publication d'informations plus précises.

Comme le Conseil fédéral l'avait indiqué dans le message relatif à la loi sur la prévention⁹⁶, la révision totale de la Lalc a permis d'examiner la nécessité d'obliger les cantons à utiliser les fonds provenant de la dîme de l'alcool de façon coordonnée. A l'initiative de la RFA, les cantons de Zurich, d'Argovie, du Tessin, de Vaud et du Valais ont donc présenté pour la première fois en 2011 un rapport uniforme.

Le Conseil fédéral salue cet effort et attend que d'autres cantons adoptent également cette nouvelle forme de rapport. Il estime qu'une élaboration plus transparente constitue une première étape en vue d'une meilleure coordination et invite les cantons à poursuivre sur cette voie, afin que les fonds puissent être utilisés de manière aussi efficace que possible dans le respect de l'art. 131 Cst.

5.4.10 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message permet de mettre en œuvre une intervention transmise. Dans la motion qu'il a déposée (05.3151 «Modification de la loi sur l'alcool»), Rolf Hegetschweiler demandait au Conseil fédéral de soumettre aux chambres une modification de la Lalc visant à limiter le monopole de la Confédération en matière d'importation de boissons distillées à celles qui sont destinées à la consommation. Le Conseil fédéral considère que la libéralisation totale du marché et la privatisation d'Alcosuisse répondent à cette exigence.

En plus de cette motion déjà transmise, d'autres interventions concernant la Lalc sont encore pendantes au Parlement:

- Motion 10.3187 d'Andrea Martina Geissbühler. Législation sur l'alcool. Priorité à la protection de la jeunesse.
- Motion 10.3197 de Laurent Favre. Valorisation du statut du vin et de la vigne.
- Motion 10.3238 de Jacques Bourgeois. Abolition des discriminations de la production indigène des spiritueux.
- Motion 10.3318 de Reto Wehrli. Loi sur l'alcool. Alléger les restrictions commerciales et publicitaires.
- Motion 11.3677 de Maja Ingold. Bases légales pour des achats tests d'alcool.

6 Présentation du projet de loi sur le commerce de l'alcool (LCal)

La LCal régleme la publicité et le commerce des boissons alcooliques. Elle s'applique au commerce de détail et au débit de boissons mais pas au commerce de gros ni à la remise de boissons alcooliques dans un cadre privé.

La LCal est comparable à la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant⁹⁷: toutes deux définissent une activité commerciale ainsi que les conditions et le

⁹⁶ Message relatif à la loi sur la prévention (FF 2009 6466)

⁹⁷ RS 943.1

cadre dans lesquels celle-ci peut être exercée. Les mesures étatiques sont souveraines. Toute violation entraîne des sanctions pénales et administratives.

Le rapport entre la LCal et le projet de loi sur la prévention⁹⁸ est clairement défini. Contrairement à la première, la loi sur la prévention ne régit pas d'activité commerciale et ne déploie donc aucun effet sur l'économie. Elle règle la prévention et le financement de cette dernière.

6.1 Droit comparé et rapports avec le droit européen

En collaboration avec les Nations Unies (ONU) et ses membres, l'OMS publie des documents fondamentaux sur la consommation problématique d'alcool chez les jeunes notamment et prend les mesures qui s'imposent. Celles-ci portent principalement sur l'offre et la publicité relatives aux boissons alcooliques, la stratégie en matière de prix et la réduction des effets négatifs de la consommation et de l'abus d'alcool. Tous les Etats membres ont leurs propres lois et plans d'action dans le domaine de l'alcool qui, surtout à cause de ses conséquences pour la santé publique, ne constitue pas un bien de consommation ordinaire.

Le 15 septembre 2011, le Comité régional de l'OMS a approuvé le Plan d'action européen contre l'alcoolisme, qui vise à signaler avec davantage d'insistance la charge considérable que l'usage nocif de l'alcool fait peser sur la santé, la société et l'économie et à encourager les pouvoirs publics à lutter avec une détermination accrue contre ce fléau. Les Etats doivent pouvoir compter sur un soutien technique plus étendu et approfondir leurs connaissances de base sur les mesures qui permettent de réduire et de prévenir ces dommages. Le plan d'action a pour autres objectifs principaux de renforcer la collaboration et la coordination entre les différents acteurs et de mobiliser des ressources supplémentaires en vue d'une action concertée contre la consommation problématique d'alcool. En outre, l'amélioration des systèmes de surveillance doit assurer une diffusion et une application plus efficaces de l'information à des fins de sensibilisation, d'élaboration de politiques et d'évaluation.

En répondant notamment à une interpellation de Markus Zemp⁹⁹, le Conseil fédéral a clairement fait savoir que la stratégie de l'OMS n'avait pas force obligatoire, chaque Etat membre étant libre de décider s'il souhaite mettre en œuvre les mesures proposées et sous quelle forme.

6.2 Politique de l'UE en matière d'alcool

Chaque Etat membre de l'UE a des lois et des dispositions spéciales réglementant le commerce de l'alcool. Dans la plupart des pays, la vente de boissons alcooliques est soumise à des restrictions particulières. Ainsi, ces produits ne peuvent être remis qu'en présence de l'autorisation (licence) correspondante. Dans certains Etats comme l'Allemagne, l'Autriche ou la République tchèque, aucune licence particulière n'est nécessaire car l'autorisation de vente dans la restauration et le commerce de détail s'applique également aux boissons alcooliques. Les pays nordiques connais-

⁹⁸ FF 2009 6507

⁹⁹ Interpellation 10.3475 «Prévention en matière d'alcool. Quelle suite sera donnée aux propositions de l'OMS en Suisse?» (CN 16 juin 2010, Markus Zemp)

sent un régime plus strict, fondé sur un système d'autorisation restrictif («monopole de l'alcool»). Dans la majorité des Etats membres de l'UE, la vente d'alcool est limitée, surtout quant aux lieux. Ainsi, elle est interdite dans les stations-services et les distributeurs automatiques. Certains pays ont adopté des restrictions encore plus sévères. En République tchèque, la vente et le débit de boissons alcooliques sont également interdits lors des manifestations sportives ou destinées à la jeunesse, dans les transports publics et dans les bâtiments des services sanitaires. Plus d'un tiers des Etats membres de l'UE soumettent en outre la vente d'alcool à des restrictions portant sur les heures. En France, les stations-services n'ont pas le droit de vendre des boissons alcooliques entre 18.00 heures et 08.00 heures.

La protection de la jeunesse constitue le noyau de la politique des pays européens en matière d'alcool. Ces derniers ont tous défini un âge minimal applicable au débit de boissons alcooliques. En revanche, dans certains Etats, le commerce de détail n'est soumis à aucune disposition légale relative à l'âge. L'âge minimal légal varie d'un pays à l'autre: il est fixé plutôt à 18 ans dans les pays du nord et à 16 ans dans les pays du sud de l'Europe. Il dépasse même 18 ans en Norvège (20 ans pour les boissons alcooliques d'une teneur en alcool supérieure à 22 % du volume). Comme en Suisse, la limite d'âge est définie en Allemagne d'après la nature de la boisson: elle est de 18 ans pour les eaux-de-vie et les boissons à base d'eau-de-vie et de 16 ans pour les autres boissons alcooliques (avant tout le vin et la bière).

L'Allemagne, l'Autriche et la France (pour ne citer que les voisins de la Suisse) ont édicté des règles obligeant les commerces et les débits à proposer des boissons sans alcool dont le prix ne peut pas dépasser celui des boissons alcooliques. En Suisse, ces dispositions sont regroupées sous la notion de l'«article dit du sirop». Certains pays prévoient en outre des dispositions visant à restreindre les offres de type *happy hours* dans le débit de boissons.

Dans de nombreux Etats, la commercialisation de l'alcool est limitée par des restrictions portant sur la publicité. Celles-ci s'appliquent en premier lieu à la publicité diffusée à la télévision. Plus de la moitié des pays de l'UE ont ainsi fixé un cadre légal applicable à la publicité pour la bière faite à la télévision. Plusieurs Etats, dont la France et la Suède, interdisent toute publicité pour des boissons alcooliques. Dans 14 pays, seule la publicité pour les boissons spiritueuses est interdite de diffusion à la télévision.

En revanche, la publicité pour l'alcool faite sur les affiches et dans les médias imprimés n'est pas beaucoup réglementée. Sept pays restreignent en outre la publicité pour l'alcool qui consiste en des parrainages dans le milieu du sport. Enfin, l'Italie et l'Allemagne par ex. interdisent la publicité pour l'alcool qui s'adresse en particulier aux enfants et aux adolescents.

6.3 Regroupement et réorganisation des restrictions du commerce et de la publicité

La LCal porte sur les restrictions du commerce et de la publicité applicables à toutes les boissons alcooliques. Aucune mesure portant sur la formation des prix n'est prévue en raison de difficultés liées au droit constitutionnel (voir ch. 6.6). De même, la consommation n'est pas limitée car cela relève avant tout de la politique de sécurité et donc de la compétence des autorités locales.

Les restrictions actuelles du commerce et de la publicité applicables aux boissons alcooliques figurent dans les actes législatifs suivants:

- Les restrictions du commerce et de la publicité relatives à toutes les boissons alcooliques sont définies dans l’ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIous)¹⁰⁰ et dans l’ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques¹⁰¹.
- La *Lalc*¹⁰² en vigueur comprend d’autres limitations concernant uniquement les boissons spiritueuses.
- La *loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)*¹⁰³ interdit la publicité pour les boissons spiritueuses et permet au Conseil fédéral d’édicter d’autres dispositions restreignant la publicité et visant à protéger la jeunesse.
- La loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant¹⁰⁴ proscriit la vente de boissons alcooliques.
- L’*ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN)*¹⁰⁵ interdit de vendre et de servir de l’alcool dans les installations annexes des routes nationales.

La LCal vise principalement à regrouper les prescriptions relatives au commerce et à la publicité énoncées dans la loi sur l’alcool et la législation sur les denrées alimentaires, dans la mesure où cela est judicieux. Ce regroupement a été approuvé par la grande majorité des participants à la procédure de consultation.

En vertu de l’accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA¹⁰⁶, les dispositions de la LRTV sur la publicité pour les boissons alcooliques, qui s’appliquent aux diffuseurs, ne seront pas transférées dans la LCal.

L’interdiction de la vente itinérante de boissons alcooliques sera supprimée sans être remplacée. Cette activité sera désormais autorisée dans le cadre défini par la LCal.

Les restrictions du commerce énoncées dans cette loi seront adaptées aux exigences actuelles et viseront davantage la vente d’alcool durant la nuit («régime de nuit»). Elles s’appliqueront par ailleurs à toutes les boissons alcooliques, indépendamment des limites d’âge de 16 ou 18 ans valables pour la remise d’alcool et de l’interdiction des offres d’appel.

Quant à la publicité, la distinction entre les boissons spiritueuses et les autres boissons alcooliques sera conservée (voir ch. 6.8).

¹⁰⁰ RS **817.02**

¹⁰¹ RS **817.022.110**

¹⁰² RS **680**

¹⁰³ RS **784.40**

¹⁰⁴ RS **943.1**

¹⁰⁵ RS **725.111**

¹⁰⁶ Message additionnel du 26 novembre 2008 portant approbation de l’accord MEDIA (FF **2008** 8165)

6.4

Nécessité d'une loi sur le commerce de l'alcool

Les résultats de la procédure de consultation révèlent que la nécessité d'une loi sur le commerce de l'alcool est contestée.

Le projet de loi a été approuvé par les cantons et les organismes de santé. En revanche, de nombreux représentants de l'économie ont exigé que les restrictions du commerce et de la publicité pour les boissons spiritueuses et celles qui sont applicables aux autres boissons alcooliques restent définies dans des lois distinctes.

Le Conseil fédéral ne partage pas ce point de vue, d'autant que la séparation actuelle ne va pas dans l'intérêt de la sécurité juridique, ne permet pas une exécution efficace et entrave inutilement l'application d'une politique en matière d'alcool cohérente. Le principe développé par les cantons, qui prévoit de soumettre presque en permanence toutes les boissons alcooliques aux mêmes restrictions, ne serait ainsi pas repris dans le droit fédéral. L'égalité de traitement est également justifiée sur le plan international. En outre, elle est adaptée aux circonstances actuelles. C'est avant tout durant les heures consacrées aux sorties nocturnes qu'il est de moins en moins possible de conserver la distinction faite pour des raisons historiques dans la loi entre le vin, la bière et les boissons spiritueuses.

Par conséquent, le Conseil fédéral maintient sa proposition de réunir dans un seul texte les restrictions du commerce et de la publicité applicables à toutes les boissons alcooliques et de supprimer la plupart des réglementations différenciées pour le vin, la bière et les boissons spiritueuses.

Un renoncement à la LCal aurait pour conséquence que le commerce des boissons alcooliques en Suisse serait réglementé par 26 dispositions cantonales, et toute uniformité en la matière serait impossible. La présente proposition du Conseil fédéral n'empêche certes pas les cantons d'adopter d'autres prescriptions mais elle fixe une norme minimale qui devrait être mise en œuvre uniformément au niveau national.

6.5

Constitutionnalité

Lors de la procédure de consultation, plusieurs représentants de l'économie ont mis en doute, voire contesté la constitutionnalité de la LCal pour ce qui est de l'application de cette dernière au vin et à la bière.

Dans son avis de droit du 28 février 2011, le professeur Mahon de l'Université de Neuchâtel constate que la Confédération dispose, grâce aux art. 105 et 118, al. 2, Cst., d'une vaste compétence, bien que limitée à des motifs de santé publique, pour réglementer la vente de toutes les boissons alcooliques.¹⁰⁷ Il confirme ainsi la constitutionnalité de la LCal en général et de l'application de cette dernière au vin et à la bière en particulier.

Par ailleurs, les restrictions actuelles du commerce et de la publicité énoncées dans la législation sur les denrées alimentaires démontrent déjà la constitutionnalité des réglementations correspondantes pour le vin et la bière.

¹⁰⁷ Mahon, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool. Questions de constitutionnalité

Les mesures portant sur la formation des prix obligent les fournisseurs à proposer un prix de vente minimal (prix minimal, prix couvrant les frais) ou à renchérir l'offre en intégrant un impôt ou une taxe d'incitation dans le prix de vente.

Dans le projet mis en consultation, le Conseil fédéral proposait d'obliger le commerce à vendre les boissons alcooliques à des prix couvrant les frais.

D'après les résultats de la procédure de consultation, de nombreux cantons et communes ainsi que les représentants de la prévention et de la médecine estiment que des mesures portant sur la formation des prix sont indispensables. Plusieurs participants ont exigé des dispositions plus étendues telles que l'examen, voire l'instauration d'une taxe d'incitation indexée sur la teneur en alcool. En revanche, les représentants de l'économie se sont fortement opposés à toute mesure portant sur la formation des prix. Ils considèrent que l'obligation de pratiquer des prix couvrant les frais proposée par le Conseil fédéral constitue une atteinte inacceptable à la liberté économique et mettent en avant des difficultés d'exécution.

Les boissons alcooliques vendues dans le segment de prix le plus bas incitent notamment les jeunes à une consommation excessive. Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral a donc demandé au DFF d'examiner des mesures visant à lutter précisément contre les offres d'alcool à très bas prix et n'entraînant donc pas un renchérissement général des boissons alcooliques.

On a ainsi étudié la possibilité d'augmenter l'impôt sur l'alcool, d'instaurer des prix minimaux ou de créer une taxe d'incitation se limitant aux boissons vendues dans le segment de prix le plus bas. Divers avis de droit ont cependant montré que les mesures limitées aux produits de ce segment n'étaient pas autorisées. Elles discriminaient en effet les boissons alcooliques venant de l'étranger car ce sont avant tout ces dernières qui sont vendues à très bas prix. Ces mesures spécifiques sont donc contraires à l'accord de libre-échange¹⁰⁸ conclu entre la Suisse et l'UE.¹⁰⁹

L'obligation de pratiquer des prix couvrant les frais proposée lors de la procédure de consultation pose également problème sur le plan juridique: un avis de droit établi à la demande de la RFA indique que la Confédération dispose d'une vaste compétence de réglementation en vertu de l'art. 118, al. 2, Cst. Une intervention éventuelle au niveau de la concurrence est toutefois controversée, de sorte qu'aucune appréciation juridique définitive n'est possible. On peut dès lors supposer une certaine marge de manœuvre en vue d'une décision politique.¹¹⁰ En outre, une obligation de ce genre ne peut avoir d'effet durable sur la formation des prix¹¹¹ qu'en cas d'intervention massive, ce qui accroît le problème posé au niveau constitutionnel. Enfin, l'application de telles dispositions s'accompagne également d'interrogations, comme l'ont montré les résultats de la procédure de consultation.

¹⁰⁸ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE (RS **0.632.401**)

¹⁰⁹ Voir Epiney/Metz, 2009, Epiney/Pirker, 2009

¹¹⁰ Mahon, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool. Questions de constitutionnalité

¹¹¹ En plus du prix d'achat et des impôts (à la consommation), les frais de distribution, d'une part, et une marge usuelle dans le commerce, d'autre part, pourraient être considérés comme faisant partie intégrante des prix couvrant les frais.

Une taxe d'incitation indexée sur la teneur en alcool est, elle aussi, controversée sur le plan constitutionnel. Si un avis de droit établi sur mandat de la RFA¹¹² qualifie cette mesure de contraire à la Constitution, un autre relativise ce jugement¹¹³.

Un net renchérissement de toutes les boissons alcooliques est difficilement justifiable, d'autant que la plupart des prix pratiqués ne donnent guère lieu à des critiques et que la consommation d'alcool en Suisse diminue depuis près de 20 ans. Des considérations sociales restreignent également les mesures portant sur la formation des prix.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral renonce à inscrire ces mesures dans la LCal.

La possibilité d'offrir de l'alcool à très bas prix sera limitée par l'article dit du «sirop», qui oblige les débits de boissons à proposer au moins trois sortes différentes de boissons sans alcool à un prix inférieur à celui de la boisson alcoolique la meilleur marché.¹¹⁴ Le «régime de nuit» conduira également à limiter l'offre de boissons alcooliques à bas prix au moins pendant la nuit (voir ch. 6.7.4).

6.7 Limitation de l'accès à l'alcool

Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a proposé cinq mesures visant à limiter l'accès à l'alcool:

- interdiction de vendre de l'alcool au moyen de distributeurs automatiques non surveillés;
- interdiction de remettre gratuitement de l'alcool à un nombre indéterminé de personnes;
- interdiction (pour les boissons spiritueuses) ou restriction (pour le vin et la bière) de pratiquer des offres d'appel;
- interdiction de vendre ou de céder du vin et de la bière ou des boissons spiritueuses à des personnes de moins de 16 ou 18 ans; et
- obligation de proposer des boissons sans alcool (article dit du «sirop»).

En outre, le Conseil fédéral a proposé la création de la base légale nécessaire à l'exécution d'achats tests, qui permettent de vérifier si le commerce de détail et les débits de boissons respectent l'interdiction de remettre de l'alcool à des personnes de moins de 16 ou 18 ans.

Les résultats de la procédure de consultation ont montré que les cantons, les communes et les représentants de la santé accordent une grande importance à une limitation de l'accès à l'alcool. Nombre d'entre eux réclament des restrictions temporelles. La réintroduction de la clause du besoin pour le commerce de détail et les débits de boissons fait également débat. De plus, une interdiction générale et uniforme des offres d'appel est réclamée pour toutes les boissons alcooliques. Ces requêtes sont parfois justifiées non seulement pour des considérations de santé publique mais

¹¹² Mahon, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool. Questions de constitutionnalité (avis de droit complémentaire à celui du 28 février 2011)

¹¹³ Keller/Hauser, 2011

¹¹⁴ Voir art. 9 du projet de LCal

également pour des raisons d'exécution. La base légale relative aux achats tests est approuvée par ces participants.

Pour les représentants de l'économie, les mesures proposées par le Conseil fédéral lors de la procédure de consultation vont trop loin. Ils y voient même une «condamnation» de tous en raison du mauvais comportement d'une minorité. C'est en particulier l'application de ces dispositions au vin et à la bière qui stigmatise les critiques. Les représentants du commerce de détail surtout considèrent que la base légale relative aux achats tests est inutile. Si ces derniers étaient réalisés, ils devraient servir à la surveillance et non pas entraîner de sanctions pénales.

Au vu des résultats de la procédure de consultation, le Conseil fédéral propose des mesures qui n'affecteront pas la grande majorité de la population, dont la consommation d'alcool n'est pas problématique, et qui visent principalement à protéger la jeunesse. La consommation d'alcool posant surtout problème durant la nuit, deux mesures concernent les heures correspondantes.

Par ailleurs, hormis les limites d'âge applicables à la remise d'alcool et l'interdiction des offres d'appel, les mesures proposées ne distinguent plus les boissons spiritueuses des autres boissons alcooliques. En termes de santé publique, cette assimilation juridique se justifie par le fait que l'alcool, tous modes de production confondus, a les mêmes effets en cas de consommation problématique. En outre, ces dispositions seront plus faciles à appliquer.

Le Conseil fédéral admet toutefois que cette loi ne résoudra pas tous les problèmes liés à la consommation d'alcool, celle-ci ayant principalement lieu à la maison. La responsabilité individuelle est encouragée: toute personne consommant de l'alcool, que cela soit en privé ou en public, doit être consciente de la responsabilité qu'elle assume envers elle-même et envers son entourage.

6.7.1 Restrictions relatives à l'âge

Age légal de 16 ou 18 ans

L'âge légal pour la remise de boissons alcooliques constitue la pierre angulaire de la protection de la jeunesse dans la politique en matière d'alcool. Le droit en vigueur fixe ce dernier à 16 ans pour le vin et la bière¹¹⁵ et à 18 ans pour les boissons spiritueuses¹¹⁶. Cette interdiction fondée sur l'âge lie tant le commerce de détail que les débits de boissons, qui n'ont le droit de vendre ou de servir des boissons alcooliques qu'aux personnes ayant atteint l'âge légal prescrit par la loi.

Le Tessin est à ce jour le seul canton à avoir fixé, à l'issue d'une phase pilote ayant duré un an, un âge uniforme de 18 ans pour la remise de toutes les boissons alcooliques. Par la suite, Coop a introduit une limite d'âge de 18 ans à l'échelle nationale, soit dans plus de 1000 points de vente, justifiant sa décision par le manque de clarté

¹¹⁵ Voir art. 11 ODAIOUs (RS **817.02**)

¹¹⁶ Voir art. 41, al. 1, let. i, Lalc (RS **680**)

des réglementations que le personnel de vente et la clientèle doivent observer.¹¹⁷ D'autres entreprises lui ont emboîté le pas (dont les magasins d'alimentation Aperto et les stations-services de Migros).

L'interdiction de remettre de l'alcool aux personnes n'ayant pas atteint l'âge légal n'aura toutefois l'effet visé que si elle est accompagnée d'autres mesures. Le Conseil fédéral préconise donc, plutôt que de relever la limite d'âge, d'introduire l'interdiction du transfert à un tiers et de prévoir une base légale pour les achats tests.

Interdiction du transfert

Ni les détaillants ni les débiteurs de boissons ne sont autorisés à remettre des boissons alcooliques aux jeunes de moins de 16 ou 18 ans. Ces derniers cherchent toutefois à convaincre des adultes d'aller acheter de l'alcool pour eux en vue de contourner les prescriptions légales régissant les limites d'âge.¹¹⁸

Le transfert gratuit de boissons alcooliques aux jeunes de moins de 16 ou 18 ans sera donc également proscrit au-delà du périmètre des magasins et des débits de boissons. Cette interdiction ne déploiera toutefois d'effet qu'en cas de contournement intentionnel des limites d'âge. La remise de boissons alcooliques à titre onéreux est un critère allant dans ce sens, ce qui a conduit à mentionner cette dernière explicitement dans la loi.

Les parents en particulier ne sont pas touchés par cette interdiction.

Achats tests

Les achats tests d'alcool sont la seule façon de contrôler, moyennant des charges raisonnables, si les détaillants et les débiteurs de boissons respectent l'interdiction de remettre de l'alcool à des mineurs.

On recense en Suisse plus de 40 000 endroits à caractère permanent, vendant ou débitant des boissons alcooliques. Ces dix dernières années, 23 cantons ont réalisé plus de 15 000 achats tests au total. L'expérience confirme que la vente illicite d'alcool à des jeunes a tendance à baisser lorsque des achats tests sont effectués régulièrement. Là où ce n'est pas le cas, l'interdiction de remettre de l'alcool aux jeunes est peu respectée.

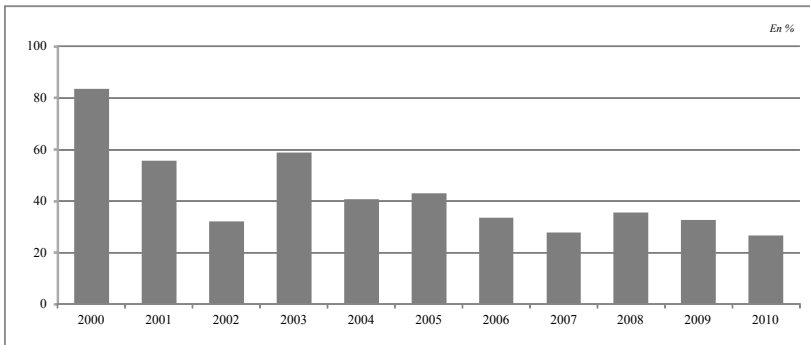
Les achats tests restent donc nécessaires. En outre, la part des infractions constatées dépassait toujours 25 % en 2010. Autrement dit, 1 jeune sur 4 parvenait à se procurer de l'alcool lors d'achats tests, bien qu'il n'eût pas atteint l'âge prescrit par la loi.

¹¹⁷ «Coop multiplie depuis longtemps les efforts en faveur d'une application efficace des dispositions relatives à la protection de la jeunesse. (...) A ce jour, la plupart des cantons suisses imposent un âge minimum de 16 ans pour l'achat de vin, de cidre et de bière, et de 18 ans pour les apéritifs, les spiritueux et les alcopops. Le Tessin a été le premier canton à porter à 18 ans l'âge minimal pour le vin, le cidre et la bière, et d'autres cantons envisagent de l'imiter. Cette démarche individuelle et décalée dans le temps d'un canton à l'autre crée pour le consommateur une situation singulièrement confuse.» Voir le communiqué de presse de Coop du 22 mai 2008, www.coop.ch/pb/site/medien/node/62999166/Lfr/index.html (état au 16.9.2011)

¹¹⁸ Voir ch. 1.3.3

Figure 11

Infractions, constatées lors d'achats tests, à l'interdiction de remettre de l'alcool aux jeunes n'ayant pas atteint la limite d'âge légale



Source: FERARIHS, Übersicht zu Alkoholtestkäufen in der Schweiz

Une certaine insécurité a cependant plané ces derniers temps sur l'admissibilité des achats tests. Il s'agissait de savoir si le fait de recourir à des jeunes pour effectuer ce genre d'achats devait être considéré comme une investigation secrète. Or, en vertu de l'art. 286 du Code de procédure pénale¹¹⁹, cette mesure ne serait admissible que pour des délits graves, dont les infractions à l'interdiction de remettre de l'alcool aux jeunes n'ayant pas atteint l'âge prescrit par la loi ne font pas partie. Faute de base légale, les résultats tirés des achats tests ne pourraient pas être exploités dans une procédure pénale.

Dans une motion déposée le 17 juin 2011¹²⁰, Maja Ingold exige donc la création d'une base légale pour les achats tests d'alcool. Le 17 août 2011, le Conseil fédéral a proposé d'accepter cette motion.

Dans un arrêt du 10 janvier 2012 (6B_334/2011), le TF a décidé que les achats tests d'alcool constituaient une investigation secrète. Comme les conditions requises par les dispositions légales déterminantes ne sont pas réalisées dans le cas concret, les résultats de l'achat test ne peuvent pas être exploités pénalement. Le TF admet pourtant dans le considérant 4.5 de cet arrêt que les achats tests d'alcool par les jeunes ont une importance certaine comme mesure de prévention dans l'intérêt de la protection de la jeunesse. Il incombe au législateur de décider si une réglementation particulière des achats tests est justifiée.

Toute organisation privée et toute personne ont en principe le droit d'effectuer des achats tests. Les infractions à l'interdiction de remettre de l'alcool aux jeunes qui n'ont pas atteint la limite d'âge légale peuvent être dénoncées. Il n'est donc pas nécessaire de créer à cet effet une base légale spécifique dans la LCal. La question se pose toutefois de savoir si les autorités ont le droit de faire appel à des jeunes ou de mandater des organismes privés pour réaliser des achats tests. De fait, les autorités ne peuvent guère effectuer elles-mêmes les achats tests, d'autant moins que la

¹¹⁹ RS 312.0

¹²⁰ 11.3677; Mo Ingold Bases légales pour les achats tests d'alcool

plupart de leurs collaborateurs ont passé l'âge requis. Elles n'ont par conséquent pas d'autre choix que de confier cette tâche à des jeunes.

En dehors de la révision totale de la Lalc, la Confédération et les cantons cherchent également des solutions aux questions concernant les achats tests d'alcool. Dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'initiative parlementaire Jositsch (Iv. pa. 08.458 CN), la Commission des affaires juridiques du Conseil national propose de définir clairement les éléments constitutifs de l'investigation secrète et cela dans un sens plus restrictif que la jurisprudence du TF. En outre, elle est d'avis que les recherches secrètes de la police doivent être autorisées explicitement, à des conditions moins strictes, dans le code de procédure pénale. Les achats tests ne devraient être traités ni comme cas d'investigation secrète ni comme cas de recherche secrète dans ce projet de loi. Il est donc proposé de créer une base légale correspondante dans la LCal. Si les conditions-cadre définies dans cette loi sont respectées, les résultats d'un achat test d'alcool pourront être utilisés dans une procédure pénale ou une procédure administrative.

6.7.2 Prescriptions relatives à l'offre

Le droit en vigueur exige déjà¹²¹ que dans le commerce de détail, les boissons alcooliques soient vendues de manière à ce qu'elles puissent être distinguées des boissons sans alcool. En outre, le point de vente doit être muni d'une pancarte bien visible indiquant les limites d'âge légales pour la remise d'alcool. Désormais, ces pancartes devront également signaler l'interdiction de transfert d'alcool à un tiers ainsi que les conséquences pénales d'une infraction à l'interdiction de remettre ou de transférer de l'alcool à des jeunes.

6.7.3 Article dit du «sirop»

L'article dit du «sirop» astreint les débits de boissons à proposer des boissons sans alcool en plus de boissons alcooliques. Cette disposition est déjà en vigueur dans 22 cantons et à l'étude dans un autre.

Le Conseil fédéral constate que les réglementations varient fortement d'un canton à l'autre. Il présente par conséquent, dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, une réglementation destinée à constituer la norme minimale à l'échelle nationale. Ainsi, les débitants devront prévoir dans leur assortiment au moins trois sortes de boissons sans alcool, offertes de manière équivalente aux boissons alcooliques. Cette disposition souligne qu'il ne suffit pas de proposer des boissons sans alcool. Celles-ci doivent être de sortes différentes, et une mention appropriée figurant, par exemple, sur la carte des boissons doit permettre au client de prendre dûment connaissance de cette offre. Cette mesure est la seule qui permette au consommateur de se rabattre sur des boissons sans alcool et donc d'atteindre l'objectif visé.

En outre, les boissons sans alcool doivent toujours être moins chères que la boisson alcoolique la meilleur marché, afin d'en garantir la consommation à un prix at-

¹²¹ Voir art. 11, al. 2, de l'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUOS; RS **817.02**).

trayant. Enfin, le prix des boissons alcooliques ne peut pas descendre en dessous d'une certaine limite puisque celles-ci doivent toujours être plus chères que les trois boissons sans alcool.

6.7.4 «Régime de nuit»

L'alcool est consommé par *un plus grand nombre de personnes et en plus grande quantité* de nuit que de jour.

Les jeunes en particulier se détournent de l'offre des débits de boissons pour se procurer de l'alcool à meilleur compte dans le commerce de détail et le consommer ensuite sur la voie publique. Cette phase est suivie, le week-end surtout, d'une virée dans les discothèques ou dans d'autres lieux de divertissement, sortie qui bien souvent ne débute que vers minuit, voire plus tard et qui se prolonge jusqu'au petit matin.

Certains débits de boissons ne restent pas les bras croisés devant cette évolution des comportements avant minuit. Ils cherchent en particulier à attirer une clientèle jeune en organisant des promotions à l'heure de l'apéritif (*happy hours*), des soirées avec alcool à volonté (*all you can drink*) ou des rabais accordés aux femmes (*ladies' night*, etc.).

Interdiction de vente concernant le commerce de détail

Depuis 2005, le canton de Genève interdit la vente de boissons alcooliques dans le commerce de détail à partir de 21 heures. Une étude réalisée sur mandat de l'OFSP a montré que depuis l'instauration de cette interdiction, le taux d'intoxications à l'alcool a diminué principalement chez les personnes de moins de 16 ans, catégorie de consommateurs à laquelle il n'est même pas autorisé de vendre de l'alcool. En outre, chez les jeunes de 16 à 29 ans, ce taux a augmenté moins fortement que dans d'autres cantons. L'interdiction n'a en revanche eu aucun effet sur les personnes de plus de 29 ans.¹²²

Le 1^{er} avril 2008, les CFF ont décrété une interdiction de vendre de l'alcool dès 22 heures dans les commerces des gares. Ils ont justifié leur décision ainsi: «La nouvelle pratique de vente doit contribuer à ce que les gares restent sûres et accessibles sans restriction, également tard le soir. Parallèlement, la nouvelle règle apporte une contribution à la protection des mineurs».¹²³

Des interdictions identiques ou similaires sont en vigueur dans de nombreux pays de l'UE comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne ou l'Italie.¹²⁴

Lors de la procédure de consultation, les cantons et les communes en particulier se sont prononcés en faveur d'une interdiction de la vente d'alcool durant la nuit. Assumant des tâches relevant à la fois de la santé publique et de la police, ils sont concernés à double titre par les débordements liés au phénomène de la consommation nocturne d'alcool.

Le Conseil fédéral pense lui aussi que les problèmes liés à l'alcool augmentent la nuit. Il propose donc qu'à l'avenir, le commerce de détail ne puisse plus vendre

¹²² Gmel/Wicki, 2010

¹²³ Voir communiqué de presse des CFF du 28 janvier 2008, www.cff.ch

¹²⁴ Institut suisse de droit comparé 2011

d'alcool à partir de 22 heures. Cette interdiction restreindrait en premier lieu l'accès aux boissons alcooliques offertes la nuit à des prix avantageux.

Une telle interdiction ne touchera qu'un petit nombre de points de vente. Offrant des boissons alcooliques à des prix parfois très intéressants, ceux-ci attirent des jeunes venant pour certains de loin, jusqu'à une heure avancée, en fin de semaine surtout. Les ventes à l'emporter ou les ventes itinérantes (par ex. livraisons d'alcool à domicile) seront également interdites.

A première vue, l'interdiction de vendre des boissons alcooliques durant la nuit touchera l'ensemble de la population. Mais le fait est que ce sont d'abord les jeunes qui se tournent vers ces offres. En général, ils ne disposent encore d'aucune réserve d'alcool (faute d'argent et de possibilité d'entreposage) et sont plus enclins que leurs aînés à boire dans les espaces publics. En outre, les jeunes ne se rabattront que ponctuellement sur l'offre (plus onéreuse) des débits de boissons. Ainsi, une interdiction portant sur la vente nocturne de boissons alcooliques aura pour effet direct de réduire fortement l'accès des jeunes à ces dernières, ce qui est judicieux du point de vue de la protection de la jeunesse.

Cette nouvelle réglementation se fonde non seulement sur des raisons de santé publique mais également sur des considérations de sécurité comme la volonté d'éviter le bruit, la violence, le vandalisme, les accidents ou l'abandon de déchets sur la voie publique. A cela s'ajoutent les dépenses de tiers (police et hôpitaux notamment), que doit supporter en dernier lieu la collectivité.

Interdiction des offres d'appel

Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a proposé d'instaurer une interdiction des offres d'appel applicable de manière générale aux boissons spiritueuses et, le vendredi et samedi soir dès 21 heures, au vin et à la bière. Les représentants des cantons et des milieux économiques jugent cette proposition trop compliquée et soulignent les problèmes liés à la mise en œuvre de cette mesure. Mais là où les cantons et les organisations actives dans le domaine de la santé préconisent une interdiction générale, les représentants de l'économie plaident pour le statu quo, à savoir pour le fait que les offres d'appel restent interdites sans exception pour les boissons spiritueuses et autorisées sans restriction pour le vin et la bière.

Exigée notamment par divers cantons et communes, une interdiction des offres d'appel portant sur l'ensemble des boissons alcooliques irait trop loin. En effet, elle s'appliquerait également aux apéritifs, qui constituent une pratique largement répandue dans la société suisse et qui, même s'ils sont offerts à titre d'avantage, peuvent être maintenus sans crainte pour la santé. Les offres d'appel peuvent toutefois pousser à la consommation d'alcool. Beaucoup d'études scientifiques montrent qu'il y a un lien entre ces offres et la tendance, constatée surtout chez les jeunes, à boire jusqu'à tomber dans le coma.¹²⁵

A l'heure actuelle, les offres d'appel pour les boissons spiritueuses sont interdites à toute heure. Ayant trouvé un écho favorable auprès d'une grande majorité des participants à la procédure de consultation, cette mesure sera reconduite telle quelle. Par contre, dans l'esprit du régime de nuit, les offres d'appel pour le vin et la bière seront interdites uniquement à partir de 22 heures. Le Conseil fédéral fait donc porter cette mesure sur un moment où les gens de façon générale, et les jeunes en

¹²⁵ Kuo/Wechsler/Greenberg/Lee, 2003

particulier, boivent plus qu'à d'autres heures. Durant ces heures critiques, les offres d'appel font encore grimper la consommation, ce qui est contraire aux objectifs sanitaires.

L'interdiction des offres d'appel concernera les débits de boissons. Comme elle interviendra en parallèle à celle de la vente nocturne dans le commerce de détail, il sera plus difficile de se procurer de l'alcool bon marché après 22 heures. Les conséquences de l'interdiction des offres d'appel sur les débits de boissons seront par conséquent limitées.

6.7.5 Formes spéciales du commerce de l'alcool

Vente au moyen de distributeurs automatiques

Aujourd'hui, il est interdit de vendre des boissons spiritueuses au moyen de distributeurs automatiques. Le droit fédéral en vigueur ne prévoit aucune interdiction explicite pour la vente de vin et de bière par le biais de ces appareils. Toutefois, cette forme de vente doit avoir lieu dans le respect des limites d'âge légales relatives à la remise de ces boissons.

Certains participants à la procédure de consultation ont réclamé l'instauration d'une interdiction générale applicable à la vente de boissons alcooliques au moyen de distributeurs automatiques.

Le Conseil fédéral juge une telle interdiction disproportionnée. En effet, les «distributeurs automatiques» installés dans les restaurants libre-service ne sont pas problématiques pour la protection de la jeunesse. S'ils permettent d'obtenir des boissons alcooliques, ils en exigent le paiement à des caisses séparées, où l'âge de l'acheteur peut être dûment contrôlé. Comparables à des pompes à essence, ces distributeurs seront par conséquent autorisés pour toutes les boissons alcooliques.

Il en va différemment des «distributeurs automatiques» permettant tout à la fois d'obtenir et de payer des boissons alcooliques (par ex. distributeurs automatiques dans les gares). Ceux-ci constituent une forme spéciale du commerce de détail. Or, faute de dispositifs de contrôle spéciaux, les jeunes peuvent eux aussi y acquérir de l'alcool, et ce indépendamment de leur âge. Les exploitants de ce genre d'appareils doivent par conséquent déjà s'attendre aujourd'hui à une sanction pour non-respect des limites d'âge légales. Ils seront bientôt doublement punissables, le nouveau droit prévoyant une interdiction de vente dès 22 heures. Etant une forme spéciale du commerce de détail, la vente au moyen de distributeurs automatiques ne nécessite donc pas une réglementation expresse dans la loi.

Distribution gratuite d'échantillons

La distribution gratuite de boissons alcooliques en dosettes constitue une forme spéciale du commerce de détail et sera à ce titre autorisée pour toutes les boissons alcooliques, donc également pour les boissons spiritueuses. Or, là encore, les limites d'âge inscrites dans la loi et l'interdiction de vente après 22 heures, à laquelle le commerce de détail sera soumis, s'appliqueront à cette pratique.

Les cadeaux offerts ne sont pas assimilables à la «remise gratuite» au sens de la LCal. Il leur manque en particulier le caractère d'*échantillon*, ce dont témoigne parfois leur taille.

Vente itinérante

La révision totale de la Lalc mettra fin à l'interdiction de la vente itinérante de boissons alcooliques¹²⁶, qui sera autorisée dans les limites fixées par la LCal. Mais comme il s'agit d'une forme spéciale du commerce de détail, les personnes pratiquant ce genre de vente devront se conformer aux restrictions relatives à l'âge ainsi qu'à l'interdiction de vente au-delà de 22 heures applicable au commerce de détail.

6.7.6 Obligation d'annoncer

La législation fédérale sur l'alcool ne soumettra plus à une autorisation spécifique la vente au détail ou le débit de boissons alcooliques. Au contraire, il suffira de respecter l'obligation d'annoncer prévue dans la législation sur les denrées alimentaires et d'indiquer quelles sortes d'alcool (boissons spiritueuses, bière, vin) il est prévu de vendre. Cette autorisation pourra être momentanément ou durablement retirée dans le cadre d'une procédure administrative, en cas de violations répétées ou graves de la LCal.¹²⁷

Pour que les autorités compétentes au niveau fédéral disposent des informations nécessaires, le législateur leur donnera accès au système d'information prévu dans la législation révisée sur les denrées alimentaires, qui créera désormais la transparence nécessaire au niveau suisse sur les points de vente proposant des boissons alcooliques dans leur assortiment.

Les cantons seront toutefois libres de continuer à prescrire une autorisation, celle-ci reposant toutefois uniquement sur le droit cantonal. La délivrance de cette autorisation pourrait rester subordonnée à une redevance définie en fonction des quantités vendues ou du chiffre d'affaires réalisé, comme le prévoient par ex. les Grisons, le Valais et Vaud.

La simplification proposée comporte les avantages suivants:

- absence de doubles emplois entre la LCal et la législation sur les denrées alimentaires;
- vue d'ensemble au niveau suisse de tous les emplacements où des boissons alcooliques sont débitées ou vendues au détail;
- allègement du fardeau administratif pesant sur le commerce de détail et les débits de boissons;
- possibilité de retirer, dans le cadre d'une mesure administrative, le droit de vendre ou de débiter des boissons alcooliques, et ce malgré l'absence de procédure d'autorisation;
- liberté laissée aux cantons de continuer à prévoir une procédure d'autorisation.

¹²⁶ Voir art. 11 de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant (RS **943.1**)

¹²⁷ Voir art. 20 de la loi sur le commerce de l'alcool

6.7.7 Compétence des cantons

Les cantons resteront chargés de veiller au respect des restrictions applicables au commerce de boissons alcooliques.

En tant qu'autorités locales, ils pourront également prévoir des restrictions supplémentaires. Ils auront en particulier la possibilité de maintenir une procédure d'autorisation pour le commerce de détail et les débits de boissons et de percevoir une taxe dans ce contexte.

6.8 Publicité

Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a proposé de soumettre les boissons spiritueuses ainsi que le vin et la bière à des dispositions différentes en matière de publicité. Sa proposition prévoyait de limiter la publicité pour les boissons spiritueuses non plus à des contenus ayant directement trait au produit, mais à des contenus objectifs et donc de lui imposer des restrictions moins sévères qu'aujourd'hui.

Le thème de la publicité a rencontré un large écho lors de la procédure de consultation. Des représentants de la santé ont demandé de maintenir l'obligation faite à la publicité pour les boissons spiritueuses de ne contenir que des indications ou représentations ayant directement trait au produit et de soumettre le vin et la bière aux dispositions en vigueur pour les boissons spiritueuses. Il a également été question d'interdire la publicité et le parrainage de façon générale. En outre, il a été demandé de soumettre aussi aux restrictions applicables à la publicité pour les boissons spiritueuses les boissons sans alcool qui sont présentées sous la même forme que leur version alcoolisée.

Les milieux économiques ont jugé que la proposition du Conseil fédéral, en particulier les restrictions imposées à la publicité pour les boissons spiritueuses, allait trop loin. Ils ne soutiennent une solution uniforme pour toutes les boissons alcooliques que si celle-ci vise exclusivement à protéger la jeunesse.

Ayant pris connaissance des avis parfois diamétralement opposés exprimés lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral maintient sa proposition initiale en y apportant quelques corrections.

Les messages publicitaires sont parfois alléchants, surtout quand ils associent le produit vanté à la joie de vivre, à la sociabilité, au caractère sportif et à d'autres expériences positives. Il s'agit ici de fixer des limites à la publicité pour l'alcool, notamment à des fins de protection de la jeunesse. Le Conseil fédéral estime toutefois qu'une interdiction totale de la publicité, comme le préconisent certains participants à la procédure de consultation, n'est pas indiquée. Cette interdiction paraît d'autant moins judicieuse que les publicitaires suisses et leurs supports seraient les premiers à en faire les frais, tandis que la publicité pour les boissons alcooliques conçue à l'étranger resterait possible.

Après correction, la proposition prévoit toujours des restrictions différenciées, selon que la publicité porte sur les boissons spiritueuses ou sur le vin et la bière, et vaut en principe également pour le parrainage. En ce qui concerne la publicité pour les boissons spiritueuses, elle maintient le critère de l'objectivité mais ne le formule plus de façon négative. La nouvelle disposition a donc la teneur suivante: «La publi-

cité pour les boissons spiritueuses est interdite lorsqu'elle associe les boissons spiritueuses à un sentiment de richesse, de succès, de santé, de sportivité, de jeunesse, de sociabilité, de vacances, d'ivresse ou à un autre sentiment analogue».

Les restrictions applicables à la publicité pour les boissons spiritueuses ainsi que pour le vin et la bière correspondent par ailleurs dans une large mesure au droit actuel.

6.9 Monitoring et évaluation

La grande majorité de la population fait preuve d'un comportement responsable face à l'alcool. Le législateur doit toutefois être conscient que certaines catégories, à commencer par les jeunes, présentent des comportements de consommation à risque. Les mesures étatiques limitant de manière ciblée le commerce des boissons alcooliques et la publicité en leur faveur demeurent par conséquent nécessaires, et ce même 125 ans après la promulgation de la première législation sur l'alcool.

Comme il ressort des résultats de la procédure de consultation relative à la révision totale de la Lalc, il n'est guère aisé de trouver un juste milieu entre la responsabilité individuelle et l'intervention de l'Etat. Aussi le Conseil fédéral prévoit-il d'évaluer les effets de la loi au plus tard après cinq ans. Cette période servira à observer aussi bien l'évolution du comportement des consommateurs que celle du marché (surveillance).

7 Réorganisation de l'exécution des tâches

7.1 Intégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur le gouvernement d'entreprise¹²⁸, qui définit les critères de la future organisation des tâches de la Confédération (typologie des tâches) et fixe les principes directeurs de l'organisation des entités et des entreprises de la Confédération devenues juridiquement autonomes.

Dans le plan de mise en œuvre de ce rapport, le Conseil fédéral a décidé d'examiner l'intégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale.¹²⁹

Dans son rapport concernant l'année 2009, la Délégation des finances des Chambres fédérales a exprimé le vœu que la révision totale de la Lalc «permette à la Confédération de fortement simplifier et clarifier les structures correspondantes», en faisant savoir qu'elle suivrait cet objet avec attention.¹³⁰

A la demande du Conseil fédéral, un groupe de travail interdépartemental a analysé les tâches de la Confédération relevant de la politique en matière d'alcool, les divers

¹²⁸ FF 2006 7799

¹²⁹ Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, 2009

¹³⁰ Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des États concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2009

services chargés de l'application de cette dernière ainsi que le potentiel de synergies existant. Il a jeté les bases d'une réorganisation de l'exécution des tâches dans le cadre de six projets partiels (autorisation / surveillance / contrôle; collecte des données et statistiques; prévention; publicité; promotion des ventes; analyses de laboratoire).

Lors de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a laissé ouverte la question de l'organisation. Divers participants, à commencer par les représentants de la branche, ont exigé la mise sur pied d'un Office fédéral de l'alcool. Ils espéraient que cette mesure permettrait de créer un interlocuteur clairement identifiable pour toutes les questions touchant à l'alcool et de mieux coordonner le contenu des tâches relevant de la politique en matière d'alcool, qui sont réparties à l'heure actuelle entre de nombreux acteurs. A l'opposé, des représentants de la santé ont demandé que l'exécution de la LCal soit confiée à l'OFSP en faisant valoir que cet office est déjà compétent pour la prévention dans ce domaine.

Le Conseil fédéral constate que la privatisation d'Alcosuisse et les importants allègements prévus dans le catalogue des tâches de la RFA feront perdre à cette dernière la taille critique justifiant son maintien en tant qu'établissement autonome.

Sur la base du rapport sur le gouvernement d'entreprise, il constate encore ceci:

- les tâches de la RFA (perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses, surveillance du marché de l'éthanol et des boissons spiritueuses pour des motifs fiscaux) relèvent de la puissance publique et ne se prêtent par conséquent pas à une externalisation;
- le droit organisationnel de la RFA présente d'importantes lacunes et s'écarte sensiblement, sur plusieurs points, des principes directeurs du rapport sur le gouvernement d'entreprise qui ont valeur de directives. Si la RFA devait conserver son statut d'établissement autonome, son droit organisationnel devrait être remanié en profondeur.¹³¹

Le Conseil fédéral a décidé d'intégrer la RFA dans l'administration fédérale centrale en raison principalement de la nature de sa mission première, qui constitue une tâche ministérielle classique. La RFA ne deviendra toutefois pas un office fédéral à part entière, faute d'atteindre la taille critique requise. Au contraire, elle fera partie de l'AFD. L'intégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale doit se faire de telle sorte que l'unité «Alcool» reste identifiable à l'intérieur de l'AFD, ainsi qu'un interlocuteur visible pour les personnes extérieures.

¹³¹ La RFA a été dotée de la personnalité juridique il y a plus d'un siècle, en vertu de la loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool. L'art. 19 de cette loi disposait notamment que l'organisation de la RFA était «d'ailleurs, jusqu'à la promulgation d'une loi sur la matière, du ressort du Conseil fédéral» (FF 1900 III 481). La Lalc ne consacre qu'un article à l'organisation de la RFA. Aucun acte législatif réglant explicitement les organes et les compétences de cette dernière n'a été adopté à ce jour. La RFA ne possède pas non plus de conseil d'administration. Il s'ensuit qu'en dépit de sa personnalité juridique, elle a été gérée jusqu'ici pratiquement comme un office fédéral par le DFF.

Le regroupement de la RFA et de l'AFD aboutira à de nombreuses synergies, notamment en ce qui concerne l'importation et l'exportation de l'éthanol et des boissons spiritueuses ainsi que les contrôles décentralisés. Des synergies pourraient également être réalisées au sein même de la future unité «Alcool» de l'AFD, qui sera chargée de percevoir et de contrôler les impôts à la consommation grevant l'alcool. Cette unité se verra en outre confier l'exécution de la LCal. Ainsi, toutes les mesures sanitaires relevant de la puissance publique et concernant les importateurs, les producteurs ou les fournisseurs de boissons alcooliques seront de la compétence d'un seul service de l'administration fédérale. Cette nouvelle attribution des tâches donnera également une image positive de la Confédération aux interlocuteurs externes, puisque les importateurs, les producteurs ou les fournisseurs n'auront plus besoin de s'adresser pour chaque question à trois services différents (OFSP, AFD, RFA) dépendant de deux départements (DFI, DFF).

D'autres possibilités de rationalisation des tâches procèdent de la révision totale de la Lalc.

Laboratoire

Jusqu'à la fin du mois d'octobre 2011, la RFA exploitait un laboratoire accrédité, spécialisé dans toutes les analyses liées à l'exécution de la Lalc. Depuis le 1^{er} novembre 2011, le laboratoire de la RFA fait partie du METAS. Ce regroupement permet à la Confédération d'étoffer son offre en matière de laboratoires, puisqu'elle disposera d'un laboratoire accrédité pour les analyses d'alcool, et devrait générer des gains de synergies considérables.

Tâches relevant de la prévention comportementale

La RFA assume des tâches qui relèvent de la prévention comportementale. En vertu de l'art. 43a de la Lalc, elle soutient en effet par des subsides des organisations et institutions qui, sur le plan suisse ou intercantonal, luttent contre l'alcoolisme par des mesures préventives. A l'avenir l'OFSP sera chargé de ces tâches avec les ressources correspondantes. En outre, l'OFSP deviendra, au niveau de l'administration fédérale, l'unique interlocuteur de la Fondation suisse de recherche sur l'alcool (FSRA) et le destinataire des rapports cantonaux sur l'utilisation de la dîme de l'alcool.

Tâches de politique agricole

A la fin des années 90, la RFA a cédé à l'OFAG ses tâches liées à une utilisation des fruits et des pommes de terre autre que la distillation. D'autres tâches devraient être confiées à cet office, et plus précisément à l'Agroscope. Celui-ci s'occupe aujourd'hui de la recherche dans le domaine agricole et de l'activité de conseil qui s'y rapporte. A l'heure actuelle, on étudie de près la question de savoir si les travaux de recherche et les offres de perfectionnement, qui sont soutenus par la RFA lorsqu'ils concernent les boissons spiritueuses, devront à l'avenir être du seul ressort de l'Agroscope.

Chapitre 1 Objet, définitions et principes

Art. 1 Objet, champ d'application et rapport avec le droit douanier et le droit des denrées alimentaires

L'al. 1 fixe l'objet de la loi et désigne les processus économiques utilisés dans le cadre de la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses, l'éthanol et les denrées alimentaires contenant de l'alcool, à savoir: la production, l'importation, l'exportation, le traitement, la transformation et l'entreposage, ainsi que l'utilisation et le commerce de gros des boissons spiritueuses et d'éthanol. Selon l'al. 2, l'éthanol utilisé comme carburant (bioéthanol), ainsi que l'éthanol de toutes qualités, transformé en Suisse en bioéthanol, n'entre pas dans le champ d'application de la Limpspi. L'importation de cette substance, sa production et sa transformation en Suisse relèvent de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)¹³². Sont également exclus du champ d'application de la Limpspi, les boissons alcooliques obtenues uniquement par fermentation comme le vin, la bière ou le cidre contenant également de l'alcool éthylique. S'agissant des boissons alcoolisées fermentées dont la teneur en alcool excède 18 % du volume, (voir commentaires de l'art. 2, let. c, ch. 2).

L'al. 3 énonce une réserve en faveur des dispositions de la législation douanière et de la législation sur les denrées alimentaires. La réserve en matière de droit douanier se réfère notamment aux procédures de taxation prévues en cas d'importation, de transit ou d'exportation des produits soumis à la Limpspi, pour autant que cette loi ne renferme pas de dispositions spéciales y dérogeant. Quant à la législation sur les denrées alimentaires, elle renferme notamment les définitions des produits auxquels la loi sur l'imposition des spiritueux se rapporte. La définition des produits ressort de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques¹³³.

Art. 2 Définitions

Let. a et b: tiré de la Lalc, la notion de «boisson distillée», utilisée et issue de la loi de 1932, est actuellement remplacée par la notion de l'«éthanol» (alcool éthylique). Il s'agit uniquement d'une adaptation à la terminologie actuelle, les deux notions désignant la même substance, dont la formule chimique est C_2H_5OH . Dans le langage courant, on utilise toutefois plutôt le terme «alcool», la notion «d'éthanol» étant assimilée le plus souvent au produit utilisé à des fins industrielles.

Comme l'on ne peut pas exclure que d'autres types d'alcool se substituent un jour ou l'autre à l'éthanol, il y a lieu de prévoir la possibilité de soumettre ceux-là à la loi. Cette possibilité existe déjà dans le droit en vigueur.

Let. c: par «boisson spiritueuse», on entend en premier lieu des boissons alcooliques contenant de l'éthanol obtenu par distillation ou par d'autres procédés techniques (par ex. congélation, osmose inverse, ultrafiltration ou adjonction de substances propres à augmenter la teneur en alcool d'une boisson). Mais le terme «boisson

¹³² RS 641.61

¹³³ RS 817.022.110

spiritueuse» désigne également les boissons alcooliques obtenues par fermentation, comme le vin, le cidre, la bière, le vin de fruits ou le vin de baies, auxquelles on a ajouté une boisson spiritueuse ou de l'éthanol (par ex. vins de liqueur ou bières aromatisées avec des boissons spiritueuses comme les Alcopops).

Pour éviter que la Limpspi ne puisse être contournée, l'éthanol pur ou dilué doit être également soumis aux dispositions de cette loi. L'éthanol est obtenu par distillation de produits d'origine agricole (alcool de bouche). Il est donc comparable à un spiritueux à forte teneur en alcool. L'éthanol dilué, dont la teneur en alcool a été réduite, équivaut à une vodka. Par ailleurs, l'éthanol constitue l'élément alcoolique de nombreuses liqueurs et autres boissons alcooliques. Le terme «boisson spiritueuse» comprend donc non seulement les boissons spiritueuses, mais aussi l'éthanol pur ou dilué, propre à la consommation humaine.

En outre, sont assimilés aux boissons spiritueuses les produits dont l'alcool a été obtenu uniquement par fermentation et dont la teneur en alcool excède 18 % du volume.

Lors de la révision partielle du 12 juin 2009¹³⁴ de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹³⁵, la Lalc a été adaptée le 1^{er} juillet 2010, en ce sens que les vins naturels, obtenus à partir de raisins frais, ne sont imposés que s'ils titrent non plus 15 % mais davantage que 18 % du volume. Pour des raisons pratiques, tous les produits alcooliques obtenus exclusivement par fermentation, dont la teneur en alcool n'excède pas 18 % du volume (comme les vins de fruits et de baies ou les vins faits à partir d'autres matières premières) ne seront plus soumis à la loi sur l'imposition des spiritueux. Au-delà d'une teneur en alcool de 18 % du volume, il est probable que de l'alcool distillé ait été ajouté au produit. Toutefois, les analyses ne permettent guère de détecter un tel ingrédient, surtout si le distillat ajouté provient des mêmes matières premières que le produit fermenté, comme le prescrit en partie la législation sur les denrées alimentaires. Il est donc justifié de soumettre à la Limpspi, les produits dont la teneur en alcool excède 18 % du volume.

Let. d: selon le droit actuel, sont assujettis à l'impôt les producteurs professionnels, les agriculteurs et les petits producteurs. Les producteurs qui produisent pour des tiers ne sont pas soumis à l'impôt (distillateurs à façon, selon le droit actuel). La nouvelle loi remplace les diverses catégories ci-dessus par les termes de «producteur». A l'avenir, tous ceux qui produisent des boissons spiritueuses ou de l'éthanol, pour leur propre compte ou pour le compte de tiers, seront assujettis. Il est donc nécessaire de définir cette nouvelle catégorie élargie d'assujettis. Est également considéré comme producteur, celui qui tire en partie ou en totalité la matière dénaturée d'éthanol ou de boissons spiritueuses dénaturées.

Let. e: la définition du commerce de gros correspond pour l'essentiel à celle qu'en donne le droit actuel. Elle a simplement été adaptée à la terminologie moderne et, pour des raisons de systématique, extraite du chapitre cinq de la loi actuelle (Commerce des boissons distillées destinées à la consommation) pour être intégrée dans l'article consacré aux définitions. La distinction entre commerce de gros et commerce de détail remonte à la révision partielle de la Lalc adoptée en 1978. Le «commerce de détail» peut comprendre aussi bien le débit (p.ex. dans les bars et restaurants)

¹³⁴ RO 2010 2617

¹³⁵ RS 946.51

que la vente dans le commerce de détail. La LCal, (voir art. 3, let. d et e) le précisera par les notions de «débit de boissons» et «commerce de détail».

Let. f: à l'instar de la législation actuelle, la loi sur l'imposition des spiritueux s'applique au territoire suisse et aux enclaves douanières étrangères, en vertu des traités internationaux ou du droit international coutumier, telles la Principauté de Liechtenstein, Büsingen et Campione. En sont exclues les enclaves douanières suisses de Samnaun et de Sampuoir.

Let. g: Le droit douanier considère l'importation comme le transfert d'une marchandise en libre pratique douanière. L'acte effectif du transfert d'une marchandise en douane est par contre considéré comme un acheminement. Pour l'impôt sur les boissons spiritueuses, c'est l'action effective d'acheminer la marchandise en Suisse qui est considérée comme une importation. Dès lors l'importation comprend aussi bien la mise en libre pratique des marchandises que tous les autres régimes douaniers admis, selon l'art. 47 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)¹³⁶ (par ex. régime de l'entrepôt douanier, régime du transit douanier, régime du perfectionnement).

Art. 3 Principes

L'art. 3 pose les principes fixés dans la loi, principes qu'il convient de respecter, en particulier lors de la perception de l'impôt. Ainsi, cette perception doit être simplifiée selon les critères régissant une législation fiscale moderne.

Comme jusqu'ici, l'impôt doit être prélevé en préservant la neutralité concurrentielle: ainsi, le prélèvement de l'impôt doit intervenir de manière économiquement identique pour tous les assujettis. Ce principe est désormais ancré dans la loi.

De plus, la loi garantit l'efficacité de la perception de l'impôt. L'autorité qui perçoit l'impôt doit procéder de manière à ce que les frais effectifs de la perception de l'impôt restent aussi bas que possible pour le contribuable.

Ces objectifs seront notamment atteints par l'aménagement des contrôles différenciés, ainsi que par une forte réduction du nombre d'autorisations et de formulaires. Les principes susmentionnés constituent des directives d'action et servent à l'interprétation de la volonté du législateur. On ne peut toutefois en déduire aucun droit subjectif immédiat de l'assujetti.

La précision apportée à l'al. 2 règle le conflit d'intérêts latent de la législation en vigueur entre les intérêts fiscaux et ceux de la santé publique, en instaurant une solution de rechange transparente: ainsi, le taux de l'impôt est établi en fonction de considérations de santé publique. En revanche, seuls des aspects fiscaux seront déterminants pour la perception et le contrôle de l'impôt sur les boissons spiritueuses, afin de garantir une perception correcte et complète de l'impôt.

Chapitre 2

Contrôle de la production, de l'importation et du commerce de boissons spiritueuses et d'éthanol

Art. 4 et 5 Obligation de s'annoncer et registre de l'éthanol

La suppression du monopole de la Confédération permettra de renoncer à l'avenir aux concessions de production de boissons spiritueuses et d'éthanol, ainsi qu'aux licences pour le commerce de gros. Le système de concessions et d'autorisations sera remplacé par l'inscription dans un registre de l'éthanol. Dorénavant doit s'annoncer à l'autorité compétente avant le début de son activité, quiconque entend produire des boissons spiritueuses ou de l'éthanol ou encore faire commerce de gros. Afin de dispenser de cette obligation des personnes qui procèdent à d'autres ventes occasionnelles de petites quantités et sont actives dans le commerce de détail ou dans la gastronomie, le projet impose cette astreinte aux commerçants en gros qu'à partir d'une quantité annuelle de plus de 200 litres d'alcool pur.

Lors de l'introduction d'une cyberadministration, les annonces au registre de l'éthanol pour les cas prévus à l'art. 4 pourront également être effectuées par voie électronique.

Selon l'art. 5, le registre de l'éthanol doit être accessible au public. Cela permettra un contrôle autonome par les acteurs du marché, solution qui a déjà fait ses preuves pour le registre de la bière, inscrit à l'art. 15 LIB. L'accès public aux données contenues dans le registre de l'éthanol est compatible avec les dispositions relatives à la protection des données.

L'autorité compétente inscrit sur le registre de l'éthanol les personnes qui sont assujetties à l'impôt, celles qui sont soumises à une obligation d'autorisation ou celles qui doivent respecter des prescriptions spéciales de contrôle de la loi, en leur qualité de commerçant en gros.

L'autorité compétente reporte au registre de l'éthanol les données concernant les personnes qui ont l'obligation de s'annoncer, conformément à l'art. 4, pour autant que l'annonce faite électroniquement n'équivaut pas déjà à une inscription formelle (let. a).

Les autorités douanières enregistrent les boissons spiritueuses et l'éthanol lors de l'importation. Les importateurs de quantité annuelle excédant les 200 litres d'alcool pur, sont inscrits au registre de l'éthanol (let. b).

Sont également soumis à une autorisation, l'exploitation d'un entrepôt fiscal et l'utilisation d'éthanol non dénaturé. L'octroi de l'autorisation entraîne simultanément l'inscription sans le registre de l'éthanol (let. c et d).

Les obligations des titulaires d'autorisation selon l'ancien droit (autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal, licence d'utilisation d'éthanol non imposée et licence de commerce de gros) sont régies par les art. 64 à 66.

L'al. 3 autorise des exceptions à l'obligation de s'inscrire au registre de l'éthanol pour les personnes ou les entreprises exerçant le commerce de gros, pour autant que leurs produits, qui tombent certes sous le coup de la loi, ne contiennent que de faibles quantités de boissons spiritueuses (par ex. des denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses) ou que ces produits fassent l'objet d'autres réglementations (par ex. les médicaments).

Conformément à l'art. 4, les personnes ou entreprises inscrites au registre doivent annoncer immédiatement à l'autorité compétente tout changement de nom, de domicile ou de siège social, ainsi que l'abandon de l'activité enregistrée. Dans le cadre de ses tâches de contrôle, l'autorité compétente veille à ce que l'abandon de l'activité enregistrée soit radié du registre.

Art. 6 Prescriptions de contrôle

La suppression des monopoles de fabrication et d'importation se traduira par la disparition d'importants instruments de contrôle. Pour que l'imposition soit garantie à l'avenir également, il y a lieu d'instaurer des prescriptions de contrôle appropriées. A cet égard, il est déterminant pour les contrôles de l'autorité fiscale et pour la sécurité fiscale, que les personnes et entreprises assujetties, ainsi que les commerçants en gros respectent l'obligation d'informer particulièrement sur leurs activités et autres opérations d'exploitation. La tenue d'une comptabilité sera donc prescrite, comme par le passé, aux personnes concernées. Lors des contrôles, les signataires d'un engagement d'utilisation doivent en plus rapporter la preuve de l'utilisation conforme à leur engagement des boissons spiritueuses ou de l'éthanol.

Le Conseil fédéral règle les modalités du contrôle orienté sur les risques. Dans l'adoption des prescriptions de contrôle, il tient compte en particulier du rendement de l'impôt, de la situation économique de l'exploitation, du risque de pertes fiscales et de l'existence de sûretés. Il importe à cet égard qu'il vérifie le modèle d'affaire, le type de gestion de l'exploitation et l'existence d'un management du contrôle de la qualité.

Le contrôle orienté sur les risques simplifie les contrôles pour les exploitations ayant un faible rendement fiscal. D'ailleurs, les exploitations transformant annuellement moins de 50 litres d'éthanol non dénaturé sont actuellement déjà soumises à des contrôles simplifiés.

Art. 7 Révision extraordinaire

Aujourd'hui déjà, la RFA exécute des révisions en partie en fonction des risques.

La mise en œuvre systématique des contrôles en fonction des risques conduit, dans certains cas, à des périodes de contrôle plus longues. L'entreprise risque alors d'être soumise à des rappels fiscaux. Pour réduire ce risque, il faut donner à l'entreprise la possibilité de supprimer les écarts entre l'enregistrement des marchandises et leur comptabilisation financière, dans le cadre d'une révision extraordinaire. Voilà pourquoi une révision extraordinaire peut être réalisée, à la demande du contribuable. Mais dans tous les cas, une telle révision est soumise à émoluments.

Art. 8 Marques de reconnaissance

Dans le système en vigueur, les marques de contrôle sont régies par l'ordonnance sur l'alcool. Selon cette dernière, les bouteilles ou autres récipients contenant des boissons spiritueuses et des produits alcooliques destinés à la consommation, doivent porter une étiquette mentionnant le nom du producteur ou de l'importateur suisse. Cette forme de marquage représente le moyen le plus raisonnable d'identifier la personne assujettie en Suisse. L'instauration de marques fiscales (banderoles), comme en Italie et en Espagne, engendrerait des charges totalement disproportionnées et inacceptables, non seulement pour les milieux économiques mais aussi pour

l'administration. D'un point de vue économique, cette mesure représenterait un énorme pas en arrière.

L'actuelle législation sur l'alcool contient déjà des dispositions servant à la sécurité fiscale. L'autorité compétente doit donc incontestablement disposer des moyens de contrôle nécessaires, afin de prévenir la soustraction de l'impôt et de garantir la justice fiscale. A cet effet, l'Union européenne autorise les Etats membres à prescrire que les produits assujettis à un impôt à la consommation soient munis de marques fiscales ou de marques nationales de reconnaissance (voir directive 2008/118/CE)¹³⁷. De même, suite à la révision partielle du 12 juin 2009 de la LETC¹³⁸ la mention du siège ou du domicile en Suisse d'une personne responsable peut être expressément exigée pour les produits importés soumis à un impôt spécial à la consommation. La liste négative relative au «Principe du Cassis de Dijon» permet de déterminer l'obligation de l'importateur de fournir l'indication de provenance. Mais, afin d'éviter toute entrave au commerce, le nouveau droit, comme l'actuel, prévoit qu'il n'est pas nécessaire que l'étiquetage soit conforme aux prescriptions au moment de l'importation déjà mais qu'un réétiquetage peut être effectué en Suisse. Cette solution permet d'éviter les entraves possibles au commerce. En se référant à la terminologie européenne, les termes actuels «marques de contrôle» sont remplacés par les termes «marques de reconnaissance».

Cette réglementation permet par ailleurs à tout acteur économique d'importer des boissons spiritueuses et empêche ainsi les importateurs généraux d'exercer un monopole de fait.

Pour faire droit au vœu exprimé par de nombreux assujettis, il est possible aujourd'hui déjà, selon la pratique de la RFA, d'utiliser un numéro d'identification attribué par l'autorité compétente, en lieu et place du nom du producteur ou de l'importateur suisse. Cette pratique trouvera désormais sa place dans l'al. 3 de la loi. Comme par le passé, cela permettra à l'assujetti de garder l'anonymat à l'égard des consommateurs. Mais selon la loi, cette possibilité n'est offerte qu'aux assujettis. Cela ne touche cependant pas à l'obligation d'étiquetage inscrite à l'art. 2, al. 1, let. f, de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur l'étiquetage et la publicité des denrées alimentaires (OEDA)¹³⁹. Cet article permet aux consommateurs d'avoir les informations utiles, le cas échéant, pour faire valoir des prétentions, conformément à la loi fédérale du 18 juin 1993 sur la responsabilité de fait des produits (LREP)¹⁴⁰.

Art. 9 Autorisation d'utilisation

Al. 1 et 2: l'autorisation d'utilisation par principe habilite l'entreprise qui l'a prise, à acquérir des boissons spiritueuses ou de l'éthanol non dénaturé ou non imposé. L'autorisation d'utilisation n'est accordée que dans des buts professionnels. Exploite une entreprise professionnelle, au sens de cette disposition, quiconque exerce de manière indépendante une activité professionnelle ou commerciale, en vue de réaliser, à partir de prestations, des recettes ayant un caractère de permanence et qui

¹³⁷ Directive 2008/118 CE du Conseil, du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, JO L 9 du 14.1.2009, p 12.

¹³⁸ RO 2010 2617

¹³⁹ RS 817.022.21

¹⁴⁰ RS 221.112.944

représente l'entreprise sous son nom propre (voir message du Conseil fédéral du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA¹⁴¹).

L'autorité compétente indique dans l'autorisation que la marchandise en suspension d'impôt peut être utilisée exclusivement pour la production professionnelle de produit non imposé (par ex. produits de nettoyage et produits pharmaceutiques) ou dans des processus professionnels (par ex. nettoyage d'installations de production). Des recettes précises pourront même faire l'objet d'une autorisation. Une autorisation d'utilisation pourra également prévoir que les produits soient fabriqués exclusivement en vue de leur exportation.

L'achat de la marchandise peut avoir lieu aussi bien en Suisse qu'à l'étranger.

Al. 3: l'autorisation d'utilisation permet en outre à l'entreprise de remettre la marchandise non imposée et non dénaturée à d'autres entreprises au bénéfice d'une autorisation d'exploiter en entrepôt fiscal ou d'une autorisation d'utilisation, qui peuvent également acheter des produits non imposés et non dénaturés (let. a).

Les titulaires d'une autorisation d'utilisation peuvent en plus employer des marchandises non imposées, avec une déclaration fiscale pour une utilisation imposable, à concurrence d'une quantité de 2000 litres d'alcool pur par an, ou les remettre à des entreprises n'exploitant pas d'entrepôt fiscal ou n'étant pas au bénéfice d'une autorisation d'utilisation (par ex. les confiseries). Si le titulaire d'une autorisation d'utilisation ne respecte pas la limite supérieure de 2000 litres d'alcool pur par an, l'autorité compétente peut le menacer de lui retirer l'autorisation d'utilisation et exiger de ce titulaire qu'il dépose une demande d'autorisation pour l'exploitation d'un entrepôt fiscal, autorisation pour laquelle il devra, entre autres, fournir des sûretés (voir ci-après, art. 21). L'impôt sur les boissons spiritueuses doit être payé (voir ci-après, art. 11, let. e), dès lors que le titulaire ne peut pas prouver que l'emploi de la marchandise respecte les exigences posées par l'autorisation d'utilisation (let. b).

Al. 4: en pratique, il est fréquent que de faibles quantités d'éthanol soient utilisées, par ex. par des laboratoires, pour des analyses, ou par des drogueries. Le recours à des quantités aussi faibles doit être possible également avec une autorisation d'utilisation. Pour contenir les charges de contrôle qui en découlent, il convient cependant d'offrir à l'autorité compétente la possibilité de limiter dans le temps de telles autorisations d'utilisation.

Al. 5: l'autorisation d'utilisation est retirée, lorsque des éléments importants en sont violés.

Al. 6: l'autorité compétente doit pouvoir contrôler de manière ciblée sur le risque la traçabilité de l'éthanol dénaturé ou des boissons spiritueuses dès l'importation ou la production jusqu'à leur utilisation. C'est la raison pour laquelle une autorisation d'utilisation ne peut être accordée que si son détenteur est en mesure de documenter de manière adéquate l'utilisation de l'éthanol ou des boissons spiritueuses à des buts non imposés de manière à en permettre un contrôle efficace. Le Conseil fédéral fixe à cet égard les exigences liées aux processus et les protocoles de fabrication et précise les cas où des recettes doivent être présentées. Il peut aussi prendre en considération l'existence d'un système de gestion de la qualité.

¹⁴¹ FF 2008 6337

Chapitre 3 Imposition

Section 1 Objet de l'impôt et naissance de la créance fiscale

Art. 10 **Objet de l'impôt**

L'impôt a pour objet la production et l'importation de boissons spiritueuses, d'éthanol et de denrées alimentaires contenant de l'alcool. Est également assimilé à la production le retrait partiel ou total de matières dénaturantes.

Selon le droit en vigueur, les denrées alimentaires contenant de l'alcool sont imposées comme telles uniquement à l'importation. Si elles sont produites en Suisse, les denrées alimentaires ne sont pas soumises à l'impôt mais c'est uniquement les boissons spiritueuses utilisées pour leur fabrication qui tombent sous le coup de l'impôt. Le projet renonce à cette distinction. Ainsi les denrées alimentaires contenant de l'alcool feront l'objet d'une imposition identique, qu'elles soient importées ou produites en Suisse. Elles le seront en fonction de la quantité d'alcool pur par 100 kilogrammes contenu dans le produit fini.

Selon l'art. 2, let. c, on entend aussi par «boissons spiritueuses» des produits qui ont été obtenus par fermentation et auxquels des boissons spiritueuses ou de l'éthanol propre à la consommation humaine ont été ajoutés (par ex. vins de liqueur ou bières aromatisées avec des boissons spiritueuses), ainsi que les boissons alcooliques obtenues uniquement par fermentation, dont la teneur en alcool excède 18 % du volume (voir ci-dessus, art. 2, let. c, ch. 2).

Le transit de produits soumis à l'impôt n'est soumis à l'imposition que si la législation douanière relative au transit des marchandises est respectée.

Art. 11 **Naissance de la créance fiscale**

La créance fiscale prend naissance, conformément au droit douanier, au moment de la mise en libre circulation des marchandises.

Let. a: s'agissant des boissons spiritueuses et de l'éthanol indigènes, la créance fiscale prend naissance au moment de la production, pour autant que celle-ci ne soit pas réalisée dans un entrepôt fiscal ou dans une exploitation bénéficiant d'une autorisation d'utilisation.

Let. b: s'agissant des marchandises importées, le projet renvoie à la loi sur les douanes, applicable par analogie.

Let. c à f: ces dispositions règlent les cas dans lesquels les marchandises imposables sont stockées ou transformées dans des entrepôts fiscaux ou sous autorisation d'utilisation en suspension d'impôt.

Dans deux cas notamment, l'impôt prend naissance dans l'entrepôt fiscal ou dans l'exploitation bénéficiant d'une autorisation d'utilisation, à savoir:

- lorsque la marchandise imposable est consommée
- lorsqu'une utilisation de marchandises ne peut pas être prouvée ou considérée comme une perte au sens de l'art. 18, al. 2.

Section 2 Assujettissement à l'impôt

Art. 12 Personnes assujetties à l'impôt

Le projet de loi prévoit que l'impôt sur les boissons spiritueuses sera perçu de façon systématique auprès des producteurs et des importateurs, comme c'est le cas des autres impôts à la consommation.

Le producteur (appelé auparavant distillateur à façon) travaillant sur mandat, sera assujetti à l'impôt, en lieu et place du commettant (appelé actuellement le petit producteur). Lors du changement de système, l'autorité compétente apportera son soutien au groupe des producteurs.

Art. 13 et 14 Succession fiscale et responsabilité solidaire

En ce qui concerne la succession fiscale et la responsabilité solidaire, le projet de loi reprend les dispositions du droit fiscal en vigueur.

Par succession fiscale, il faut entendre la subrogation du successeur légal dans tous les droits et devoirs de la personne assujettie. Les devoirs comprennent aussi bien le paiement des charges fiscales dues que les autres devoirs découlant de la loi (par ex. obligation de tenir les livres, de tenir une comptabilité et de s'annoncer). Le successeur fiscal peut aussi faire valoir tous les droits de la personne précédemment assujettie. Les successeurs fiscaux sont définis à l'art. 13, al. 2.

Contrairement à la succession fiscale, la responsabilité solidaire, qui est définie à l'art. 14, se limite aux responsabilités financières. Pour les personnes morales dissoutes ou les sociétés sans personnalité juridique, les personnes chargées de la liquidation répondent jusqu'à concurrence du produit de la liquidation. La responsabilité solidaire s'applique également à la faillite ou à la procédure concordataire. Si une personne morale transfère son siège à l'étranger, sans procéder à une liquidation, les organes répondent personnellement jusqu'à concurrence du montant de la fortune nette de la personne morale. Les dispositions de l'art. 14, let. a, visent à ce que les personnes auxquelles est confiée une liquidation, s'abstiennent de disposer du produit de cette dernière, tant que des dettes fiscales sont impayées. Si une personne morale transfère son siège à l'étranger sans procéder à une liquidation, la disposition de l'art. 14, let. b, permet de poursuivre les organes pour dette fiscale.

Section 3 Calcul de l'impôt

Art. 15 Base de calcul

Comme jusqu'ici, l'impôt est calculé d'après la quantité en litres d'alcool pur contenu dans le produit. Cette base de calcul correspond au standard international appliqué en la matière.

Art. 16 et 17 Taux de l'impôt et adaptation au renchérissement

Selon la Lalc, le Conseil fédéral fixe le taux de l'impôt, après avoir entendu les intéressés. Il tient compte en particulier des taux d'imposition appliqués dans les

pays voisins. Lors de la révision totale de 1999 de l'ordonnance sur l'alcool¹⁴², un taux unique d'impôt pour toutes les boissons spiritueuses, suisses et étrangères, de 29 francs par litre d'alcool pur a été fixé.

Le projet de loi prévoit d'inscrire le taux de l'impôt dans la loi. Lors de la fixation et de l'adaptation de ce taux, la priorité est donnée aux aspects de santé publique. Une obligation semblable a été inscrite dans la loi sur la bière lors des délibérations parlementaires.¹⁴³

Selon le droit en vigueur, le taux de l'impôt est réduit pour certains produits, conformément à des engagements internationaux en matière de traités commerciaux. Il s'agit par ex. de vins doux, de mistelles et d'autres spécialités de vin (tarif douanier, numéros 2204.2150 et 2204.2950), ainsi que des vins aromatisés (tarif douanier, numéro 2205).

Cette réglementation sera reprise dans la nouvelle loi. Les vins doux, les mistelles et d'autres spécialités de vin sont désormais regroupés sous l'appellation de «vins de liqueurs», tels qu'ils sont définis dans l'art. 6, al. 7, de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques¹⁴⁴. Cependant, les vins de liqueurs ne sont soumis à la Limpspi que si:

- a. leur teneur en alcool est de moins de 18 % du volume, dans la mesure où ils sont additionnés de boissons spiritueuses; ou
- b. leur teneur en alcool dépasse 18 % du volume.

Dans les deux cas, le taux de l'impôt s'élève à 50 % du taux plein, pour autant que la teneur n'excède pas 22 % du volume.

Les vins aromatisés bénéficient également du taux réduit. Ils sont définis à l'art. 19 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques et présentent – contrairement aux vins de liqueurs – une teneur en alcool de 14,5 % au moins, et au plus de 22 % du volume. De par leur définition, ils contiennent des boissons spiritueuses.

Lors de la révision partielle de 2003 de la Lalc¹⁴⁵ le taux d'impôt ordinaire sur les alcopops a été augmenté de 300 % pour des raisons de santé publique. Depuis lors, le taux d'impôt de ces produits n'est plus fixé en fonction du taux ordinaire mais représente un montant en francs, qui correspond au taux d'imposition spéciale actuel. Cette rupture de lien vise à éviter qu'en cas d'adaptation du taux d'impôt ordinaire au renchérissement, le taux d'impôt spécial instauré pour les alcopops ne subisse une hausse disproportionnée.

Le renchérissement érode la valeur réelle des taux d'impôt spécifiques. Pour cette raison, il faut prévoir des mesures destinées à maintenir la valeur réelle de l'impôt. Aussi le Conseil fédéral doit-il pouvoir, dans certaines limites, adapter au renché-

¹⁴² Ordonnance du 12 mai 1999 sur l'alcool (RS **680.11**)

¹⁴³ Voir art. 1, al. 2, LIB (RS **641.411**)

¹⁴⁴ RS **817.022.110**

¹⁴⁵ RO **2004 455**

rissement les taux d'impôt prévus par la loi sur l'imposition des spiritueux.¹⁴⁶ La délégation au Conseil fédéral de la compétence d'adapter le taux de l'impôt n'est pas nouvelle: elle existe déjà pour l'impôt sur la bière, l'impôt sur le tabac et l'impôt fédéral direct.

Section 4 Avantages fiscaux

Art. 18 Exonération de l'impôt

Selon la législation actuelle, l'éthanol est traité différemment sur le plan fiscal, selon son emploi. Tandis que l'éthanol destiné à la consommation est imposé à raison de 29 francs par litre d'alcool pur, l'éthanol utilisé à des fins industrielles est exonéré de l'impôt à certaines conditions.

Al. 1, let. a: à l'instar du droit en vigueur, cet alinéa prévoit que l'éthanol dénaturé soit exonéré de l'impôt. La dénaturation garantit que l'éthanol ne soit pas destiné à la consommation humaine. Pour les détails sur la dénaturation, voir art. 20.

Al. 1, let. b: Par principe, l'imposition des spiritueux fondée sur des motifs de politique de la santé entre en ligne de compte uniquement lorsque les boissons spiritueuses sont destinées à la boisson ou à la consommation. Dans tous les autres cas, ces marchandises restent en premier lieu exonérées d'impôt. Suivant leur utilisation, elles peuvent être exonérées (art. 9, al. 1, let. a et b) ou assujetties à l'impôt.

Al. 1, let. c: conformément aux objectifs de politique de la santé publique, sont également exonérés de l'impôt les produits qui ne sont pas dénaturés, comme les produits de nettoyage, ou qui, pour d'autres motifs, restent impropres à la consommation humaine.

Art. 1, let. d: le droit en vigueur prescrit déjà l'exonération fiscale des boissons spiritueuses qui ne contiennent pas plus de 1,2 % du volume d'alcool. Ce principe correspond au droit européen. Par conséquent ce genre de produits n'est pas soumis à l'impôt.

Al. 1, let. e: sont en outre exonérées, les boissons alcooliques obtenues uniquement par fermentation, auxquelles ont été ajoutés des arômes contenant de l'éthanol. Toutefois, conformément à la pratique actuelle, la teneur en alcool de ces boissons ne doit pas être augmentée de plus de 0,5 % du volume.

Al. 1, let. f: le projet prévoit en outre de soumettre désormais à l'impôt les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses d'une teneur alcoolique dépassant les 5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes et pour les pralinés, 8,5 litres d'alcool pur par 100 kilogrammes. Cette disposition correspond à la réglementation en

¹⁴⁶ Lors des délibérations concernant la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS **641.61**), le Parlement a refusé d'accorder au Conseil fédéral la compétence d'adapter le taux de l'impôt au renchérissement. Il a motivé son refus en se fondant sur l'objectif fiscal de l'impôt et sur des raisons politiques (voir à ce sujet: www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=19950025). Contrairement à l'impôt sur les huiles minérales, l'objectif principal de l'impôt sur les boissons spiritueuses n'est pas fiscal, mais principalement de santé publique. Il en va de même pour l'impôt sur la bière. L'art. 12 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (RS **641.411**) octroie au Conseil fédéral la compétence d'adapter le taux de l'impôt au renchérissement.

vigueur dans l'UE¹⁴⁷. Seront concernés par l'exonération notamment le chocolat, les pâtisseries telles que les tourtes au kirsch et les Forêts noires, les Basler Läkerli, les pains de poire, les glaces, les préparations pour la fondue etc. On retrouve une réglementation analogue dans la loi sur la bière pour les denrées alimentaires contenant de la bière.¹⁴⁸

Al. 2: le droit en vigueur prévoit déjà l'exonération fiscale pour les pertes intervenues lors de l'élaboration, l'embouteillage ou l'entreposage de boissons spiritueuses ou d'éthanol.¹⁴⁹ Cette règle limitée jusqu'ici aux entrepôts fiscaux, sera étendue à tous les producteurs, afin de respecter le principe de l'égalité de traitement.

Art. 19 Réduction de l'impôt

Pour remplacer les privilèges fiscaux actuels, dont bénéficient les petits producteurs et les agriculteurs, le projet prévoit un barème, pour alléger graduellement jusqu'à 30 % les charges fiscales grevant les petites quantités, afin de compenser les coûts plus élevés de production. Une production annuelle d'au maximum 2000 litres d'alcool pur constitue la petite quantité réduite par personne assujettie.

La réduction est accordée en fonction d'une échelle dégressive des quantités. Ainsi, une production annuelle n'excédant pas 1000 litres donne droit à une réduction de 30 %. Pour des productions allant de 1000 à 2000 litres, le taux de l'impôt augmente de 5 % par 200 litres.

Ainsi une production de 1500 litres entraîne une réduction de 15 %, ce qui correspond à un taux d'imposition de 24,65 francs par litre d'alcool pur. Les productions supérieures à 2000 litres sont imposées au taux normal de 29 francs par litre.

La production de boissons spiritueuses est fortement tributaire de la récolte des fruits et subit donc d'importantes variations. Voilà pourquoi il n'est guère possible de connaître par avance les quantités que produira chaque année une exploitation et si elle pourra faire valoir un droit à ce traitement fiscal avantageux. Du fait de la progression prévue dans les quantités, l'autorité compétente ne pourra pas octroyer l'avantage fiscal immédiatement, sur la base du décompte de production correspondant. C'est pourquoi elle attribuera à l'ayant droit un taux fiscal correspondant à la production que celui-ci a réalisé l'année précédente. Les nouveaux producteurs qui ne peuvent pas attester d'une production de l'année précédente, bénéficieront de la réduction de 30 %. Après la clôture de la période de calcul, se fondant sur la quantité effectivement produite, l'autorité compétente accordera un remboursement ou un crédit pour l'impôt payé en trop ou réclamera le solde de l'impôt non payé. Les pertes de recettes qui en découleront pour la caisse fédérale sont estimées à trois millions de francs environ.

¹⁴⁷ Voir art. 27, let. f, de la Directive 92/83 EEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des impôts à la consommation d'alcool et de boissons alcoolisées, JO L 316 du 31.10.1992, p.21

¹⁴⁸ Voir art. 13, al. 1, let. b, LIB (RS **641.411**)

¹⁴⁹ Ordonnance du 10 juin 1997 concernant les quantités maximales manquantes de boissons distillées pouvant être exonérées de l'impôt dans les entrepôts fiscaux et dans les entrepôts sous scellés (RS **680.114**)

En adoptant ce barème, le Conseil fédéral applique une forme de privilège fiscal admis par les Etats de l'UE, privilège qui est d'ores et déjà en vigueur dans la LIB (art. 14) ¹⁵⁰.

L'al. 6 doit empêcher les personnes assujetties de faire valoir des réductions d'impôt plusieurs fois durant la même année. Le législateur a du reste été confronté à la même problématique pour l'impôt progressif sur la bière. Afin de prévenir toute requête abusive de réduction fiscale, seules peuvent bénéficier de la réduction, les entreprises de production indépendantes juridiquement et économiquement d'autres entreprises de production, utilisant des locaux d'exploitation séparés d'autres entreprises de production et qui ne produisent pas de bière sous licence. Ces critères ne s'avèrent cependant pas appropriés pour les boissons spiritueuses et l'éthanol. La distillation de matière première sur mandat de tiers (distillation à façon) constitue la manière de produire la plus répandue. Elle permet aux personnes privées, aux agriculteurs et aux producteurs professionnels de produire des boissons spiritueuses sans disposer de sa propre distillerie. Le Tessin connaît par ex. une tradition, selon laquelle les producteurs de matière première exploitent une installation de distillerie en consortium et distillent à leurs propres frais. C'est dans cette perspective que le Conseil fédéral se propose d'adopter des prescriptions analogues pour la production de boissons spiritueuses, afin de prévenir tout abus.

Art. 20 Dénaturation

Même s'il n'est pas destiné à la consommation, l'éthanol ne doit pas parvenir aux clients finaux sans être dénaturé. En effet, si par ex. l'alcool à brûler n'est pas dénaturé, il est buvable, au même titre qu'une vodka et peut par conséquent être consommé sans que l'impôt sur les spiritueux ne soit acquitté.

Selon le droit en vigueur, une boisson spiritueuse ou un éthanol doivent être mélangés à deux matières dénaturantes au moins pour être entièrement dénaturés et par conséquent impropres à la consommation. L'éthanol entièrement dénaturé trouve de moins en moins d'utilisation, avant tout, dans les domaines techniques et scientifiques. Voilà pourquoi aujourd'hui déjà, plus de 90 % de l'éthanol livré par Alco-suisse n'est pas dénaturé ou ne l'est que partiellement. En conséquence, pour qu'une marchandise soit considérée comme dénaturée, un seul dénaturant est admis. Selon le droit en vigueur, la dénaturation est exclusivement du ressort de la RFA. Avec la suppression des monopoles fédéraux, des entreprises doivent également pouvoir procéder à la dénaturation si elles y sont habilitées selon l'autorisation d'utilisation délivrée par l'autorité compétente. Une habilitation correspondante peut également être accordée aux exploitants d'un entrepôt fiscal. Cela suppose cependant que ces entreprises remplissent les mêmes exigences de contrôle de la dénaturation que celles posées aux détenteurs d'une autorisation d'utilisation. Le pouvoir de dénaturer est accordé uniquement dans le cadre d'une autorisation d'utilisation ou d'une autorisation d'exploitation d'un entrepôt fiscal.

¹⁵⁰ Voir art.22, al.1, de la Directive 92/83 EEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des impôts à la consommation d'alcool et des boissons alcooliques, JO L 316 du 31.10.1992, p.21.

Alors que le Conseil fédéral fixe dans quels cas une dénaturation doit être effectuée, il appartiendra au DFF de déterminer comment et au moyen de quels dénaturants il y aura lieu de la réaliser. C'est l'autorisation d'utilisation qui devra régler la dénaturation des divers produits.

Art. 21 Entrepôt fiscal

Al. 1: à l'heure actuelle, 116 entreprises de boissons spiritueuses et 32 entreprises d'éthanol exploitent un entrepôt fiscal. 32 d'entre elles sont exclusivement des entreprises importatrices. Treize producteurs de boissons spiritueuses exploitent un entrepôt sous scellés. Tant les entrepôts fiscaux que les entrepôts sous scellés ont fait leurs preuves. Il convient donc que les assujettis puissent continuer à les exploiter.

Aujourd'hui, les entrepôts fiscaux stockent, produisent et conditionnent sans prélèvement d'impôt des boissons spiritueuses et de l'éthanol non dénaturé. Ils peuvent désormais également transformer ces marchandises. En conséquence, il convient d'étendre l'entreposage fiscal à l'ensemble de l'entreprise. Le Conseil fédéral règle-
ra les détails dans une ordonnance.

Par principe, la créance fiscale ne prend naissance qu'au moment où la marchandise quitte l'aire d'exploitation définie comme entrepôt fiscal.

Contrairement aux exploitations bénéficiant d'une autorisation d'utilisation, les entrepôts fiscaux stockent pour l'essentiel des marchandises qui doivent être imposées lorsqu'elles sortent de l'entrepôt. Il en résulte pour l'Etat un risque fiscal plus élevé qu'avec des exploitations bénéficiant d'une autorisation d'utilisation. La nouvelle loi reprend dès lors l'exigence faite auparavant aux exploitants d'entrepôts fiscaux de fournir des sûretés (par ex. garanties bancaires). Les exploitants d'entrepôts fiscaux doivent par ailleurs se soumettre à des prescriptions de contrôles étendues.

Il y a lieu d'appliquer des prescriptions de contrôle simplifiées pour ce que l'on appelle les entrepôts sous scellés. Ceux-ci constituent une forme particulière d'entrepôts fiscaux. Ils contiennent des boissons spiritueuses qui sont stockées sous scellés, pour une durée déterminée, dès qu'elles ont été fabriquées. Il n'y a ni conditionnement, ni transformation. La pratique a toutefois démontré que le régime spécial prévu pour les entrepôts sous scellés pouvait être abandonné. Rien ne change cependant pour les exploitants actuels d'un entrepôt sous scellés.

Al. 2 à 5: les entreprises ont besoin d'une autorisation pour l'entreposage en ajournement du paiement de l'impôt. L'octroi d'une telle autorisation est soumis au respect de plusieurs conditions. En plus de réaliser des ventes pour une quantité minimum de 200 litres d'alcool pur, l'entreprise doit fournir les sûretés requises pour que l'impôt prévisible soit dûment couvert et disposer de locaux et de réceptacles qui satisfont aux exigences du contrôle. Le calcul des sûretés requises se fonde sur une procédure d'évaluation qui s'inspire des procédures en vigueur dans les banques et les assurances et a fait ses preuves depuis des années dans la législation sur l'alcool. Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution. Si une entreprise exploitant un entrepôt fiscal ne remplit plus les conditions pour l'octroi d'une autorisation, cette autorisation doit être retirée.

Il convient de donner aux producteurs et aux importateurs des boissons spiritueuses, d'éthanol et de denrées alimentaires contenant de l'alcool, la souplesse nécessaire pour gérer les marchandises non imposées qu'ils ont dans leurs entrepôts fiscaux ou dans leurs entreprises disposant d'une autorisation d'utilisation; il faut dès lors que les marchandises puissent être acheminées d'une part entre la frontière et les entrepôts fiscaux ou l'entreprise avec autorisation d'utilisation ou l'inverse et d'autre part, entre entrepôts fiscaux ou entreprises bénéficiant d'une autorisation d'utilisation, sans qu'il n'en résulte une créance d'impôt. L'art. 22 règle la question de savoir qui répond au cas où, durant l'acheminement; la marchandise se retrouverait en libre circulation sans être imposée fiscalement. Cette prescription complète sur ce point celle de l'art. 12 relative aux personnes assujetties à l'impôt. Mais à la différence de l'art. 26e de la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)¹⁵¹ le projet renonce à exiger des sûretés particulières pour l'acheminement, étant donné que les entrepôts fiscaux fournissent déjà des sûretés et que les marchandises acquises sous le régime de l'autorisation d'utilisation sont introduites principalement à des fins d'exonération fiscale.

Al. 1: règle les cas dans lesquels prend naissance un droit au remboursement.

L'impôt acquitté est remboursé lors de l'exportation de boissons spiritueuses, d'éthanol ainsi que de denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses ou de l'éthanol imposable fiscalement.

Un remboursement est également accordé lorsqu'il est prouvé que des boissons spiritueuses ont été employées, par ex., dans la fabrication de denrées alimentaires exonérées de l'impôt.

Al. 2: Sont déterminantes pour le remboursement les constatations faites par l'autorité compétente concernant les quantités, le degré d'alcool et le taux de l'impôt des boissons spiritueuses, contenues dans les produits à exporter ou exonérés de l'impôt. S'il n'est pas possible de déterminer le montant exact de la charge fiscale, le remboursement se fait au taux le plus bas.

Al. 3: Pour des raisons administratives, les montants inférieurs à 300 francs pour une année comptable ne donnent pas droit à un remboursement. Le droit au remboursement s'éteint dans le délai de cinq ans après la naissance de la créance fiscale.

Al. 4: le DFF est habilité à établir des prescriptions concernant le remboursement et le calcul de l'imposition des matières premières. Un remboursement entre en ligne de compte, lorsque les boissons spiritueuses imposées à taux plein sont utilisées pour la fabrication des produits qui, selon l'art. 16, al. 2, sont soumis à un taux réduit de moitié ou pour des denrées alimentaires exonérées de l'impôt et contenant des boissons spiritueuses, conformément à l'art. 18, al.1, let. f.

¹⁵¹ RS 641.31

Section 5 Perception de l'impôt

Art. 24 Déclaration fiscale

Al. 1 et 2: selon le droit actuel, la déclaration fiscale pour les boissons spiritueuses produites en Suisse doit être établie mensuellement. Désormais, le délai mensuel ne s'applique qu'aux entrepôts fiscaux et aux autorisations d'utilisation. Les autres déclarations fiscales sont établies sur une base trimestrielle.

Les déclarations doivent toutes intervenir jusqu'au 12^e jour du mois suivant la période de décompte.

Al. 3: pour les importations, la déclaration en douane vaut déclaration fiscale.

Al. 4: actuellement, la déclaration fiscale est faite par écrit. Dans le cadre d'une cyberadministration et sur le modèle de la loi sur les douanes, le nouveau droit prévoit que l'autorité compétente pourra permettre ou ordonner la déclaration électronique, c'est-à-dire l'utilisation d'un système électronique de traitement des données.

Al. 5: Par voie d'ordonnance, le Conseil fédéral peut prévoir des délais plus longs pour la déclaration fiscale, en particulier pour les producteurs de petites quantités.

Art. 25 et 26 Exigibilité de l'impôt et délai de paiement

L'impôt est exigible dès sa naissance.

En principe, le délai de paiement est de 30 jours.

Art. 27 Intérêts

La Lalc ne contient pas de disposition réglant l'obligation de payer des intérêts, celle-ci n'étant inscrite que dans l'ordonnance. Selon le nouveau droit, l'obligation de verser des intérêts sera réglée dans la loi et s'appliquera non seulement à l'administration mais aussi aux personnes assujetties.

Le DFF peut prévoir des exceptions à la perception des intérêts dans certains cas particuliers. Par ailleurs, il fixe les taux d'intérêt.

Art. 28 Prescription du droit de taxer

La Lalc ne contient aucune disposition spécifique relative à la prescription fiscale (prescription du droit de taxer et prescription du droit de percevoir l'impôt). Il est fait application par analogie des délais prévus dans d'autres lois fiscales pour des états de fait similaires et des principes généraux du droit civil, en tant que droit public supplétif.

A l'instar d'autres lois fiscales, pour assurer la sécurité du droit, la nouvelle loi prévoit expressément les délais de prescription relatifs et absolus, le point de départ de la prescription et les motifs de suspension et d'interruption. La prescription du droit de taxer court dès la fin de l'année civile au cours de laquelle la créance est née. Elle est acquise au terme d'un délai de cinq ans. La taxation doit intervenir dans ce délai. La prescription peut être interrompue ou suspendue. Elle est interrompue lorsque la personne assujettie reconnaît la dette fiscale ou lorsque l'autorité la fait

valoir par un acte officiel auprès de la personne assujettie. Elle est suspendue aussi longtemps que la personne assujettie ne peut pas être poursuivie en Suisse.

La loi instaure également une prescription absolue de quinze ans, à compter de la fin de l'année civile au cours de laquelle la créance fiscale est née.

Comme la Lalc, la Limpspi ne contient aucune disposition spécifique relative à la prescription de l'impôt née consécutivement à une infraction (prescription du droit de taxer). L'art. 12, al. 4, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)¹⁵² règle ce problème et dispose que la créance fiscale née à la suite d'une infraction ne se prescrit pas tant que l'action pénale et l'exécution de la peine ne sont pas prescrites.

Art. 29 Prescription du droit de percevoir l'impôt

La prescription du droit de percevoir l'impôt court dès l'entrée en force de la taxation. Elle est acquise au terme d'un délai de 5 ans, à l'instar de la loi sur les douanes et d'autres lois fiscales. L'impôt doit être perçu dans ce délai. La prescription peut être interrompue ou suspendue. Une prescription absolue de dix ans, à compter de la fin de l'année au cours de laquelle la taxation est entrée en force, est introduite pour garantir la sécurité du droit. Les principes retenus pour l'interruption et la suspension de la prescription du droit de percevoir l'impôt sont semblables à ceux qui sont prévus pour la prescription du droit de taxer. Pour le surplus, la prescription du droit de percevoir l'impôt est suspendue, aussi longtemps que la créance fiscale est garantie par des sûretés ou que son recouvrement est différé.

Art. 30 Perte fiscale

L'art. 12, al. 1, DPA permet de procéder au rappel d'une contribution qui n'a pas été perçue à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale, même si aucune personne n'est punissable. Est assujetti au paiement de ce rappel, celui qui était tenu de payer la contribution éludée, ainsi que toute personne qui a retiré un avantage illicite de l'infraction commise.¹⁵³ Cette obligation ne dépend pas de l'existence d'une faute ou d'une poursuite pénale.¹⁵⁴ Il suffit que l'avantage illicite procuré par l'absence de perception de la contribution trouve sa source dans une violation objective de la législation administrative fédérale.¹⁵⁵

Si le montant de l'impôt soustrait ou mis en péril ne peut être déterminé exactement, il n'est possible de procéder qu'à une estimation. Une disposition analogue figure dans la plupart des lois fiscales fédérales. En pratique, il est parfois impossible de fixer exactement le montant de l'impôt, du fait de l'absence d'éléments probants. Dans de tels cas, l'administration procède à une taxation par estimation, dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Cette règle est également applicable à la décision de constatation, dans l'hypothèse d'un assujettissement solidaire de l'inculpé, conformément à l'art. 12, al. 3, DPA. Cette disposition subordonne l'assujettissement solidaire à la prestation à la condition que le tiers ait commis l'infraction ou y ait participé intentionnellement. Cette question échappe cependant à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur l'assujettissement. Celle-ci doit

¹⁵² RS 313.0

¹⁵³ Voir art. 12, al. 2, DPA (RS 313.0)

¹⁵⁴ ATF 106 Ib 218, consid. 2c; ATF 110 Ib 306, consid. 2c

¹⁵⁵ ATF 129 II 161, consid. 3.1

dès lors se limiter à fixer le montant des redevances objectivement éludées, sous réserve d'une décision ou d'un jugement pénal reconnaissant la responsabilité du tiers.¹⁵⁶

Section 6 Gage fiscal et sûretés

Art. 31 Droit de gage fiscal

Dans le droit actuel, le recouvrement des créances fiscales n'est assuré que par les moyens de la poursuite pour dettes et de la réquisition de sûretés.

Comme dans d'autres lois fiscales (par ex. sur la bière, les douanes), la nouvelle loi instaure un droit de gage légal sur toutes les marchandises soumises à l'impôt qui sont produites ou entreposées en Suisse (boissons spiritueuses, éthanol et produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation, dont la teneur en alcool excède 18 % du volume, ainsi que les produits additionnés de boissons spiritueuses et les denrées alimentaires contenant de l'alcool).

La création d'un droit de gage fiscal est justifiée par le fait que pour 80 % de ces produits, importés ou fabriqués en Suisse, les charges fiscales ne sont pas réclamées immédiatement, puisqu'ils sont généralement stockés dans des entrepôts fiscaux. Comme les boissons spiritueuses supportent la charge fiscale la plus élevée parmi tous les impôts indirects, il semble indiqué de garantir le recouvrement de cette charge fiscale plus efficacement qu'avec les mesures actuellement à disposition.

Pour les entreprises ou les particuliers dont la situation financière est saine, l'introduction du droit de gage a l'avantage de réduire le montant des garanties financières ou des autres sûretés versées pour l'entrepôt fiscal.

Ce droit de gage fiscal, repris du droit civil, permettra à l'autorité compétente de faire réaliser la marchandise qui en est l'objet, afin d'obtenir le paiement de la créance fiscale garantie par le gage. Ce gage, qui naît de plein droit, s'applique aux boissons spiritueuses, à l'éthanol et aux denrées alimentaires contenant de l'alcool, se trouvant dans l'entrepôt fiscal, chez le producteur ou chez l'importateur de ceux-ci ou encore chez le commerçant de gros, qu'ils soient imposés ou non. Comme droit réel, il est lié au produit et l'impôt peut être réclamé directement à l'acquéreur.

Art. 32 Séquestre

Les boissons spiritueuses ou l'éthanol sont séquestrés chez leur possesseur. Le séquestre tend à la mainmise sur le gage ou à l'interdiction faite au possesseur d'en disposer. Ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours conformément à l'art. 44.

Art. 33 Réalisation du gage fiscal

Le gage peut être réalisé lorsque la créance fiscale garantie par ce droit est exécutoire et que le délai de paiement imparti à la personne assujettie est échu. La vente aux enchères publiques a lieu selon les modalités prévues par le droit cantonal applicable au lieu de la vente. Avec l'accord du propriétaire du gage, le gage peut être réalisé de gré à gré aux conditions fixées par le Conseil fédéral.

¹⁵⁶ ATF 115 Ib 216, consid. 3a; ATF 114 Ib 94, consid. 5c

Art. 34 Sûretés

La réquisition de sûretés, institution juridique prévue dans toutes les lois fiscales de la Confédération, fournit à l'autorité compétente une garantie pour une prétention financière, dont le recouvrement paraît compromis. Outre les créances fiscales, elle concerne toutes les autres créances. Il n'est pas nécessaire que la créance soit exigible.

Les dispositions actuelles sont modifiées, en ce sens que la décision de réquisition de sûretés est assimilée à un jugement et réputée ordonnance de séquestre au sens de l'art. 274 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)¹⁵⁷, permettant ainsi à l'office des poursuites de saisir rapidement des éléments de fortune. En vertu de l'art. 278 LP, l'opposition à l'ordonnance de séquestre est exclue et le recours contre la décision de réquisition de sûretés n'a pas d'effet suspensif.

Section 7 **Perception subséquente, remboursement, sursis et remise**

Art. 35 Perception subséquente et remboursement de l'impôt

L'art. 69 de la loi en vigueur autorise la perception subséquente et le remboursement de l'impôt. Ce droit doit être exercé soit par l'autorité compétente soit par la personne assujettie dans un délai d'un an, faute de quoi il est prescrit. Or, ce terme d'une année se révèle souvent trop court, surtout depuis l'instauration du système de l'entrepôt fiscal. Afin d'éviter toute perte d'impôts, l'autorité compétente doit effectuer ses révisions dans un délai d'un an.

La prolongation du délai de prescription à cinq ans permettra de renoncer à des révisions annuelles et d'orienter davantage ces dernières en fonction des risques. Elle permettra une harmonisation avec les délais applicables à la taxation et à la perception de l'impôt, à la remise et au remboursement de l'impôt sur les marchandises détruites. Ainsi, la LIB et la Limpspi auront les mêmes délais de prescription.

Art. 36 Sursis et remise

Al. 1: la révision partielle de la Lalc du 4 octobre 1996¹⁵⁸ a considérablement simplifié les conditions de remboursement, en cas de perte de marchandises soumises à l'impôt. La réglementation en vigueur, qui nécessitait la preuve de la perte des marchandises en question, s'est avérée efficace. La procédure correspondante a pu être sensiblement simplifiée. Cette délimitation plus claire a permis de réduire fortement le nombre de procédures de recours. Sur le fond, cette règle sera donc reprise dans le nouveau droit, seul le terme de «redevable» étant remplacé par «personne assujettie».

Al. 2: cette disposition permet le sursis et la remise de créances déjà exigibles provenant d'impôts, d'intérêts ou d'autre nature. Pour juger du caractère particulièrement rigoureux, en plus de motifs d'ordre financier, des circonstances qui n'ont pas de lien direct avec la détermination des redevances doivent être prises en considération.

¹⁵⁷ RS 281.1

¹⁵⁸ RO 1997 379

Il s'agit ainsi d'un critère supplémentaire qui permet de considérer la situation d'une personne assujettie dans son ensemble.

Cette disposition n'est pas applicable aux créances résultant de peines pécuniaires et d'amendes. L'art. 35 du Code pénal (CP)¹⁵⁹ règle l'exécution des amendes et des peines pécuniaires; il fixe les modalités de recouvrement de ces créances, en particulier le délai de paiement, la prolongation de ce délai, les facilités de paiement et la demande de sûretés. La grâce (art. 381 à 383 CP) ne permet que la remise – totale ou partielle – de peine. Dans les causes jugées par une autorité administrative fédérale, le droit de grâce est exercé par l'Assemblée fédérale.

Al. 3: cette disposition reprend la règle, introduite en 1997, du remboursement ou de la remise de l'impôt, lorsque la marchandise est détruite volontairement. Les conditions principales, telles que le délai de prescription de cinq ans ainsi que la destruction sous contrôle de l'autorité compétente, empêchent toute application abusive de cette règle. Le terme de cinq ans tient compte des processus habituels de production et de vieillissement. Il correspond en outre aux autres délais de prescription prévus dans la présente loi.

Al. 4: Selon la pratique de la RFA, un sursis ou une remise ne sont accordés qu'à partir d'un montant d'impôt atteignant 300 francs. Le projet laisse au Conseil fédéral le soin de fixer une limite minimum.

Chapitre 4 Emoluments

Art. 37

L'autorité compétente pourra percevoir des émoluments pour les décisions qu'elle rend et les prestations qu'elle fournit en application de la présente loi. Aucun émolument ne sera prélevé dans le cadre de ses activités ordinaires, comme les taxations fiscales, l'inscription au registre de l'alcool ou les activités ordinaires de contrôle. Cependant, il sera possible de facturer des émoluments pour les prestations extraordinaires selon le principe de causalité.

Par ailleurs, le Conseil fédéral sera habilité à percevoir des émoluments pour d'autres actes officiels accomplis en application de la Limpspi.

Le Conseil fédéral fixe le montant des émoluments.

Enfin, les dispositions de la présente loi régissant l'imposition et la poursuite pour dettes s'appliquent par analogie à la perception, à la réquisition, à la perception subséquente et au recouvrement des émoluments.

Chapitre 5 Répartition et utilisation des recettes nettes

Art. 38 et 39 Répartition et utilisation des recettes nettes

La révision totale de la Lalc fait perdre à la RFA son statut d'établissement autonome. A la suite de son intégration dans l'administration centrale de la Confédération, ses recettes et ses dépenses ne seront plus présentées et enregistrées séparément.

¹⁵⁹ RS 311.0

Voilà pourquoi il convient de redéfinir le calcul de ses recettes nettes. A l'instar de la réglementation adoptée pour la redevance sur le trafic des poids lourds, les recettes nettes résulteront de la différence entre le produit brut de l'imposition des boissons spiritueuses et un forfait représentant les dépenses de la Confédération au titre de l'exécution de la Limpspi et de la LCal.. D'autres détails concernant la composition future des recettes nettes figurent sous le ch. 5.4.9.

Les recettes nettes provenant de l'impôt sur les spiritueux sont attribuées à raison de 90 % au montant que la Confédération verse à l'AVS et à l'AI. Les cantons reçoivent les 10 % restants que l'on appelle la dîme de l'alcool, pour combattre les causes et les conséquences des problèmes de dépendance, conformément à l'art. 131, al.3, de la Constitution. La part des cantons sera fixée, comme jusqu'ici, conformément à leur population résidente moyenne, sur la base des chiffres du recensement effectué annuellement par l'Office fédéral de la statistique. Les cantons disposent librement de la part qui leur revient, dans le cadre des buts qui leur sont assignés par la Constitution. Ni la définition constitutionnelle de l'affectation, ni la qualification spécifique des tâches auxquelles est destinée la part cantonale, ne permettent à la Confédération d'exercer une influence majeure en la matière.

Les cantons sont tenus de présenter tous les deux ans – et non plus toutes les années comme auparavant – un rapport sur la manière dont ils ont utilisé leur part. Il en résulte une diminution des charges administratives non seulement pour la Confédération, mais également pour les cantons. Dans un souci d'optimiser l'accomplissement des tâches au sein de la Confédération, ces rapports seront destinés à l'OFSP plutôt qu'à la RFA, ou plus précisément à l'AFD.

Chapitre 6 Assistance administrative

Art. 40 Assistance administrative entre autorités suisses

L'autorité chargée de l'exécution de la Limpspi et les autres autorités suisses sont tenues de s'accorder l'assistance administrative et de se soutenir mutuellement. Les autorités suisses fournissent à l'autorité compétente les données, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, lorsque c'est nécessaire à l'exécution de la Limpspi.

L'assistance administrative comprend la transmission à diverses autorités administratives suisses de données et d'informations nécessaires à l'exécution de la tâche concernée, même si elles sont dénuées de tout caractère pénal. L'assistance administrative garantit en particulier l'exécution correcte de la Limpspi, ainsi que des législations connexes (droit douanier, législation sur les denrées alimentaires, droit fiscal, droit administratif et droit pénal).

L'autorité suisse à laquelle le renseignement ou la consultation du dossier ont été dûment accordés sur la base de la présente disposition, peut utiliser les informations obtenues moyennant le respect du secret de fonction et des principes constitutionnels régissant l'activité administrative. Il en va de même lorsque l'autorité compétente est la destinataire du renseignement.

La condition requise pour accorder l'assistance administrative est l'existence d'un traité international ad hoc. Sont concernées notamment l'exécution des tâches et la garantie de l'application conforme de leur législation sur l'alcool, ainsi que la prévention, la découverte et la poursuite des infractions à cette législation. Pour l'autorité compétente, les traités les plus importants sont les suivants: accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE¹⁶⁰, accord sous la forme d'un échange de lettres du 9 juin 1997 ajoutant à l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne un protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière¹⁶¹, accord anti-fraude du 26 octobre 2004¹⁶² et accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen¹⁶³.

Il est prévu de définir les règles de procédure (compétences, obligations de coopérer, voies de droit, etc.) dans le cadre d'une modification de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)¹⁶⁴, laquelle sera introduite par la future loi sur l'assistance administrative fiscale, LAAF¹⁶⁵. L'application de la LD paraît justifiée dans la mesure où l'impôt sur l'alcool, comme les droits de douane et la TVA, constitue un impôt indirect. Cela explique pourquoi les dispositions de la LD réglant l'assistance administrative, en particulier dans l'application de l'accord anti-fraude, sont plus compatibles avec cet accord qu'avec la LAAF, qui s'occupe principalement de l'assistance administrative dans l'impôt fédéral direct.

A cet égard, la modification de la LD qui est proposée prévoirait que l'Administration fédérale des douanes (AFD) assurerait l'assistance administrative fondée sur les demandes de l'étranger et présenterait les demandes suisses à l'étranger. En matière d'impôts indirects, la Direction générale des douanes est l'office central et lorsque la demande de l'étranger concernerait un domaine réglé par un acte législatif autre que douanier, l'AFD la transmettrait à l'autorité compétente, si cette dernière est en mesure d'effectuer une instruction pénale.

L'AFD, comme autorité au sein de laquelle la RFA sera intégrée, satisfera donc aux demandes d'assistance administrative dans le domaine de l'imposition des spiritueux, par application analogique des articles révisés de la LD; certaines lacunes du régime d'assistance administrative prévu par l'accord anti-fraude seraient ainsi comblées.

¹⁶⁰ Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE, RS **0.632.401**

¹⁶¹ Accord sous la forme d'un échange de lettres du 9 juin 1997 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne ajoutant à l'Accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne un protocole additionnel relatif à l'assistance administrative mutuelle en matière douanière, RS **0.632.401.02**

¹⁶² Accord de coopération du 26 octobre 2004 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, RS **0.351.926.81**

¹⁶³ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, RS **0.362.31**.

¹⁶⁴ RS **631.0**

¹⁶⁵ FF **2011 5771**

Chapitre 7 Protection des données

Art. 42 Systèmes d'information

Al. 1: cette disposition fixe les principes régissant le traitement des données personnelles, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, par l'autorité compétente. La loi du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹⁶⁶, ainsi que les dispositions sur la protection des données de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁶⁷ et de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹⁶⁸ sont applicables à titre subsidiaire.

Comme jusqu'ici, l'autorité chargée de l'exécution de la Limpspi pourra collecter et traiter ses données, sous forme électronique également, et exploiter les banques de données correspondantes. En particulier, elle sera autorisée à gérer les systèmes d'information adéquats pour fixer et percevoir des contributions, accorder des autorisations en tout genre, établir des analyses de risques, poursuivre et juger des infractions, traiter efficacement et rapidement les demandes d'assistance administrative et d'entraide judiciaire nécessaires à l'exécution de toutes les procédures administratives, établir des statistiques, ainsi qu'exécuter et analyser les activités de contrôle, dans le domaine des boissons spiritueuses et de l'éthanol.

Al. 2: le Conseil fédéral est habilité à édicter des dispositions plus précises dans le domaine du traitement de données. En plus des dispositions générales relatives à la collecte et au traitement des données, son ordonnance mentionnera, dans une annexe distincte pour chaque système d'information, les indications suivantes: le but, le contenu, la compétence et l'organisation, l'accès, le traitement et les éventuelles exceptions aux dispositions de l'ordonnance.

Al. 3: cet alinéa habilite l'autorité chargée de l'exécution de la Limpspi, à collecter et à traiter des données provenant de systèmes d'information d'autres autorités de la Confédération et des cantons.

Pour accomplir ses tâches, l'autorité compétente s'appuie sur les systèmes d'information d'autres autorités de la Confédération (par ex. OFAG, OFSP) et des cantons, pour autant que les législations correspondantes le prévoient. Elle est autorisée à saisir les données en question dans les bases de données, qui sont en rapport étroit avec l'exécution de ses tâches et n'a le droit de les utiliser qu'aux fins prévues. Enfin, elle ne pourra accéder directement à des systèmes d'information externes que dans les cas prévus par les législations correspondantes.

Art. 43 Communication de données à des autorités suisses

L'autorité chargée de l'exécution de la Limpspi pourra communiquer à d'autres autorités suisses des données, ainsi que les constatations faites dans l'exercice de ses activités, y compris des données sensibles et des profils de la personnalité, lorsque ces informations sont nécessaires à l'exécution des actes législatifs que ces autorités doivent appliquer. Ces données peuvent être communiquées en particulier aux autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi

¹⁶⁶ RS 235.1

¹⁶⁷ RS 172.010

¹⁶⁸ RS 172.220.1

qu'aux organisations ou personnes de droit public ou privé, auxquelles la Confédération a confié des tâches de droit public (autorités suisses).

La loi dresse une liste non exhaustive des types de données qui peuvent être transmises. Par données sensibles et profils de la personnalité, on entend plus précisément les indications sur les procédures pendantes ou achevées relevant du droit administratif, du droit pénal administratif et du droit pénal ainsi que sur les sanctions du droit administratif, du droit pénal administratif et du droit pénal. Les avis de suspicion sont également susceptibles d'être communiqués. La combinaison de différentes données peut servir à la constitution des profils de la personnalité.

A l'al. 3, le législateur attribue au Conseil fédéral le mandat de légiférer, afin de concrétiser ce sous-domaine du traitement des données, à savoir celui de la communication de données à des autorités suisses.

Enfin, l'al. 4 prescrit l'utilisation exclusivement conforme au but assigné des données communiquées.

Chapitre 8 Voies de droit

Art. 44

L'art. 44 règle les voies de droit au sein de l'AFD, comme il est prévu également à l'art. 116 LD ou dans les autres lois d'impôts de consommation (art. 33 LIB; art. 32 LTab; art. 33 de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles¹⁶⁹; art. 35 Limpmin). Pour les décisions des bureaux de douane, de manière analogue aux lois précitées, il est prévu un délai de recours de 60 jours qui constitue une exception au délai de recours ordinaire. La contestation directe d'une décision d'un bureau de douane auprès du Tribunal administratif fédéral est exclue selon l'art. 44. Le retrait de l'effet suspensif est également prévu dans les autres lois d'impôts de consommation.

Pour les décisions de la Direction générale des douanes, il est renoncé à une procédure de réclamation. La formulation de l'art. 44 laisse par ailleurs ouverte la question de savoir quelle autorité doit prendre des décisions au sein de l'administration des douanes.

Chapitre 9 Dispositions pénales

En vertu de l'art. 2 DPA, les dispositions générales du CP sont applicables aux infractions sanctionnées par les lois administratives fédérales, à moins que celles-ci n'en disposent autrement.

La loi actuelle contient déjà une disposition générale spécifique, qui déroge au Code pénal, à savoir la prescription de l'action pénale. Il est nécessaire d'introduire, à l'instar des autres lois sur la fiscalité indirecte et en particulier de la LD, de nouvelles dispositions générales dérogeant au Code pénal ou le complétant, soit la tentative, les circonstances aggravantes, le concours d'infractions et les infractions commises dans une entreprise.

¹⁶⁹ RS 641.51

A l'occasion de la révision de la loi fédérale du 12 juin 2009 sur la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA)¹⁷⁰, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, le Parlement a estimé judicieux d'organiser différemment le système des sanctions des lois administratives et de s'écarter du modèle consistant à fixer l'amende en fonction d'un multiple des charges fiscales éludées ou compromises ou de l'avantage fiscal obtenu. Désormais, le montant maximal de l'amende est fixé dans la loi. Lorsque les infractions réprimées ont été commises intentionnellement ou par négligence, le montant maximal de l'amende est fixé dans la disposition spécifique en fonction de l'élément subjectif.

Le présent projet suit ce nouveau modèle.

La suppression du monopole de la Confédération a conduit à l'abrogation des infractions définies aux art. 52 (violation des prérogatives de la Confédération) et 53 (mise en péril des prérogatives de la Confédération) de la loi actuelle. Deux nouvelles infractions ont été introduites, à savoir le détournement du gage fiscal et l'inobservation de prescriptions d'ordre.

Art. 45 Soustraction ou mise en péril de l'impôt

Ces deux infractions sont reprises de l'art. 54 de la Lalc, avec quelques adaptations. Sont punissables tant l'intention que la négligence.

Al. 1: la soustraction de l'impôt devient l'infraction la plus grave de la loi. Elle constitue une infraction punissable d'une amende de 500 000 francs au plus, lorsqu'elle est commise intentionnellement et de 300 000 francs au plus, lorsqu'elle est commise par négligence.

Al. 2: celui dont le comportement délictueux (non-déclaration, dissimulation, déclaration inexacte, etc.) est découvert avant le terme de la procédure ordinaire de taxation se rend désormais coupable de mise en péril de l'impôt et non plus de compromission de charges fiscales. Dans un souci d'harmonisation terminologique avec les autres lois fiscales fédérales, ces derniers termes ne sont plus utilisés. Commis intentionnellement, un tel comportement est désormais punissable d'une amende de 300 000 francs au plus. Commis par négligence, l'amende est de 100 000 francs au plus.

Al. 3: en cas de circonstances aggravantes, ces infractions doivent être qualifiées de délits. Actuellement, une aggravation de peine est prévue en cas d'infraction commise par métier ou par habitude¹⁷¹, notions que le Tribunal fédéral a eu maintes fois l'occasion de définir¹⁷². Désormais plus larges, les circonstances aggravantes sont définies de manière exhaustive dans la loi (art. 47). Elles ne peuvent être sanctionnées que dans le cadre d'une infraction commise intentionnellement. Lorsqu'elles sont réalisées, une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire peut être prononcée. Conformément à l'art. 73, al. 1, DPA, elle doit transmettre avec l'approbation du département le dossier au ministère public cantonal, à l'intention du tribunal. Est réservée l'application des arts. 14 à 16 DPA, notamment l'escroquerie fiscale ou le faux dans les titres.

¹⁷⁰ RS **641.20**

¹⁷¹ Art. 54, al. 1^{bis} Lalc (RS **680**)

¹⁷² Voir notamment ATF **103** IV 286

Art. 46 Recel

A l'instar des autres lois fiscales fédérales, le recel est maintenu. Seul le texte a été quelque peu retouché.

Le recel est un délit subséquent. Il suppose l'existence préalable d'une autre infraction. En effet, il s'agit d'une infraction sui generis, indépendante de la première infraction qu'elle suppose, qui a pour effet de faire durer, au préjudice de la victime de la première infraction, un état de fait contraire au droit.

Désormais, la soustraction de l'impôt sera la seule infraction préalable.

Si une personne sait ou doit présumer que les boissons spiritueuses ou l'éthanol qu'elle acquiert, reçoit en don, prend en gage ou en garde à quelque titre que ce soit, dissimule, aide à écouler ou met dans le commerce, ont été soustraits à l'impôt, elle se rend coupable de recel. Le recel n'est possible que pour un objet qui est le produit immédiat de l'infraction précédente et non pour un objet de remplacement. Il est parfois impossible de prouver si un acquéreur est un instigateur et par conséquent un participant de la première infraction. Par contre, en sa qualité d'acquéreur, il peut généralement être poursuivi pénalement en tant que receleur. La sanction est la même que celle dont est passible l'auteur de l'infraction préalable.

L'al. 2 a en outre été introduit, pour tenir compte des circonstances aggravantes, par ex. le métier, qui ne serait pas réalisé pour l'auteur de l'infraction préalable.

Art. 47 Circonstances aggravantes

Des circonstances aggravantes particulières permettent de qualifier certaines infractions et d'aggraver la peine dont elles sont passibles. La loi actuelle prévoit que le métier ou l'habitude qualifie la soustraction de charges fiscales en délit et aggrave la peine prévue. A l'instar de la LD, qui connaît aussi le métier et l'habitude, une nouvelle circonstance aggravante l'embauche est introduite dans la loi, soit le fait d'enrôler une ou plusieurs personnes pour commettre une infraction. La circonstance aggravante de l'habitude est une notion ignorée du droit pénal ordinaire. Il s'agit d'une particularité du droit pénal accessoire. De nombreuses lois administratives fédérales, dont la LD, la LIB, la Limpmin et la LTab, ont recours à cette notion pour sanctionner plus sévèrement les infractions répétées car ce genre de situation est loin d'être rare. Selon la jurisprudence, des infractions sont commises par habitude, lorsqu'elles sont commises à plusieurs reprises et qu'elles révèlent chez leur auteur une propension à les commettre.¹⁷³ La loi énumère exhaustivement les circonstances aggravantes. La peine encourue est fixée conformément à l'art. 47 CP.

Art. 48 Détournement du gage fiscal

Dans la mesure où un droit de gage légal est introduit dans la Limpsti il y a lieu de prévoir une nouvelle infraction permettant de sanctionner le fait de détruire l'objet du gage ou d'en disposer sans l'accord de l'autorité.

Il s'agit d'une infraction punissable aussi bien lorsqu'elle est commise intentionnellement que par négligence.

¹⁷³ ATF 119 IV 73

Le maximum de la peine prévue pour les infractions intentionnelles est une amende de 100 000 francs, alors que celui pour les infractions commises par négligence est de 30 000 francs.

Art. 49 Inobservation des prescriptions de contrôle

Avec le système d'autorisation ou d'annonce préalable d'activités se substituant au monopole, il y a lieu de créer une nouvelle infraction permettant de sanctionner l'exercice d'une activité en relation avec des boissons spiritueuses ou de l'éthanol, sans être au bénéfice d'une telle autorisation ou sans s'être annoncé, ou encore en violation d'une prescription de contrôle.

Il s'agit d'une infraction punissable d'une amende pouvant atteindre 10 000 francs selon l'art. 106 CP, lorsqu'elle est commise intentionnellement et 5000 francs, lorsqu'elle est commise par négligence. Quant aux cas de peu de gravité, ils pourront être réprimés par un simple avertissement.

Art. 50 Inobservation de prescriptions d'ordre

Il s'agit là d'une disposition pénale qui figure dans la plupart des lois fiscales fédérales (notamment LD, LIB et Limpmin) et dont l'application intervient en général, en l'absence d'état de fait constitutif d'une autre infraction.

Elle permet de sanctionner d'une part la violation d'une disposition de la loi ou d'une de ses dispositions d'exécution, dont l'inobservation est déclarée punissable et d'autre part le non-respect d'une décision de l'autorité signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article.

Le montant maximal de l'amende de 5000 francs est maintenu. Il correspond à celui qui est retenu dans les autres lois fiscales fédérales. Il est à noter que les infractions de peu de gravité peuvent être réprimées par un simple avertissement.

Art. 51 Tentative

La tentative de contravention n'est punissable que dans les cas expressément prévus par la loi.¹⁷⁴ La tentative suppose une intention délictueuse. Par conséquent, la tentative ne peut être qu'intentionnelle, étant entendu que le dol éventuel suffit.

La loi actuelle ne contient pas de disposition spécifique qui déclare la tentative de contravention punissable. Afin de combler cette lacune, une disposition spécifique est introduite, à l'instar de la LD et d'autres lois fiscales fédérales¹⁷⁵, qui prévoit la punissabilité des tentatives de contraventions à la Limpspi, à l'exception de l'inobservation des prescriptions d'ordre, au sens de l'art. 50.

Art. 52 Concours

Cette disposition règle les cas où un seul acte réunit à la fois les éléments constitutifs d'infractions à la présente loi ou à une autre loi, comme la LD ou la LTVA, dont la poursuite et le jugement incombent à la même autorité. Elle est nécessaire car

¹⁷⁴ Art. 105, al. 2, CP (RS **311.0**)

¹⁷⁵ Soit la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (RS **641.20**) et la loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RS **641.81**)

selon l'art. 9 DPA, l'art. 49 CP ne s'applique pas aux amendes. Selon l'art. 9 DPA, la fixation de la peine implique le cumul des amendes. Cependant, le cumul de peines a souvent pour conséquence de sanctionner trop lourdement les infractions commises. C'est pourquoi il paraît judicieux d'introduire une disposition spéciale dans la loi, qui prévoit l'aggravation de la peine prévue pour l'infraction la plus grave et sanctionne l'auteur de manière plus proportionnée à sa culpabilité.

La peine de l'infraction la plus grave est augmentée dans une juste proportion, pour tenir compte des autres infractions commises. La peine d'ensemble prononcée peut s'élever au plus, à la moitié en sus du maximum de la peine prévue pour l'infraction la plus grave mais ne peut excéder le maximum légal du genre de peine.

Art. 53 Infractions commises dans une entreprise

Lorsqu'une infraction a été commise dans une entreprise et que l'enquête portant sur les personnes physiques punissables impliquerait des mesures d'instruction disproportionnées par rapport à la peine encourue, l'art. 7 DPA, qui s'applique à défaut de disposition spéciale dans la loi actuelle, permet à l'autorité de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner l'entreprise à leur place. Selon cette disposition, le montant de l'amende envisageable ne doit pas dépasser 5000 francs, ce qui limite considérablement la portée pratique de cette institution.

A l'instar de la LD, de la LTVA et d'autres lois fiscales fédérales, il paraît utile d'introduire une disposition spéciale dans la loi pour pouvoir infliger une amende plus élevée à une entreprise. Celle-ci ne peut être sanctionnée que d'une amende ne pouvant pas dépasser 50 000 francs.

En cas de défaut de paiement de l'amende, seule une procédure d'exécution forcée par voie de saisie peut être introduite (art. 43, ch. 1, LP). La conversion de l'amende en peine privative de liberté de substitution (art. 36 et 106, al. 5, CP) est exclue.

Art. 54 Poursuite pénale

Cette disposition réserve l'application de la DPA pour la poursuite et le jugement des infractions. La partie générale du CP (art. 2 DPA) est dès lors aussi applicable à la présente loi.

Art. 55 Prescription de l'action pénale

Pour les contraventions simples, l'art. 11, al. 1, DPA fixe un délai unique de prescription de l'action pénale de quatre ans (en relation avec l'art. 333, al. 6, CP). Pour les contraventions consistant en une soustraction ou une mise en péril de l'impôt, l'art. 11, al. 2, DPA, fixe un délai de prescription plus long (délai unique de dix ans, en relation avec l'art. 333, al. 6, CP). Pour les délits, la DPA ne prévoit aucun délai de prescription. Le délai de prescription de l'action pénale de l'art. 97, al. 1, let. c, CP (délai unique de sept ans) est dès lors applicable.

Dans son arrêt du 16 octobre 2008, le Tribunal fédéral a jugé que la durée du délai de prescription pour les contraventions au sens de l'art. 11, al. 2, DPA, s'élevant à dix ans par l'application de la clé de conversion de l'art. 333, al. 6, CP, devait être

ramenée à sept ans, considérant que le délai de prescription des contraventions ne pouvait pas être plus long que celui des délits dans le cadre de la même loi.¹⁷⁶

La loi actuelle étend le délai de prescription de l'action pénale de l'art. 11, al. 2, DPA aux infractions prévues à l'art. 53 (voué à disparaître dans la révision) et à l'art. 56 (recel). A défaut de disposition spéciale, le délai plus court de l'art. 11, al. 1, DPA est applicable à ces infractions. A l'instar de la loi actuelle, il convient de prévoir une disposition spéciale, aux fins d'étendre le champ d'application de l'art. 11, al. 2, DPA à l'infraction prévue à l'art. 47 (recel), pour éviter que dans des cas complexes, le délai de prescription unique de quatre ans ne profite aux inculpés.

Il est à noter que la LD et la LIB étendent également le délai de prescription de l'art. 11, al. 2, DPA aux contraventions.

Chapitre 10 Mesures administratives

Art. 56

Le présent projet de loi assouplit considérablement les prescriptions du régime légal actuel de l'alcool, en supprimant les monopoles et en réduisant drastiquement les exigences en matière d'autorisation. Entre autres mesures, il permet l'importation privée d'éthanol et diminue sensiblement les entraves à la production indigène de boissons spiritueuses et d'éthanol.

Il convient dès lors de prévoir la possibilité de sanctionner non par des sanctions pénales mais par des mesures administratives pour interdire l'exercice de ces droits durant un certain temps, en cas d'infractions graves ou d'infractions répétées à la présente loi durant une période de cinq ans, ou encore en cas d'insolvabilité notoire.

Ces mesures administratives tendent à garantir que les titulaires de ces droits respectent les prescriptions relatives à leur exercice ou qu'ils puissent être empêchés de les exercer s'ils ne sont manifestement plus en mesure d'acquitter les créances en résultant.

Ces mesures administratives sont prononcées par décision administrative, sans préjudice des sanctions pénales prévues pour les infractions concernées. Elles doivent respecter le principe de la proportionnalité. Ce principe exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis¹⁷⁷.

¹⁷⁶ ATF 134 IV 328

¹⁷⁷ ATF 131 II 110 consid. 7.1 p. 123

Chapitre 11 Poursuite pour dettes

Art. 57

Lorsque la créance n'est pas payée à l'autorité compétente, elle est exécutée, de la même manière que les prétentions privées, par la poursuite pour dettes. Celle-ci est prévue pour toutes les créances donnant lieu à un paiement en espèces et à la production de sûretés.

Al. 1: dans la législation sur l'alcool, elle intervient donc si le montant dû n'est pas payé volontairement ou si une sûreté exigée du débiteur n'est pas produite volontairement, dans la mesure où la créance n'est pas garantie, ou l'est insuffisamment, par un gage fiscal.

L'exécution forcée des créances s'opère toujours par la poursuite par voie de saisie (art. 42 LP). La poursuite en réalisation de gage n'entre pas en considération pour les créances car, selon l'art. 31 de la présente loi, la réalisation du gage fiscal doit être effectuée dans le cadre d'une procédure d'exécution propre. La poursuite par voie de faillite est, selon l'art. 43 LP, exclue pour le recouvrement des contributions de droit public. Rien n'empêche cependant de faire valoir les créances dans une procédure de faillite ouverte contre le débiteur de la dette ou la caution (al. 2).

Al. 2: l'autorité compétente peut les faire valoir, sans préjudice de ses prétentions découlant du droit de gage fiscal. En outre, une chose séquestrée à titre de gage fiscal ne doit pas être versée à la masse en faillite mais peut être réalisée par l'autorité compétente (voir al. 2 qui exclut l'application de l'art. 198 LP). Si l'autorité compétente intervient dans la procédure de faillite pour des dettes non couvertes, elle ne doit pas se faire imputer le produit de la réalisation du gage fiscal dans la procédure de faillite. Cette solution prend en considération le fait que, dans les cas où elle accepte des sûretés au lieu de faire valoir des prétentions en espèces, l'autorité compétente peut au moins compter sur la sûreté inhérente au droit de gage fiscal dans la faillite du débiteur. La créance même ne jouit en revanche d'aucun privilège dans la procédure de faillite mais est traitée comme une créance ordinaire.

Al. 3: les décisions exécutoires de l'autorité compétente sont assimilées à un jugement au sens de l'art. 80 LP et sont immédiatement exécutoires (al. 3). L'al. 4 rappelle une règle évidente, qui devrait malgré tout se révéler importante en pratique.

Chapitre 12 Dispositions finales

Section 1 Exécution

Art. 58

Pas de commentaire

Section 2 Abrogation et modification du droit en vigueur

Art. 59

Al.1: la révision totale implique l'abrogation de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (Lalc)¹⁷⁸ et de ses dispositions d'exécution.

Al.2: la révision totale de la Lalc entraîne également la modification d'une disposition de la loi sur l'imposition de la bière. Ainsi, la bière ne sera plus soumise à l'impôt sur les boissons spiritueuses à partir d'une teneur en alcool de 15 % du volume mais seulement dès que cette teneur dépasse 18 % du volume. Par conséquent, la bière sera mise sur un pied d'égalité fiscal, notamment avec le vin, qui sera imposé, selon la loi, aussi à partir d'une teneur de plus de 18 % du volume. Cependant, cette disposition n'est applicable pour ces boissons que si elles contiennent un alcool obtenu exclusivement par fermentation naturelle.

Section 3 Dispositions transitoires

Art. 60 Obligation de s'annoncer du producteur

Pour pouvoir conserver, lors de la transition vers le nouveau droit, les agréments délivrés par la RFA dont ils bénéficient, les titulaires d'une concession professionnelle qui a été délivrée selon l'ancien droit doivent s'annoncer à l'autorité compétente dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, aux fins de leur inscription au registre de l'éthanol. Cette annonce permettra également d'actualiser la liste des producteurs.

Art. 61 Réserves de boissons spiritueuses des agriculteurs

La réglementation actuelle, en vertu de laquelle les agriculteurs ne sont assujettis à l'impôt que lors de la cession des boissons spiritueuses, fait qu'aujourd'hui environ un million de litres d'alcool pur de boissons spiritueuses sont entreposés en franchise d'impôt dans des exploitations agricoles. Ce volume correspond à un montant fiscal de 29 millions de francs environ.

Le passage à un système d'imposition uniforme a pour conséquence qu'avec la révision de la loi les agriculteurs sont imposables sur leurs réserves. Ils disposent dès lors du choix entre trois possibilités:

Al. 1, let. a: les agriculteurs peuvent transférer leurs réserves dans un entrepôt fiscal propre, pour autant que les conditions de l'art. 21 sont remplies. Dans ce cas le prélèvement de l'impôt sera différé jusqu'à la sortie de l'entrepôt.

Al. 1, let. b: les agriculteurs peuvent faire dénaturer leurs réserves de boissons spiritueuses, conformément à l'art. 20. Dans ce cas, ils sont définitivement exonérés de l'impôt.

Al. 1, let. c: les réserves de boissons spiritueuses des agriculteurs peuvent être imposées, sous déduction d'une quantité de 50 litres d'alcool pur exonérés à titre transitoire. Les 50 litres d'alcool pur non imposés sont destinés exclusivement à leur

usage personnel. S'ils se proposent de les commercialiser, ils doivent au préalable les annoncer en vue de leur imposition.

Al. 2: les agriculteurs ont six mois pour faire leur choix parmi les possibilités énoncées à l'al. 1. Passé ce délai, l'autorité compétente imposera les réserves de boissons spiritueuses conformément à l'al. 1, let. c. Mais elle tiendra compte dans tous les cas de la quantité de 50 litres d'alcool pur exonérée à titre transitoire.

Art. 62 Prise en charge des réserves de boissons spiritueuses des agriculteurs

Les exploitants agricoles dans leur ensemble possèdent, sur la base de la Lalc, des réserves de boissons spiritueuses annoncées mais non imposées de l'ordre d'un million de litres d'alcool pur. La révision totale de la Lalc mettra les agriculteurs sur un pied d'égalité avec les producteurs. Ils ne pourront donc plus bénéficier des privilèges accordés tout spécialement à l'agriculture. Dans le cadre de la procédure de consultation, l'association professionnelle de la branche souhaite une action d'achat.

Pour faciliter le changement de système, outre les possibilités mentionnées à l'art. 61, le Conseil fédéral propose que, par une action unique, les agriculteurs puissent vendre à la RFA les réserves dont ils n'ont plus besoin. Les coûts de cette opération et la destruction des boissons spiritueuses ainsi prises en charge, devraient avoisiner les trois millions de francs.

Art. 63 Dénonciation d'infractions au droit en vigueur

A côté des réserves de boissons spiritueuses dûment déclarées, on présume qu'il existe d'autres réserves qui n'ont pas été annoncées (agriculteurs, professionnels) ou qui n'ont pas été imposées (professionnels) comme il se doit.

La révision totale de la Lalc offre l'occasion de légaliser ces réserves de boissons spiritueuses, sans que cela entraîne des sanctions pénales. Une action unique doit permettre de livrer ces produits à la RFA qui procédera soit à leur destruction selon les règles de l'art, soit à leur imposition après coup.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, il est souhaitable que les quantités de boissons spiritueuses détenues illégalement soient éliminées. Il faut donc inciter les personnes intéressées à légaliser leurs réserves de boissons spiritueuses. A cet effet, il convient de donner aux personnes en infraction la possibilité de se dénoncer auprès des autorités compétentes, sans qu'elles aient à craindre une sanction pénale.

La dénonciation spontanée selon cet article diffère de celle de l'art. 13 DPA, en ce que l'exemption de la peine pourra même être accordée aux personnes qui n'en sont pas à leur première dénonciation. L'impunité est cependant limitée et ne sera plus accordée après l'entrée en vigueur de cette loi.

Ces boissons spiritueuses seront ensuite soit imposées, soit détruites.

Al. 1: il n'y aura pas de poursuite pénale si le contribuable se dénonce spontanément et collabore sans réserve avec la RFA afin de déterminer le montant du rappel d'impôt. Cet abandon de la poursuite pénale a pour but d'inciter le contribuable fautif à annoncer ses manquements avec l'entrée en vigueur de la nouvelle législation. Mais cette impunité est limitée dans le temps et n'aura effet que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi. La possibilité de dénonciation spontanée non punissable

offerte au contribuable s'étend également au représentant de celui-ci, au participant ou au receleur. Comme la participation au sens pénal ne comprend que l'instigation et la complicité (art. 24 CP), il s'imposait de mentionner explicitement le recel, puisqu'il s'agit d'une infraction sui generis (art. 160 CP).

Seules les infractions comportant une perte fiscale, soit la mise en péril, la soustraction et la compromission de la charge fiscale, ne seront pas sanctionnées si les conditions énumérées dans cet article sont respectées.

Al. 2: Le rappel d'impôt devra toujours être payé, à moins que les boissons spiritueuses ne soient cédées à la Régie en vue de leur destruction par cette dernière.

Al. 3: par ailleurs, la responsabilité solidaire des dénonciateurs est supprimée.

Art. 64 Autorisations existantes d'exploiter un entrepôt fiscal ou sous scellés
Quiconque exploite un entrepôt fiscal sera inscrit dans le registre de l'éthanol par l'autorité compétente. A l'avenir, les entrepôts sous scellés seront traités de la même manière que les entrepôts fiscaux et les titulaires de tels entrepôts seront également inscrits au registre de l'éthanol.

Art. 65 Licences de commerce de gros selon l'ancien droit

Les personnes ou les entreprises titulaires d'une licence de commerce de gros délivrée selon l'ancien droit, doivent s'annoncer auprès de l'autorité compétente dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi afin d'être inscrites au registre de l'éthanol. Conformément au nouveau droit, elles ne sont certes plus assujetties à la taxe de commerce de gros, mais leur inscription au registre est importante pour que le flux des marchandises puisse rester traçable en Suisse. On ne peut pas y renoncer, pour des motifs de sécurité fiscale.

Art. 66 Adaptation des licences d'utilisation d'éthanol non imposé selon l'ancien droit

Les autorisations d'utilisation pour l'éthanol non dénaturé à des fins industrielles remplaceront les actuelles autorisations permettant d'utiliser de l'éthanol non entièrement dénaturé et non imposé. La nouvelle loi ne distinguera plus l'éthanol entièrement dénaturé de l'éthanol partiellement dénaturé. L'autorisation d'utilisation ne sera requise que pour l'éthanol non dénaturé et non imposé. Les licences d'utilisation d'éthanol non imposé selon l'ancien droit devront faire l'objet d'une nouvelle autorisation d'utilisation dans les six mois qui suivront l'entrée en vigueur de la présente loi. L'octroi de la nouvelle autorisation d'utilisation entraînera l'inscription du détenteur dans le registre de l'éthanol, conformément à l'art. 5, al. 2, let. d.

Art. 67 Entreprises exerçant le commerce d'éthanol

Du fait de la libéralisation du marché de l'éthanol, la Confédération ne doit plus nécessairement assumer une entreprise qui importe et commercialise de l'éthanol en Suisse. En conséquence, il convient de privatiser Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, qui est responsable « du commerce de l'alcool à haut degré », conformément à l'art. 22, al. 2, de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département

fédéral des finances (Org DFF)¹⁷⁹. Le Conseil fédéral est compétent pour cette privatisation. Sa stratégie consiste à obtenir de la vente le produit net le plus élevé possible.

Al. 1: cette disposition fixe la base légale de la vente. Par principe, Alcosuisse peut être aliéné en tout ou en partie. Ainsi, par ex., l'un des deux centres d'exploitation d'Alcosuisse (Delémont/JU ou Schachen/LU) peut être vendu séparément.

Al. 2: cette disposition offre plusieurs possibilités au Conseil fédéral.

Ainsi, le Conseil fédéral peut transférer Alcosuisse dans une société existante (let. a, ch. 1) ou dans une société à créer (let. a, ch. 2). L'objet de la vente porte sur les participations aux sociétés visées (let. b).

Autre solution pour cette procédure: le Conseil fédéral peut aliéner les valeurs patrimoniales d'Alcosuisse une à une, selon leur lieu d'implantation (let. c).

Al. 3 à 7: règlent la procédure en détail et sont avant tout de nature technique (et financière).

Al. 8: cette disposition règle le cas où l'approvisionnement économique du pays serait mis en péril durant le processus de privatisation du marché. Le cas échéant, la Confédération doit pouvoir rester partiellement ou totalement propriétaire de la société, telle qu'indiquée à l'al. 2, let. a, ch. 1 ou 2, ou à l'al. 2, let. b. En outre, des raisons relatives à la technique d'exploitation peuvent conduire à ce que l'approvisionnement économique du pays ne soit plus du tout garanti. Dans ce cas, il faut que la Confédération puisse passagèrement exécuter des prestations rémunérées ou des prestations concernant plus spécialement le domaine IT, pour les sociétés fondées conformément à l'al. 2, let. a ou b ou pour les repreneurs de parties d'exploitation, selon l'al. 2, let. c.

Art. 68 Transfert des rapports de travail du droit public au droit privé

L'art. 68 reprend les principes posés à l'art. 333 CO¹⁸⁰ tout en les adaptant à la situation particulière, telle qu'elle résulte d'une transformation des rapports de travail du droit public selon la LPers¹⁸¹ en rapports de travail de droit privé selon le CO. Alcosuisse a le devoir particulier d'informer en temps utile les employés sur les suites possibles du transfert de leurs rapports de travail, sur leur faculté de refuser ce transfert ainsi que sur les conséquences d'un tel refus.

Al. 1: cette disposition sauvegarde les intérêts des employés d'Alcosuisse lors de la privatisation, notamment en transférant automatiquement leurs rapports de travail, avec le même salaire, dans la nouvelle société. Le nouvel employeur garantit aux employés le salaire versé jusqu'alors durant une année. Les autres conditions d'engagement seront fixées par le nouvel employeur dans un nouveau contrat de travail fondé sur le droit des obligations. Lors de l'établissement des droits de chaque employé, le nouvel employeur devra impérativement prendre en compte la durée des rapports de travail, y compris les années de service accomplies auprès de l'employeur précédent. Les employés dont le contrat est transféré, bénéficieront durant un an d'une protection contre une résiliation ordinaire éventuelle des rapports

¹⁷⁹ RS 172.215.1

¹⁸⁰ CO (RS 220)

¹⁸¹ Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)

de travail. Ces derniers pourront être résiliés au plus tôt un an après leur transfert et cela en tenant compte des délais de résiliation du CO.

Al. 2: étant donné le caractère personnalisé des rapports de travail, l'employeur ne saurait imposer aux employés de poursuivre leur travail avec un nouvel employeur qu'ils n'ont pas choisi. Voilà pourquoi les employés ont la possibilité de refuser le transfert de leur contrat à la nouvelle société par une lettre adressée à Alcosuisse au plus tard deux mois avant la reprise de l'entreprise. S'ils ne le font pas ou si leur refus arrive tardivement, le transfert de contrat est réputé accepté tacitement, même si le nouveau contrat de travail proposé par le nouvel employeur n'est pas encore signé. Les employés qui ne signent pas le nouveau contrat que leur propose le nouvel employeur ne peuvent pas se prévaloir de la garantie de salaire et de la protection contre une résiliation, selon l'al. 1. Dans ce cas, le nouvel employeur peut résilier les rapports de travail, dès le jour du transfert des rapports de travail, en respectant les conditions et les délais prévus par le CO.

Le refus du transfert des rapports de travail équivaut à une résiliation de la part de l'employé. En conséquence, les rapports de travail seront résiliés après l'écoulement du délai de résiliation de la LPers, à compter de la notification de la résiliation auprès d'Alcosuisse. Le refus a pour effet que les rapports de travail ne passent pas au nouvel employeur. Les employés qui ont communiqué ce refus restent employés de l'ancien employeur et sont tenus de fournir leurs prestations de travail à Alcosuisse jusqu'à la fin du délai de résiliation, ou après la reprise de celle-ci, à la RFA.

Al. 3: cet alinéa règle la situation des employés de la RFA dont les rapports de travail passent à une autre unité administrative après l'intégration de la RFA dans l'administration centrale de la Confédération. Ces relations de travail sont toujours soumises à la LPers et à l'OPers, ainsi qu'aux dispositions d'application valables pour l'administration centrale de la Confédération.

Art. 69 Bénéficiaires de rentes du centre de profit Alcosuisse de la RFA

Cette disposition complète, pour autant que nécessaire, l'art. 32^f LPers. Celui-ci prévoit qu'au cas où ils quittent une unité administrative et par conséquent, PUBLICA ou l'une de ses caisses de prévoyance, les bénéficiaires de rentes ne peuvent pas y être maintenus. Exceptionnellement, lorsque l'intérêt de la Confédération l'exige, ils peuvent y être maintenus. Tel est en particulier le cas lorsque la nouvelle institution de prévoyance ou le nouvel employeur ne veut pas reprendre les bénéficiaires de rentes ou si leur maintien dans l'ancienne caisse s'impose pour des raisons financières. Souvent, les institutions de prévoyance reprenantes calculent un intérêt technique plus bas pour les montants des rentes; cela signifie que le financement des rentes prévues auparavant exige un capital de couverture plus élevé. Même si les bénéficiaires de rentes sont maintenus dans l'ancienne institution, le financement incombant à l'employeur pour les montants des rentes maintenus passe par principe au nouvel employeur. La Confédération peut alors, conformément à l'art. 32^f, al. 4 LPers, assurer le financement de ces obligations, si le Conseil fédéral était auparavant l'employeur.

Les établissements de droit public nouvellement créés par la Confédération sont astreints, selon la LPers et en vertu du règlement d'organisation, à affilier leurs bénéficiaires de rentes à la caisse de prévoyance auprès de PUBLICA. L'affiliation à PUBLICA est obligatoire par nature (art. 4, al. 1 de la loi relative à PUBLICA). Il en va autrement en cas de privatisation.

La poursuite de l'assurance du personnel de la nouvelle société auprès de PUBLICA cesse. En effet, elle contreviendrait au droit en vigueur et aux principes directeurs de la «Corporate Governance». La privatisation selon l'art. 67, al. 2, let. a, ch. 1 et 2 du projet entraîne une liquidation partielle de la caisse d'assurance de la Confédération (cf. art. 8, al. 1, let. b du règlement sur la liquidation partielle). Il convient d'imputer au centre de profit Alcosuisse 27 bénéficiaires de rentes pour un capital de couverture d'environ 9,7 millions de francs et 33 employés, représentant un capital de couverture de 7,9 millions de francs (Etat: août 2011). La nouvelle société devra faire assurer son personnel auprès d'une institution de prévoyance de droit privé qu'elle aura choisie (art. 11 LPP)¹⁸². Les conditions contractuelles devront être négociées entre la nouvelle société et l'institut de prévoyance. La nouvelle institution de prévoyance ne peut être contrainte à reprendre les rentiers (art 53e, al. 4, 4^{bis} et 5 LPP).

Al. 1, let. a: se fonde sur le principe (art. 32f, al. 1, LPers) selon lequel la nouvelle société doit faire en sorte de prendre avec elle les bénéficiaires de rentes. Pour le cas où la nouvelle institution de prévoyance devait conditionner la reprise des bénéficiaires de rentes à un renforcement du capital de couverture disponible à la sortie de PUBLICA, le Conseil fédéral est habilité, en complément de l'art. 32f LPers, à financer le besoin supplémentaire de couverture à la charge de la RFA ou, après la dissolution de celle-ci, à la charge de la Confédération. Il ne le fera cependant que si le maintien des bénéficiaires de rentes dans la caisse de prévoyance de la Confédération s'avère plus avantageux financièrement pour la Confédération.

Al. 1, let. b: vise le même but que l'art. 32f, al. 4, LPers; ce dernier article n'est pas directement applicable car dans le cas présent, la RFA est l'employeur du personnel du centre de profit Alcosuisse et non la Confédération. Si la nouvelle institution de prévoyance refuse de reprendre les bénéficiaires de rentes ou exige à cet effet une augmentation considérable du capital de couverture, les bénéficiaires de rentes seront maintenus dans la caisse de prévoyance de la Confédération. Compte tenu du petit nombre de bénéficiaires de rentes, la caisse de pension de la Confédération n'aura, selon toute vraisemblance, pas de désagréments financiers. Le financement des cotisations de l'employeur par la Confédération se limitera aux frais à charge de l'employeur financés par la RFA, au même titre que des coûts administratifs.

Al. 2 et 3: reprennent la procédure usuelle appliquée dans des cas de liquidations partielles de la caisse de pension de la Confédération. L'al. 2 définit qui est réputé bénéficiaire de rentes au sens de l'al. 1. L'al. 3 garantit qu'en cas de sinistre (mort ou invalidité) survenus pendant ou après le transfert, la nouvelle institution de prévoyance est également responsable, pour autant qu'elle ait repris les bénéficiaires de rentes. L'al. 1, let. a est applicable, dans la mesure où les réserves constituées par PUBLICA pour ce genre de sinistre et transférées à la nouvelle institution lors de la liquidation partielle ne suffiraient pas.

Les statuts des autres personnes de la RFA qui sont transférés dans l'administration centrale de la Confédération ne changent pas en ce qui concerne leur prévoyance professionnelle. Après la suppression de la personnalité juridique de la RFA, les assurés actifs et les bénéficiaires de rentes sont maintenus, comme jusque là, dans la caisse de pension de la Confédération. En même temps qu'elle perd la personnalité juridique, la RFA cesse d'avoir le statut d'employeur responsable d'assurer la prévoyance professionnelle de ses employés. En ce qui concerne la caisse de prévoyan-

¹⁸² Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)

ce de la Confédération, le Conseil fédéral demeure l'unique employeur à y être affilié.

Art. 70 Suppression de la personnalité juridique de la RFA

La loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool conférait la personnalité juridique à la RFA. En tant que personne morale autonome, celle-ci agit et conclut des contrats en son nom propre et est inscrite au registre foncier de plusieurs communes en tant que propriétaire d'immeubles. Selon un inventaire dressé par la RFA, les contrats en cours sont au nombre de 200 environ (il s'agit, entre autres, de contrats de location et d'entretien).

L'abolition des monopoles et le retrait de la Confédération du marché de l'éthanol suppriment les conditions justifiant l'autonomie juridique de la RFA. Il convient de relever que la tâche principale de la RFA, consistant à lever l'impôt sur les spiritueux, appartient désormais aux tâches que doit accomplir l'administration centrale de la Confédération, conformément au rapport sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006¹⁸³.

Voilà pourquoi la RFA est supprimée en tant qu'institution et transférée dans l'administration centrale de la Confédération.

Art. 71 Droit applicable aux procédures pendantes

Pour des raisons de sécurité du droit, les procédures de recours qui ont pour objet l'impôt sur les boissons spiritueuses et qui seront pendantes devant l'autorité compétente lors de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seront jugées selon l'ancien droit. Le nouveau droit sera applicable aux procédures engagées après l'entrée en vigueur de la loi. Les procédures en cours selon l'al. 2, n'ayant pas pour objet l'impôt sur les boissons spiritueuses (demandes de concession, autorisations de faire du commerce de gros) seront régies par le nouveau droit. Dans la mesure où le nouveau droit ne prévoit aucune autorisation correspondante ou que d'autres conditions ne sont pas valables, les procédures deviendront sans objet ou seront jugées selon les nouvelles dispositions.

Section 4 Coordination avec la loi sur le commerce de l'alcool

Art. 72

Il est prévu de séparer les dispositions de l'actuelle loi sur l'alcool dans deux lois distinctes. Alors que les dispositions relatives à l'imposition des boissons spiritueuses et de l'éthanol seront réglées dans la présente loi sur l'imposition des spiritueux, celles qui régissent le commerce des boissons alcooliques et la publicité seront réglées dans la loi sur le commerce de l'alcool.

Le présent article n'est qu'une disposition supplétive, introduite pour des raisons techniques. Il n'est appelé à déployer des effets qu'au cas où les deux lois n'entreraient pas en vigueur simultanément. Si la loi en vigueur devait être abrogée

¹⁸³ FF 2006 7799

automatiquement avec l'entrée en vigueur de l'une des deux lois, il n'y aurait plus de règles pour certaines dispositions du droit sur l'alcool.

L'art. 73 règle le cas dans lequel la Limpspi, qui entraîne l'abrogation de la Lalc, entrerait pleinement en vigueur avant la LCal. Dans cette éventualité, le Conseil fédéral doit être habilité, durant une période transitoire, à édicter des dispositions pour réglementer le commerce et la publicité concernant les boissons alcooliques.

Section 5 Référendum et entrée en vigueur

Art. 73

Cette disposition énonce la formule finale habituelle. L'application de la nouvelle loi nécessite un nombre important de dispositions d'exécution réglées par voie d'ordonnance. Dès lors, le Conseil fédéral ne pourra mettre en vigueur la nouvelle loi qu'une fois que les ordonnances et les nouvelles dispositions d'exécution idoines auront été édictées.

Tant l'opération de rachat des réserves légales de boissons spiritueuses des agriculteurs inscrites à l'art. 62, al. 1, que la possibilité prévue à l'art. 63 de dénoncer impunément des réserves illégales constituent des conditions importantes pour un changement de système réussi. Il faut donc mettre ces dispositions en vigueur par anticipation. Toutefois, elles portent leurs effets uniquement jusqu'à l'entrée en vigueur du reste de la loi, ce qui souligne leur caractère exceptionnel.

8.2 Loi sur le commerce de l'alcool (LCal)

Section 1 But et définitions

Art. 1 But

La politique en matière d'alcool doit tenir compte de trois valeurs inscrites dans la Constitution fédérale, à savoir: la liberté individuelle, la liberté économique et la protection de la santé. Son efficacité n'est dès lors assurée que si elle parvient à trouver un juste équilibre entre les intérêts potentiellement divergents qui découlent de ces valeurs fondamentales et à amener chacun à adopter un comportement responsable à l'égard de l'alcool.

A cet effet, la politique en matière d'alcool dispose des instruments variés que sont l'imposition et les dispositions d'ordre commercial pour atteindre ses objectifs de protection de la santé. Le présent projet de loi se limite à réglementer le commerce des boissons alcooliques. Il se différencie de la Lalc en ce qu'il ne vise pas prioritairement à réduire d'une façon générale, pour des motifs de protection de la santé, la consommation des boissons spiritueuses. Son objectif consiste bien davantage à réduire la consommation problématique d'alcool et les dommages qui en résultent pour la société et l'économie. La loi permet d'atteindre cet objectif, en fixant les règles relatives au débit de boissons et au commerce de détail ainsi qu'à la publicité pour les boissons alcooliques.

Pour atteindre l'objectif visé, il convient d'adopter des mesures considérées comme efficaces qui se concentrent sur l'accessibilité des boissons alcooliques. La loi entend par là protéger en priorité les jeunes. Le régime des ventes durant la nuit, l'introduction des achats tests dans la loi, les nouvelles prescriptions concernant la publicité et l'article «sirop» déploient leurs effets principalement auprès de la jeunesse. Il est très important de protéger la santé de la jeunesse et de juguler la consommation problématique d'alcool.

Art. 2 **Objet et champ d'application**

La nouvelle loi se borne à réglementer le débit de boisson et le commerce de détail ainsi que la publicité pour les boissons alcooliques.

Al. 1: la présente loi a pour objet, outre la publicité (let. a), le débit et le commerce de détail de boissons alcooliques (let. b).

La remise d'alcool dans le cadre privé est expressément exclue du champ d'application de la loi. Cela signifie clairement que les interdictions prescrites dans cette loi ne s'appliquent qu'au domaine professionnel, mais pas aux cercles de la famille et des amis. Cette limitation s'avère pertinente, par ex., dans les situations suivantes: un père donne à son fils de seulement 15 ans un verre de vin pour que celui-ci le goûte. En l'espèce, même si le garçon n'a pas atteint l'âge limite légal de 16 ans autorisant la remise d'alcool, son père ne sera pas pour autant punissable en raison d'une violation de l'art. 7, al. 1. Les seules limites possibles en l'occurrence sont données par l'art. 136 du CP¹⁸⁴ qui réprime la mise à disposition de boissons alcooliques en une quantité propre à mettre en danger la santé. Autre exemple: des jeunes entre 17 et 19 ans font la fête. Ils fournissent une contribution pour les boissons qu'ils consomment. Même s'ils versent cette contribution, ils le font dans une manifestation privée. En l'espèce, les prescriptions concernant les restrictions relatives à l'âge (art. 7, al. 1) ne s'appliquent pas. De même, celles concernant les transferts à dessein de contourner les limites d'âge (art. 7, al. 2) ne s'appliquent pas non plus. D'autres questions de délimitation seront abordées dans le commentaire de l'article précité.

Pour déterminer si l'on est en présence d'une rencontre dans un cadre privé, il faut se fonder sur le cumul de divers indices tels que, par ex., le caractère professionnel de l'activité, la gratuité de la remise de boissons alcooliques, le cercle des destinataires, mais aussi, en particulier, la question de savoir si la remise des boissons alcooliques vise un but commercial. A supposer, par ex., qu'à l'occasion de l'inauguration d'un salon de coiffure, le maître des lieux offre gracieusement du Prosecco, la publicité pour le salon de coiffure l'emporte sur celle de la boisson; en l'occurrence, les prescriptions de la loi sur le commerce de l'alcool ne peuvent pas être appliquées au débit de boissons de Prosecco. Il en irait autrement si le producteur de Prosecco et le propriétaire du salon de coiffure faisaient une invitation commune pour commercialiser en même temps les prestations du salon et le Prosecco.

Al. 2: la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)¹⁸⁵ comporte également des dispositions concernant, entre autres, la publicité pour des boissons alcooliques. Cependant, seuls sont visés les diffuseurs. Dès lors, du fait de la réserve inscrite dans le projet, il est exclu d'agir contre un diffuseur lorsque des publicités à

¹⁸⁴ RS 311.0

¹⁸⁵ RS 784.40

la radio et à la télévision violent les prescriptions de la loi sur le commerce de l'alcool. En revanche, cette loi permet d'agir contre les personnes qui ont donné le mandat de faire cette publicité.

Al. 3: dans le droit en vigueur, les dispositions de la loi sur l'alcool (art. 2, al. 3) sont systématiquement applicables à toutes les boissons contenant, outre d'autres substances, des produits distillés. Désormais le Conseil fédéral peut soumettre d'autres produits contenant de l'alcool à la même règle que les boissons alcooliques. Entrent en considération les poudres, les puddings, les pâtes, les tampons, les sprays ou les éponges alcoolisés. Pour que le Conseil fédéral intervienne, il faut toujours que les produits en question aient un effet indésirable sur la santé, comparable aux boissons alcooliques.

Art. 3 Définitions

Let. a: Sont considérées comme «boissons alcooliques» au sens de la présente loi, toutes les boissons dont la teneur en alcool excède 0,5 % du volume¹⁸⁶. En font partie, outre les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation, toutes les boissons obtenues uniquement par fermentation, comme le vin, le cidre, la bière, le vin de fruits ou le vin de baies.

Let. b: le terme «éthanol» constitue la désignation chimique correcte de l'alcool, dont la formule chimique est C_2H_5OH . On utilise souvent le terme éthanol pour désigner l'alcool pur. La production d'un éthanol à haut degré présuppose une distillation ou d'autres procédés techniques. Etant donné que l'on ne peut pas exclure que d'autres types d'alcool se substituent un jour à l'éthanol, il faut maintenir sur un pied d'égalité tout autre genre d'alcool susceptible de servir à la consommation humaine.

Let. c: par «boisson spiritueuse», on entend en premier lieu les boissons alcooliques contenant de l'éthanol obtenu par distillation ou par d'autres procédés techniques (par ex. congélation, osmose inverse ou ultrafiltration). Ce terme désigne toutefois aussi les boissons alcooliques obtenues par fermentation, comme le vin, le cidre, la bière, le vin de fruits ou le vin de baies, auxquelles on a ajouté une boisson spiritueuse ou de l'éthanol destiné à la consommation humaine (par ex. vins de liqueur, bières aromatisées avec des boissons spiritueuses ou alcopops).

Pour éviter que les dispositions de la LCal ne soient éludées, l'éthanol pur ou dilué doit être soumis aux dispositions de la présente loi, au même titre que les boissons spiritueuses. L'éthanol fabriqué par la distillation de produits d'origine agricole (appelé alcool de bouche) est comparable aux boissons spiritueuses à haut degré. L'éthanol dilué, qui est réduit à une teneur alcoolique de consommation, correspond à une vodka. Enfin, l'éthanol constitue le composant alcoolique de nombreuses liqueurs et autres boissons alcooliques.

En outre, sont assimilées aux boissons spiritueuses, les boissons dont l'alcool a été obtenu uniquement par fermentation et dont la teneur en alcool excède 18 % du volume. Au-delà d'une teneur en alcool de 18 % du volume, il est probable que de l'alcool distillé ait été ajouté au produit. Toutefois, les analyses ne permettent guère de détecter un tel ingrédient, surtout si le distillat ajouté provient des mêmes matiè-

¹⁸⁶ Cette définition correspond à celle de l'art. 2 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques (RS 817.022.110)

res premières que le produit fermenté. Il est donc justifié de soumettre à la présente loi les produits dont la teneur en alcool excède 18 % du volume.

Let. d: la distinction usuelle entre commerce de gros et commerce de détail figurant dans la Lalc en vigueur a été introduite dans le cadre de la révision partielle de la Lalc de 1978. Elle définit d'une part le débit de boissons et d'autre part, le commerce de détail. Ces deux formes de remise de boissons alcooliques concernent les consommateurs finaux. Pour bien le différencier du commerce de détail, la loi dispose que le débit de boissons consiste en la remise de boissons alcooliques, à consommer directement sur place, dans les restaurants, les bars, les dancings, ainsi que dans les autres établissements de la gastronomie et de l'hôtellerie. Le débit de boissons comprend toutes les remises de boissons alcooliques, lors de manifestations importantes. Ces boissons sont destinées à être consommées immédiatement dans le périmètre de la manifestation.

Let. e: le commerce de détail concerne toutes les formes professionnelles de remise de boissons alcooliques qui ne sont pas consommées au point de vente. Par conséquent, la vente dans la rue, le «Take away» ainsi que les livraisons à domicile, telles que les services de pizza et le courrier de livraison d'alcool, tombent sous le coup de la let. e. Est considérée comme vente dans la rue, l'acquisition de boissons ou de repas à l'emporter auprès d'une exploitation de débit de boissons.

Let. f: les achats tests sont des achats, effectués à la demande d'un particulier ou d'une autorité, par des adolescents, qui visent à acquérir des boissons alcooliques qui ne devraient pas leur être remises, au vu des prescriptions en matière de limite d'âge.

Section 2 Interdictions de publicité

Art. 4 Publicité pour les boissons spiritueuses

Lors de la révision partielle du 19 décembre 1980 de la Lalc¹⁸⁷, on a introduit dans la loi des dispositions régissant la publicité, aux termes desquelles la publicité pour les boissons distillées, qu'elle soit faite par le texte, l'image ou le son, ne doit contenir que des indications ou des représentations ayant directement trait au produit et à ses propriétés. Cette disposition tend à éviter qu'un attrait particulier ne soit attribué aux boissons spiritueuses ou à leur consommation. La réglementation concernant la publicité pour les boissons spiritueuses sous-entend une notion élargie de la publicité qui englobe aussi bien les médias que les différentes stratégies publicitaires telles que le sponsoring ou les placements de produits.

Al. 1: à l'instar de la réglementation actuelle, la nouvelle loi englobe toutes les publicités pour les boissons spiritueuses par le texte, l'image ou le son.

Let. a: l'application du texte de la Lalc (art. 42b, al. 1), qui est relativement abstrait, entraîne souvent des problèmes délicats de délimitation. La nouvelle réglementation se borne à définir quel genre de publicité est interdite.

Ainsi, la loi n'exige plus que la publicité se limite à présenter le produit et ses propriétés. Ainsi, la publicité pour les boissons spiritueuses pourra compter davantage d'éléments décoratifs et par ex. représenter des objets n'ayant pas directement trait

¹⁸⁷ RO 1982 694 700; FF 1979 I 53

au produit vanté. Il sera envisageable de présenter, par exemple, l'image d'un sapin de Noël ou de décorations de Noël.

Ch. 1: comme jusqu'ici, il sera interdit de représenter des situations de consommation. Sont considérées comme telles, non seulement celles dans lesquelles il y a consommation effective de boissons alcooliques, mais encore celles qui sont associées à la consommation de boissons alcooliques. Par contre, comme jusqu'ici, la publicité montrant des personnes véritablement actives dans la production restera autorisée, par exemple un spécialiste des mélanges dégustant un whisky pour en contrôler la qualité.

Ch. 2: comme jusqu'ici, il sera interdit de présenter une publicité associant les boissons spiritueuses à un sentiment particulier. Ainsi en ira-t-il pour représenter des symboles de statut social, comme des voitures de luxe ou une montre coûteuse.

Sont aussi expressément interdits les messages publicitaires idéalisant l'ivresse. Il s'agit en particulier d'éviter la propagation et d'encourager des manifestations comme les «bottellions», auxquelles participent souvent des jeunes, les concours de boissons jusqu'au coma éthylique ainsi que d'autres formes de consommation alcoolique excessive et nuisible pour la santé.

Let. b: cette lettre réglemente les restrictions de la publicité sur divers supports. Il vise à limiter la présence généralisée de l'alcool et de la publicité sur l'alcool dans la vie de tous les jours.

Ch. 1: la nouvelle loi reprend de la loi en vigueur (art. 42*b*, al. 3, let. g, Lalc), l'interdiction de faire de la publicité sur les objets usuels, qui ne contiennent pas de boissons spiritueuses ou n'ont aucun rapport avec elle. Seule est autorisée la publicité sur des objets usuels ayant un rapport immédiat avec la consommation de boissons spiritueuses, tels que des verres, des shakers, des ouvre-bouteilles et des récipients à glace.

Ch. 2: à l'instar du droit en vigueur, la publicité est interdite dans et sur les véhicules des transports publics.

Ch. 3: de même, toute publicité est prohibée dans les supports de la presse écrite et dans d'autres publications ainsi que dans les médias et les supports médiatiques qui s'adressent principalement aux personnes de moins de 18 ans. Par supports médiatiques, on comprend les parties délimitées d'un média qui s'adressent aux enfants ou aux adolescents, par exemple les cahiers pour les enfants des éditions dominicales des journaux.

Ch. 4: dans le cadre des discussions sur le Programme communautaire MEDIA (2007–2013), le Parlement a aboli l'interdiction de la publicité concernant le vin et la bière à la radio et à la télévision¹⁸⁸. Mais la publicité radiophonique et télévisée pour les boissons spiritueuses continue d'y être interdite.

Let. c: cette lettre détermine les lieux dans lesquels la publicité pour les boissons spiritueuses est interdite (limitation portant sur le lieu). Comme l'actuelle loi sur l'alcool, cette disposition prévoit d'interdire la publicité dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend (ch. 1).

La publicité est également interdite sur les places de sport ainsi que lors de manifestations sportives. A cet égard, la question se pose fréquemment de savoir quels sont

¹⁸⁸ RO 2010 371 372, FF 2008 8165

les secteurs d'une installation sportive qui font encore partie d'une place de sport. Selon la pratique de la RFA, une publicité pour l'alcool ne peut pas être affichée partout où la manifestation sportive peut être directement suivie (ch. 2).

A des fins de protection de la jeunesse, le projet prévoit enfin une interdiction générale de la publicité dans les lieux fréquentés principalement par des personnes de moins de 18 ans (par ex. points de rencontre de jeunes, discos pour enfants et adolescents), ainsi que lors de manifestations auxquelles participent surtout des personnes de moins de 18 ans (ch. 3).

Let. d: il y a lieu de maintenir dans la nouvelle loi l'interdiction de la publicité au moyen de comparaison de prix ou de promesses de cadeaux et d'autres avantages en matière de spiritueux. De telles offres sont de nature à favoriser une consommation problématique d'alcool. Il faut en outre éviter que les boissons spiritueuses ne soient employées pour attirer les consommateurs dans un commerce déterminé (politique pour attirer le chaland). Est en outre prohibée, la publicité pour les soirées «à cent sous», les occasions «All inclusive», «Ladies Night», dans la mesure où cette publicité n'exclut pas la consommation de boissons alcooliques. Les commerces de détail ne sont pas autorisés à annoncer des promotions de boissons spiritueuses, à proposer des réductions de prix limitées dans le temps (par ex. des promotions hebdomadaires), à faire de la publicité pour des offres spéciales, pour des produits qui ne figurent que durant une période limitée dans leur assortiment, ou qui portent uniquement sur une quantité limitée de marchandise.

Al. 2: les cantons ont la compétence d'édicter des prescriptions plus strictes dans le domaine de l'affichage. Aujourd'hui déjà, divers cantons prévoient des dispositions plus restrictives que la Confédération. Ainsi, les cantons de Berne et de Bâle-Ville interdisent l'affichage de publicités pour toutes les boissons alcooliques sur le domaine public et sur les bien-fonds privés visibles du domaine public. D'autres cantons, tels que Bâle-Campagne, les Grisons, Thurgovie, Vaud ou Genève, limitent l'application de telles interdictions à certaines boissons alcooliques, en fonction de leur teneur en alcool et de leur genre.

Al. 3: la publicité se développe de plus en plus sur les médias électroniques. Cette publicité doit être soumise aux mêmes principes que ceux réglant la publicité usuelle. Ainsi une publicité pour les spiritueux transmise par téléphone portable doit se conformer aux mêmes exigences de l'art. 4, al. 1, qu'une publicité pour l'alcool présentée dans un jeu online sur un bâtiment public virtuel.

Art. 5 Publicité pour les autres boissons alcooliques

Les dispositions régissant la publicité pour les autres boissons alcooliques sont axées principalement sur la protection des enfants et des adolescents et s'inspirent des prescriptions relatives à la protection de la jeunesse de l'actuelle législation sur les denrées alimentaires. Dans la réglementation de la publicité pour les autres boissons alcooliques, la nouvelle loi étend la notion de publicité, qui englobe aussi bien tous les médias que les diverses stratégies de publicité, comme le sponsoring ou le placement de produits.

Al. 1: la nouvelle réglementation comprend toutes les publicités pour les autres boissons alcooliques, réalisées par le texte, l'image ou le son.

Let. a: à l'instar de l'actuelle législation, le projet interdit toute publicité incitant les mineurs à consommer des boissons alcooliques (ch. 1).

De plus, la publicité ne doit pas associer une personne ayant l'apparence d'un mineur à la consommation de boissons alcooliques (ch. 2). En l'occurrence, la future loi s'inspire de la formulation de l'art. 16, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV)¹⁸⁹. Elle a l'avantage de s'en tenir non à l'âge effectif de la personne représentée, mais bien à son apparence. Il sera dès lors exclu de contourner la prescription, en présentant une personne de plus de 18 ans révolus, mais ayant une apparence plus jeune. Simultanément, l'interdiction de publicité exigera que soit motivé en détail, pourquoi on a eu recours à une personne ayant l'apparence d'une mineure, ce d'autant que l'état de fait caractérisé par les termes de «associe une personne» s'étend à un champ d'application potentiellement large.

Let. b: toute publicité pour les autres boissons alcooliques est interdite sur les objets usuels qui sont destinés principalement aux personnes de moins de 18 ans, par ex. les vêtements pour enfants, les jouets et le matériel scolaire. Etant donné qu'il n'est guère possible de faire la différence entre d'une part, les jouets et d'autre part, les objets de collection, il y aura lieu désormais, contrairement à la pratique de l'OFSP, d'interdire la publicité également pour les autres boissons alcooliques sur les automobiles, les camions ou les trains électriques miniatures, dans un but d'harmonisation avec le domaine des boissons spiritueuses (ch. 1)¹⁹⁰.

De même, toute publicité est bannie des journaux et autres publications, ainsi que des médias et des supports médiatiques, qui s'adressent principalement aux personnes de moins de 18 ans (ch. 2).

Let. c: à des fins de protection de la jeunesse, le projet prévoit enfin une interdiction générale de la publicité dans les lieux fréquentés principalement par des personnes mineures (par ex. points de rencontre de jeunes, discos pour enfants et adolescents), ainsi que lors de manifestations auxquelles participent surtout des personnes de moins de 18 ans.

Al. 2: pour ce qui est de la compétence des cantons pour édicter des dispositions supplémentaires, nous renvoyons au commentaire de l'art. 4, al. 2.

Al. 3: voir commentaire de l'art. 4, al. 3.

Section 3 Remise aux consommateurs

Art. 6 Obligation d'annoncer un débit de boissons ou un commerce de détail

Selon le droit en vigueur, les cantons sont tenus de prévoir une autorisation pour le débit de boissons et pour le commerce de détail des spiritueux, ainsi que de percevoir une redevance (art. 41a, al. 1 et 6, Lalc). Il y a aujourd'hui en Suisse plus de 40 000 points de vente permanents d'alcool. Selon le projet, la Confédération renonce à obliger les cantons à prévoir une autorisation et à percevoir une redevance. Au regard du droit fédéral, seule subsistera l'obligation d'annoncer pour pouvoir commercialiser ou vendre des boissons alcooliques. En outre, cette obligation d'annon-

¹⁸⁹ RS **784.401**

¹⁹⁰ Message du 25 mai 2011 concernant la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels, FF **2011** 5607.

cer permettra de retirer momentanément ou durablement le droit d'exercer le commerce de boissons alcooliques aux exploitations contrevenant aux prescriptions de la présente loi (art. 19).

La loi laisse libres les cantons de décider s'ils veulent exiger la délivrance d'une autorisation et le versement d'un émolument ou y renoncer. Selon la LCal, satisfait à l'obligation d'annoncer, quiconque annonce son activité à l'autorité cantonale compétente conformément à l'art. 17a, al. 2, de la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)¹⁹¹ et à l'art. 12, al. 1 ODAIOUs. A cet égard, les personnes obligées d'annoncer devront indiquer quels types de boissons alcooliques (boissons spiritueuses, bière, vin) ils entendent commercialiser.

Cette obligation d'annoncer garantira aux autorités une connaissance de tous les points de vente, ce qui est une condition nécessaire à une mise en œuvre efficace de la présente loi.

Art. 7 Limites d'âge

Al. 1: le projet reprend sans les modifier les restrictions d'âge – 16 et 18 ans – de la loi actuelle. Par conséquent, les débits de boissons et les commerces de détail ont l'interdiction de remettre des boissons alcooliques à des enfants ou à des adolescents qui n'ont pas encore atteint l'âge légal requis.

Les restrictions légales relatives à l'âge s'appliquent en particulier également aux distributeurs automatiques; il convient également de les prendre en considération lors de la distribution d'échantillons et lors de l'organisation de dégustations.

Al. 2: cette disposition comble une lacune¹⁹² qui permettait jusqu'ici de contourner les restrictions concernant la remise de boissons alcooliques; en effet des personnes de plus de 18 ans pouvaient acheter des boissons alcooliques à la demande d'enfants ou d'adolescents n'ayant pas atteint l'âge légal correspondant, et les leur remettre contre paiement. Ce comportement sera désormais punissable, pour autant que l'auteur ait délibérément contourné les restrictions relatives à l'âge, c'est-à-dire, qu'il l'ait fait intentionnellement, en ayant pour objectif unique de contourner cette prescription.

Art. 8 Prescriptions relatives à l'offre

Al. 1: cette disposition réglemente la présentation de la marchandise dans le commerce de détail. Dans les espaces de ventes, les boissons alcooliques doivent être offertes à la vente séparément des boissons non alcooliques. On admet que cette disposition est respectée lorsque, dans un petit kiosque, les deux sortes de produits sont présentés sur des étagères séparées.

Al. 2: cet alinéa exige que les restrictions relatives à l'âge, de même que l'interdiction du transfert, ainsi que les conséquences pénales d'une infraction soient clairement signifiées. Cette réglementation doit garantir que le consommateur pourra lire l'avis en question à l'endroit où lui est présentée la marchandise et à la caisse. Jusqu'ici, seul était obligatoire l'avis concernant l'âge limite.

¹⁹¹ RS 817.0

¹⁹² Institut LINK 2009

Art. 9 Obligation d'offrir des boissons sans alcool

Aujourd'hui déjà, la grande majorité des cantons ont adopté des dispositions prescrivant aux débits de boissons d'offrir dans leur assortiment un nombre limité de boissons sans alcool dont les prix sont inférieurs, à quantité égale, aux prix des boissons alcooliques (article dit du «sirop»). La disposition du projet permettra d'harmoniser les diverses réglementations cantonales.

Les débits de boissons sont tenus d'offrir au moins trois sortes différentes de boissons sans alcool moins chères que la boisson alcoolique la meilleur marché (let. a). Cette prescription s'applique également au cas des «Happy Hours»: les trois boissons non alcooliques doivent également y être offertes à des prix moins chers que les boissons alcooliques.

Pour que le consommateur sache quelles boissons non alcooliques peuvent être commandées, la loi prescrit que celles-ci doivent figurer, comme les boissons alcooliques, sur la carte des boissons et/ou sur la liste des prix affichés (let. b).

Art. 10 Interdiction d'octroyer des avantages et restrictions horaires au commerce des boissons alcooliques

Cet article règle l'interdiction faite aux débits de boissons d'octroyer des cadeaux ou d'autres avantages, ainsi que l'interdiction de vendre des boissons alcooliques dans les commerces de détail.

On entend par «avantages», en particulier les promotions incitant les clients à se rendre dans des débits de boissons (par ex. pour des soirées «à cent sous», «deux pour un», «all inclusive», «Ladies night», «As much as you can drink») ou à faire des achats dans certains commerces (par ex. des réductions de prix limitées dans le temps, des promotions hebdomadaires, des offres avec informations comparatives sur les prix, des offres spéciales, qui figurent fréquemment dans l'assortiment pour une durée limitée ou qui concerne une quantité limitée de marchandise).

Les dégustations gratuites ne sont pas considérées comme des avantages. En effet, leur but consiste à introduire des produits, à faciliter leur choix et à rappeler l'existence de boissons que l'on trouve habituellement sur le marché. Voilà pourquoi les dégustations gratuites se rencontrent en règle générale dans des exploitations de production, chez des représentants de marques, lors de foires et sur les marchés agricoles, ainsi que dans les commerces de détail. Les caractéristiques typiques d'une dégustation sont notamment les suivantes:

- les produits sont offerts en très petite quantité uniquement pour une dégustation;
- les personnes peuvent déguster la marchandise sans devoir la consommer (il y a des crachoirs);
- des spécialistes assistent les personnes, pour commenter le produit et garantir le respect des restrictions relatives à l'âge selon l'art. 7;
- les personnes peuvent acheter ou commander la marchandise dégustée.

Al. 1: Cette disposition pose le principe selon lequel l'octroi de cadeaux et d'autres avantages (offres dites d'appel) lors de la remise des boissons spiritueuses est interdit.

Al. 2, let. a: l'expérience nous apprend que la consommation problématique d'alcool intervient surtout le soir et durant la nuit. Voilà pourquoi il convient d'interdire dans les débits de boissons, entre 22 00 heures et 06 00 heures, les offres d'appel qui incitent la clientèle à consommer davantage d'alcool. Cette disposition s'applique également à toutes les autres boissons alcooliques. A titre d'exemple, cette interdiction frappe également la remise de boissons au titre d'un «passeport pour la bière». En l'occurrence, la consommation d'alcool à prix réduit est le critère déterminant. En conséquence, la remise de boissons alcooliques sur la base de tels «passeports» doit être interdite à partir de 22 00 heures.

Par contre, l'interdiction ne touche pas les offres gourmets telles que «Wine & Dine» (menus comprenant plusieurs plats, accompagnés de vins), «Candlelight-Dinners» ou soirées à thèmes (dégustation de produits alcooliques régionaux). Dans de telles soirées ou lors de manifestations semblables, les boissons offertes sont comprises dans le prix (comparativement élevé) de la soirée et ne peuvent par conséquent pas être assimilées à des offres «Happy Hours». Est également exclue de cette interdiction, la tournée gratuite qu'offre spontanément un restaurateur à ses invités.

Al. 2, let. b: Est également interdite, entre 22 00 heures et 06 00 heures, la vente de boissons alcooliques dans les commerces de détail. Cette interdiction frappe toutes les formes de commerce de détail, y compris la vente dans la rue (Take away), la vente mobile (par ex. services de courrier), la vente par internet et dans les kiosques. S'agissant des automates, il y a lieu de s'assurer qu'aucune remise de boissons alcooliques ne pourra être possible entre 22 00 heures et 06 00 heures.

Art. 11 Restrictions supplémentaires des cantons

Comme jusqu'ici, les cantons disposeront de la compétence d'édicter des restrictions supplémentaires au commerce des boissons alcooliques.

Ainsi le canton du Tessin fixe la limite d'âge minimum à 18 ans également pour les autres boissons alcooliques. Le canton de Genève interdit la vente des boissons alcoolisées de 21 00 heures à 07 00 heures du jour suivant. De telles dispositions peuvent être maintenues ou de nouvelles de ce genre édictées.

Art. 12 Interdiction du débit et du commerce de détail sur les routes nationales

La LCal reprend au niveau légal l'interdiction du débit et du commerce de détail des boissons alcooliques sur les aires de repos et les installations annexes aux routes nationales, interdiction qui est réglée par les art. 6, al. 2 et 7, al. 4, de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les routes nationales (ORN)¹⁹³. Cela permet de concentrer les règles relatives au commerce de boissons alcooliques dans une seule loi.

Art. 13 Achats tests

Les limites d'âge de remise de l'alcool font partie des prescriptions les plus efficaces pour protéger les enfants et les adolescents d'une consommation d'alcool prématurée et dangereuse pour la santé. En pratique malheureusement, elles semblent insuf-

¹⁹³ RS 725.111

fisamment respectées. Selon des enquêtes statistiques menées sur mandat de la RFA, le fait de réaliser des achats tests en plus grand nombre contribue à améliorer le respect des restrictions relatives à l'âge. (voir ch. 6.7.1.).

Al. 1 et 2: la légitimité de l'exploitation des résultats d'achats tests dans le cadre d'une procédure pénale a récemment été mise en doute, en particulier par les tribunaux pénaux cantonaux.¹⁹⁴ En proposant d'accepter la Motion Ingold du 17 août 2011, le Conseil fédéral a manifesté avec détermination sa volonté de créer une base légale pour donner plus d'importance au respect des restrictions légales concernant l'âge, en recourant à des achats tests. L'expérience nous apprend que les achats tests déploient leur efficacité seulement lorsqu'ils sont exploités dans une procédure administrative ou pénale.

L'exploitation des résultats est subordonnée à la condition que l'exécution des achats tests – qu'elle soit le fait d'autorités officielles ou de personnes privées – corresponde à des exigences minimum précises, établies dans l'intérêt de tous les participants (let. a à f). La disposition proposée dans le projet doit donc garantir la protection du testeur mineur et les droits du vendeur. Le Conseil fédéral édictera par voie d'ordonnance les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des achats tests.

Al. 3: Dans le but de protéger les mineurs enrôlés pour exécuter les achats tests, le Conseil fédéral règlera notamment quels critères d'aptitude doivent remplir les mineurs et dans quelle mesure ils doivent être informés par avance des conséquences possibles de leur participation. Enfin, il doit fixer les conditions permettant de garantir l'anonymat des testeurs.

S'agissant de la protection des personnes testées, le Conseil fédéral règlera notamment comment les jeunes devront être instruits par les organisations spécialisées ou par les autorités avant leur engagement. Il fixera également dans quel délai et dans quelle mesure il y aura lieu d'informer les points de vente concernés des résultats des tests.

Section 4 Aides financières

Art. 14

La loi actuelle permet déjà à la RFA de soutenir par des subsides les efforts des organisations et institutions qui, sur le plan suisse ou intercantonal, se consacrent à la lutte contre la consommation problématique d'alcool. Le nouveau droit maintient cette participation financière de la Confédération également pour les tâches d'information et pour la recherche. La formulation potestative de cette disposition souligne le caractère facultatif de ces contributions.

Alinéa 3 ne concerne que l'organe chargé de la mise en œuvre des Programmes nationaux relatifs à la santé, dont le Programme National Alcool (PNA), en vertu du projet de loi sur la prévention.

¹⁹⁴ Voir jugement du tribunal cantonal de Bâle-Campagne 300 2010 47 A 4092 du 8 mars 2011. Ce jugement a été confirmé par le TF dans un arrêt 6B-334/2011 (cf. ci-dessus ch. 6.7.1)

Section 5 Dispositions pénales

En vertu de l'art. 2 DPA¹⁹⁵, les dispositions générales du CP¹⁹⁶ sont applicables aux infractions sanctionnées par les lois administratives fédérales, à moins que celles-ci n'en disposent autrement.

Art. 15 Inobservation des prescriptions relatives à la publicité et à la remise aux consommateurs

Les infractions aux prescriptions régissant le commerce et la publicité sont passibles d'une amende maximale de 40 000 francs lorsqu'elles ont été commises intentionnellement. Cette peine correspond à l'amende maximale prévue dans la LDAI pour les infractions aux restrictions concernant la publicité en faveur des boissons alcooliques ou du tabac.

Pour les infractions commises par négligence, la sanction maximale est une amende de 20 000 francs.

Art. 16 Inobservation de prescriptions d'ordre

Il s'agit là d'une disposition pénale qui figure dans presque toutes les législations fédérales et qui est appliquée en général en l'absence d'état de fait constitutif d'une autre infraction.

Elle permet de sanctionner, d'une part, la violation d'une des dispositions d'exécution, dont l'inobservation a été déclarée punissable et, d'autre part, le non-respect d'une décision de l'autorité notifiée sous la menace de la peine prévue dans le présent article (par ex. décision interdisant une publicité illicite).

La quotité actuelle de l'amende (jusqu'à 5000 fr.) est maintenue. Elle correspond à celle qui est retenue dans d'autres lois fédérales. Il est à noter que les infractions de peu de gravité peuvent être réprimées par un simple avertissement.

Art. 17 Infractions commises dans une entreprise

Lorsqu'une infraction est commise dans une entreprise et que l'enquête portant sur les personnes physiques punissables impliquerait des mesures d'instruction disproportionnées par rapport à la peine encourue, l'art. 7 DPA¹⁹⁷, qui s'applique aujourd'hui à défaut de disposition spécifique dans la Lalc, permet à l'autorité de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner l'entreprise à leur place, sous condition que l'amende maximale soit de 5000 francs. En considérant que l'amende maximale pour les infractions aux prescriptions régissant le commerce et la publicité est relevée de 10 000 francs (art. 57, al. 2 Lalc) à 40 000 francs (art. 15 LCal), le montant de 5000 francs paraît trop bas et il doit être relevé à 20 000 francs. Cette disposition spéciale se justifie en particulier par le fait que précisément dans la branche de la publicité, il n'est souvent pas possible d'identifier les responsables d'un projet publicitaire déterminé, si ce n'est au prix de moyens disproportionnés. Cela s'explique en effet par le fait que dans la branche de la publicité, active

¹⁹⁵ RS 313.0

¹⁹⁶ RS 311.0

¹⁹⁷ RS 313.0

notamment sur le plan international, il devient difficile de déterminer quelle est la personne physique responsable pénalement.

La responsabilité de l'entreprise est subsidiaire. Celle-ci ne sera poursuivie que dans les cas où il ne sera pas possible d'identifier en son sein une personne physique pénalement responsable.

Cette disposition s'applique à toutes les infractions, y compris aux contraventions.

En cas de défaut de paiement de l'amende, seule une procédure d'exécution forcée par voie de saisie peut être entamée. La conversion de l'amende en peine privative de liberté de substitution est exclue.¹⁹⁸

Art. 18 Poursuite pénale

La majorité des dispositions légales (art. 6 à 10 et 12) de la nouvelle loi est exécutée par les cantons. Cette compétence cantonale est justifiée par le fait que les infractions dans le débit ou le commerce de détail sont généralement constatées par les autorités locales.

Cette disposition oblige les cantons, pour les prescriptions qu'ils exécutent, à appliquer les art. 6 à 8 DPA. Il s'agit de la poursuite des infractions commises dans une entreprise (art. 6 DPA), l'amende maximale pour une entreprise (art. 7 DPA) ainsi que la fixation de la peine (art. 8 DPA).

Les autres infractions (art. 4 et 5) sont poursuivies et jugées par l'administration des douanes selon le DPA. Selon l'art. 2 DPA, les dispositions générales du CP sont aussi applicables pour la LCal.¹⁹⁹

Section 6 Mesures administratives

Art. 19

Contrairement au droit en vigueur, la LCal permet de prendre, parallèlement aux sanctions pénales, des mesures administratives.

De plus, cette disposition permettra lors d'infractions répétées ou graves, en plus des sanctions pénales, de retirer momentanément ou durablement l'autorisation d'exercer le débit de boissons ou le commerce de détail de boissons alcooliques.

Section 7 Dispositions finales

Art. 20 Exécution

Le Conseil fédéral se propose de confier à l'AFD l'application de cette loi, pour autant qu'elle ne relève pas de la compétence des cantons.

¹⁹⁸ Art. 36 et 106, al. 5, CP (RS 311.0)

¹⁹⁹ Art. 2 DPA (RS 313.0)

Art. 21 Evaluation

L'art. 170 de la Constitution fédérale prescrit que l'efficacité des mesures prises par la Confédération doit faire l'objet d'une évaluation. Cela exige des enquêtes scientifiques pour pouvoir constater jusqu'à quel point les mesures prévues atteignent les objectifs donnés. Après examen des forces et des faiblesses de la loi, il y aura lieu, au besoin, de présenter des propositions d'amélioration.

Il faut associer les milieux intéressés à cette évaluation. C'est pourquoi la loi institue un groupe d'experts composé prioritairement de représentants de l'économie, de la santé et des autorités (Confédération, cantons, communes).

Art. 22 Abrogation et modification du droit en vigueur

Annexe, ch. 1: Selon l'art. 39, al. 3, de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer²⁰⁰, les prescriptions cantonales concernant les heures d'ouverture et de fermeture des services définis comme entreprises accessoires par les entreprises ferroviaires ne sont pas applicables. Etant donné que l'art. 11 de la future loi autorise les cantons à étendre les heures d'interdiction de vente de boissons alcooliques avant 22 00 heures et après 06 00 heures, il faut soumettre également les commerces de détail de boissons alcooliques situés dans les gares, aux dispositions cantonales concernant les heures d'ouverture et de fermeture s'écartant du droit fédéral. Voilà pourquoi, à l'exception des débits de boissons, toute autre forme de vente de boissons alcooliques dans les gares doit être soumise au régime de la loi cantonale du lieu, contrairement à la règle antérieure de l'art. 39, al. 3 de la loi sur les chemins de fer.

Annexe, ch. 2: l'art. 10, al. 1, let. b, de la LRTV²⁰¹ renvoie à la loi sur l'alcool. Cette loi étant abrogée, il convient d'adapter cet article en conséquence.

Annexe, ch. 3: les dispositions transitoires de la LDA²⁰² prévoient que le Conseil fédéral peut restreindre la publicité en faveur des boissons alcooliques destinée spécialement à la jeunesse jusqu'à ce que soient introduites dans la loi sur les denrées alimentaires des dispositions particulières concernant les restrictions à la publicité. Les restrictions actuelles du droit des denrées alimentaires concernant les boissons alcooliques²⁰³ seront réglées dans la LCal. Il y a donc lieu d'adapter en conséquence les prescriptions pénales de la LDAI. Pour les mêmes raisons, il convient d'adapter les dispositions transitoires (art. 60). Il faudra prendre garde à adapter le renvoi, au cas où la LDAI²⁰⁴ entrerait en vigueur avant la LCal. Parallèlement, il convient d'harmoniser la terminologie entre les deux lois.

Annexe, ch. 4: l'art. 11, al. 1, de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant²⁰⁵ interdit la vente de boissons alcooliques par des commerçants itinérants et comporte une réserve en faveur de la Lalc. Etant donné que la LCal ne contient plus d'interdiction de ce genre, il faut abolir cette disposition, ce qui implique une mise à jour rédactionnelle de l'art. 11, al. 2.

²⁰⁰ RS **742.101**

²⁰¹ RS **784.40**

²⁰² RS **817.0**

²⁰³ Voir art. 11 ODAIOUs (RS **817.02**)

²⁰⁴ Voir FF **2011** 5181

²⁰⁵ RS **943.1**

Art. 23 Dispositions transitoires

Pour des motifs tenant à la sécurité du droit, les décisions passées en force selon l'ancien droit ne seront pas touchées par le nouveau droit. Par contre, le nouveau droit est applicable aux procédures de recours et aux procédures administratives pendantes.

Art. 24 Coordination avec la loi sur l'imposition des spiritueux

L'art. 24 constitue une disposition technique de mise à jour. Le ch. 1 de l'annexe à la LCal entraînera l'abrogation de la Lalc. Cependant si la Limpspi ne devait pas entrer en vigueur en même temps que la présente loi, il n'y aurait plus de règles pour certaines dispositions du droit sur l'alcool. Le cas échéant, il faut habiliter le Conseil fédéral à prendre, durant une *période transitoire*, des dispositions intermédiaires pour l'imposition des spiritueux. Une solution correspondante à la LCal figure dans le projet de la Limpspi (art. 72).

Art. 25 Référendum et entrée en vigueur

Cette disposition contient la formule finale usuelle. La mise en œuvre de cette loi implique de nombreuses dispositions d'application à prendre par voie d'ordonnance. Voilà pourquoi le Conseil fédéral ne pourra mettre cette loi en vigueur qu'au moment où il aura adapté si nécessaire les ordonnances existantes et respectivement édicté les nouvelles dispositions d'exécution nécessaires.

9 Conséquences

9.1 Conséquences pour la Confédération

9.1.1 Conséquences financières

Recettes ou dépenses périodiques

Le taux de l'impôt sur les boissons spiritueuses sera maintenu à 29 francs par litre d'alcool pur. Ainsi, le Conseil fédéral ne compensera pas le renchérissement de plus de 10 % intervenu depuis la dernière adaptation du taux en 1999 et, partant, se privera d'environ 30 millions de francs de recettes.

Les recettes diminueront d'environ 15 millions en raison de l'exonération fiscale prévue pour les denrées alimentaires contenant des boissons spiritueuses. A cela s'ajoute le manque à gagner dû à l'exonération fiscale des quantités manquantes (10 millions) et à la progressivité de l'impôt pour les quantités de production inférieures ou égales à 2000 litres d'alcool pur (3 millions). Ces mesures remplaceront les privilèges actuels, qui représentent un montant d'environ 15 millions. Par rapport à la situation actuelle, les exonérations (partielles) prévues entraîneront une baisse des recettes brutes de quelque 13 millions de francs.

La baisse d'environ 13 millions des recettes brutes est compensée par une diminution identique des charges liées à l'exécution, celles-ci se montant à 19 millions de francs. Cette réduction dépasse de plus du double les objectifs fixés pour la RFA

dans le cadre du réexamen des tâches²⁰⁶ (réduction des charges de l'ordre de 6 millions par an) et s'explique avant tout par le recul des charges de personnel. Celles-ci diminueront étant donné qu'il sera désormais possible de s'acquitter des tâches, dont l'étendue sera revue à la baisse, avec moins de 80 postes à plein temps (contre 142 aujourd'hui; état novembre 2011). Les dépenses supplémentaires liées à la gestion des ressources (informatique, personnel, finances et constructions) pourraient s'accroître puisque ces prestations seront à l'avenir fournies par les centres de services de la Confédération. Les accords correspondants n'ont toutefois pas encore été conclus.

Les autres recettes de la RFA n'ont plus été prises en considération pour le calcul des recettes nettes. Par rapport à la moyenne des dernières années, elles se sont élevées à près de 12 millions de francs. Elles proviennent en partie du commerce de l'éthanol, qui sera supprimé du fait de la révision totale de la Lalc. En abandonnant son statut d'établissement autonome, la RFA perdra le droit de disposer de sa fortune. Celle-ci reviendra à la Confédération, et les revenus qui en résulteront seront directement inclus dans les finances fédérales.

Les recettes nettes ainsi obtenues s'élèveront à quelque 252 millions de francs. Sur ce montant, une part de 10 % (dîme de l'alcool) sera attribuée aux cantons et les 90 % restants seront affectés à la contribution légale que la Confédération doit verser à l'AVS et à l'AI.

Recettes ou dépenses uniques

La Confédération se séparera d'Alcosuisse en abandonnant son monopole d'importation et en se retirant du marché de l'éthanol. Le centre de profit sera privatisé en étant revendu à un organisme privé (voir ch. 5.3.1). On ignore encore s'il sera possible de se défaire d'Alcosuisse, et le cas échéant à quel prix. C'est pourquoi il est impossible de se prononcer à l'heure actuelle sur le montant des recettes que pourrait générer la vente d'Alcosuisse. Faute d'acheteur, il faudra démolir les entrepôts de Delémont (JU) et Schachen (LU) – sous réserve du résultat de la liquidation – aux frais de la Confédération.

Les éventuels coûts liés à l'art. 69 Limpspi pourront être déterminés avec précision seulement lorsque le processus de privatisation sera plus avancé. Selon les estimations de PUBLICA, une part d'environ 17 millions de francs de l'actuel capital de couverture sera à la disposition des employés actifs et retraités d'Alcosuisse. En raison de la modification des bases de calcul intervenant l'année prochaine, cette somme augmentera pour les actifs du fait de la dissolution, le 1^{er} juillet 2012, des provisions et de la prise en compte des cotisations et des intérêts, alors que les réserves prévues pour les bénéficiaires de rentes ont déjà été considérées.

La question de savoir si le capital de couverture de la nouvelle institution de prévoyance suffit à reprendre l'effectif des bénéficiaires de rentes ou si la RFA, c'est-à-dire la Confédération, doit financer un capital de couverture supplémentaire dépend principalement du taux d'intérêt technique de l'institution de prévoyance où ces bénéficiaires seront transférés. Les rentes actuelles sont considérées comme des droits acquis et ne peuvent pas être réduites. La reprise de l'effectif des bénéficiaires de rentes entraînerait une perte pour la nouvelle institution de prévoyance si le taux

²⁰⁶ Message du 1^{er} septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013) et à la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA (FF 2010 6433)

d'intérêt technique de cette dernière était inférieur à celui de PUBLICA (lequel s'élève à l'heure actuelle à 3,5 %). En effet, plus ce taux est bas, plus il nécessite un capital de couverture élevé. Dans le cas d'espèce, dans lequel le capital de couverture des rentes atteint quelque 9 millions de francs, la compensation pourrait se chiffrer à plusieurs centaines de milliers de francs. Les institutions de prévoyance qui reprennent un effectif de bénéficiaires de rentes exigent souvent un capital de couverture supplémentaire, afin de garantir d'autres coûts tels que des coûts administratifs ou des risques liés à l'assainissement. Le futur niveau de prestations des assurés actifs dépend non seulement du taux d'intérêt technique mais également et surtout du nouveau règlement de prévoyance et des bases techniques appliquées par l'institution qui reprendra l'effectif des bénéficiaires de rentes.

On ignore également quels coûts la RFA devrait supporter si un plan social devenait indispensable du fait de la révision totale de la Lalc.

Les dépenses liées au rachat unique (env. 2,8 millions) et à la liquidation (env. 0,2 million) des réserves de boissons spiritueuses des agriculteurs grèveront les comptes à hauteur de 3 millions.

Outre l'exploitation des applications existantes, la planification d'ensemble concernant l'informatique de la RFA comprend la nouvelle répartition des tâches entre la RFA et Alcosuisse ainsi que le développement axé sur les futures tâches. Le développement du paysage informatique harmonisé avec l'administration fédérale centrale implique à lui seul des investissements sur plusieurs années estimés par l'OFIT à 4,5 millions de francs (état en 2010). Mais compte tenu des économies ainsi permises dans le domaine du personnel, ces investissements en valent largement la peine dans une perspective à long terme.

Les actifs et les passifs de la RFA, basés sur le bilan final, seront transférés au bilan de la Confédération au moment de l'intégration de la régie dans l'administration fédérale centrale. La situation avec les cantons a été réglée sur la base de l'ordonnance du 26 février 1986 concernant la répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools en faveur des cantons²⁰⁷. Le rapport de gestion de la RFA portant sur les années 1985 et 1986 indique à ce sujet que la répartition des recettes telle qu'elle a été décidée permet de dédommager les cantons de manière définitive en ce qui concerne leur part à la fortune de la RFA. Les Chambres fédérales ont adopté ce rapport par arrêté du 11 décembre 1986²⁰⁸.

²⁰⁷ RO 1986 519

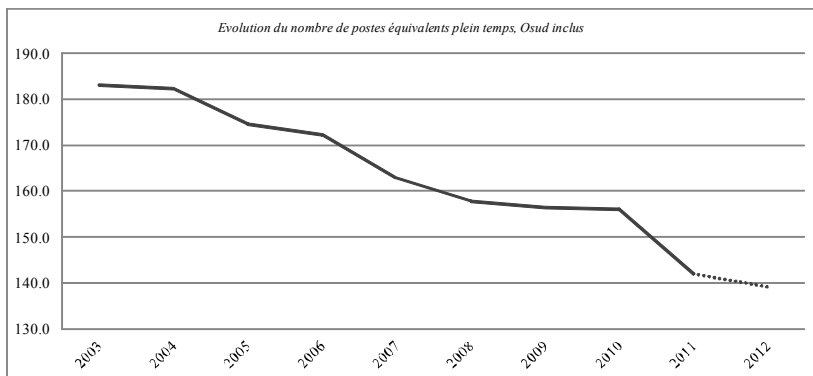
²⁰⁸ FF 1987 I 60

9.1.2 Conséquences pour le personnel

Comme indiqué plus haut, le nombre de postes à plein temps continuera de diminuer.

Figure 12

Evolution de l'emploi à la RFA



La législation révisée sur l'alcool pourra être exécutée avec moins de 80 équivalents plein temps. Cette évolution tient à la privatisation prévue d'Alcosuisse, d'une part, et à la réduction des tâches dans le cadre de la révision totale de la Lalc, d'autre part.

Avec l'entrée en vigueur des deux lois, les travaux liés à la publication du rapport sur l'utilisation de la dîme de l'alcool par les cantons (art. 39 Limpspi) ainsi que sur l'affectation des subventions destinées à réduire la consommation problématique d'alcool (art. 14 LCal) seront effectués à l'avenir par l'OFSP.

L'intégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale entraînera également une diminution des effectifs, vu que diverses prestations cesseront d'être fournies au sein même de la régie pour être achetées auprès des centres de services internes à l'administration fédérale. Il s'agit toutefois ici moins d'une réduction que d'un transfert des ressources. Le contrôle de l'éthanol devrait en revanche nécessiter davantage de personnel en raison de l'abandon du monopole d'importation de la Confédération.

9.1.3 Conséquences pour l'informatique

Projet CUT

Les interfaces entre la RFA et Alcosuisse ont fait l'objet d'un inventaire et d'une analyse systématiques, afin de préparer une bonne répartition des tâches, puis la privatisation d'Alcosuisse, tout en veillant à l'exécution correcte du mandat de prestations jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Les systèmes informatiques de la RFA et d'Alcosuisse ont évolué ensemble au fil des années et dépendent ainsi fortement l'un de l'autre. Or une fois privatisé, Alco-

suisse devra acquérir ses prestations informatiques en dehors de l'administration fédérale. Au-delà des questions de logiciels, de matériel informatique et de licences, c'est l'application principale d'Alcosuisse qui est au centre des préoccupations. La gestion des données de base des clients, la comptabilité des fournisseurs et l'archivage des données, assumés pour l'heure en commun, constitueront les principaux défis du découplage nécessaire des systèmes informatiques.

La RFA devra créer de nouvelles interfaces pour tous les acteurs du marché en vue de la collecte systématique des données relatives au marché de l'éthanol qui, à l'avenir, ne seront plus disponibles automatiquement. Cette réorientation des activités de la RFA s'appuiera, dans le respect des directives en matière de cyberadministration de la Confédération, sur des applications modulaires qui remplaceront progressivement les applications spécialisées existantes de la RFA et qui garantiront ainsi la bonne application de la loi.

Afin d'assurer une exploitation sans faille d'Alcosuisse, il serait envisageable que le centre de profit continue de bénéficier des prestations informatiques de l'administration fédérale pendant une période de transition qui reste à définir.

Cyberadministration

L'actuel paysage des applications informatiques de la RFA est dominé par l'application monolithique COMEAV, qui couvre la majeure partie des processus clés. D'une part, l'infrastructure informatique assurant le fonctionnement de COMEAV ne correspond pas aux normes usuelles de l'administration fédérale, d'autre part COMEAV a été conçu comme solution logicielle complète de la RFA, ce qui rend impossible toute subdivision de cette application complexe en tâches et processus spécifiques. Dans ces conditions, il faudra mettre en place un paysage informatique résolument nouveau et moderne, qui satisfasse à toutes les exigences de la nouvelle loi et soit conforme aux directives de la Confédération en matière de cyberadministration. Cette réorientation de l'informatique vise non pas à copier les applications existantes à l'aide de technologies plus avancées mais à refléter les nouveaux processus d'affaires.

Le remplacement de l'application centrale COMEAV est une tâche complexe, qui sera réalisée grâce à l'introduction progressive de processus d'affaires spécifiques. Le passage à la nouvelle architecture ne sera terminé qu'avec le remplacement complet de COMEAV. Par conséquent, il faudra jusque-là exploiter en parallèle les deux systèmes pour s'assurer que les données de gestion soient utilisables et cohérentes en tout temps.

9.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons sont concernés par la Limpspi, dans la mesure où ils reçoivent 10 % des recettes nettes de l'impôt sur les boissons spiritueuses. En vertu de l'art. 131 Cst., les fonds provenant de la «dîme de l'alcool» doivent être utilisés pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance. Les conséquences de la révision totale pour ces recettes et pour la dîme de l'alcool ont été indiquées plus haut, au ch. 5.4.9.

Il incombera aux cantons d'appliquer les restrictions du commerce prévues dans la LCal. Cette tâche ne devrait toutefois guère occasionner de surcroît de charges, car

les cantons veillent déjà au respect des dispositions correspondantes en vigueur dans la Lalc ainsi que dans la législation sur les denrées alimentaires. En outre, le fait que le vin et la bière soient soumis aux mêmes restrictions que les boissons spiritueuses aura des effets positifs. Cette mesure facilitera l'exécution des dispositions et fera baisser les charges qui y sont liées.

En revanche, les autorités cantonales ne seront plus responsables de l'application des dispositions régissant la publicité, tâche en général confiée aux chimistes cantonaux. Lorsqu'une publicité concerne les boissons spiritueuses, la compétence en la matière est déjà aujourd'hui attribuée à la Confédération. Désormais, celle-ci sera également chargée de faire respecter les restrictions de publicité applicables au vin et à la bière. Il paraît judicieux d'accorder à la Confédération la compétence dans ce domaine, car les effets de la publicité actuelle ne se limitent quasiment plus à un groupe de destinataires local. Les campagnes publicitaires sont souvent faites à l'échelle nationale ou internationale et dans divers médias.

La LCal prévoit à dessein que les cantons puissent adopter des restrictions supplémentaires. Ainsi, ceux-ci pourront continuer d'appliquer leurs dispositions actuelles sans y apporter de changements notables.

En vertu du droit fédéral actuel, le commerce de boissons spiritueuses requiert une patente, les cantons pouvant en subordonner l'octroi au versement d'une redevance. Désormais, la procédure d'annonce prévue dans la législation sur les denrées alimentaires suffira pour l'exercice de cette activité. Autrement dit, le commerce de boissons spiritueuses cessera d'être obligatoirement soumis à autorisation. Les cantons conserveront toutefois la possibilité de prévoir dans leur propre droit une autorisation et de faire dépendre celle-ci du versement d'une redevance.

9.3 Conséquences économiques

Libéralisation du marché de l'éthanol

En supprimant le monopole de la Confédération sur l'importation de l'éthanol, la Suisse suit l'exemple de la plupart des autres pays d'Europe. A l'avenir, les acteurs économiques pourront couvrir leurs besoins en important de l'éthanol pour leur propre compte. Selon l'étude menée par KPMG, les prix moyens de l'éthanol devraient baisser. Les petits clients doivent toutefois s'attendre à des hausses de prix. Ce renchérissement tient principalement au fait qu'en sa qualité d'entreprise de l'Etat exerçant un monopole, Alcosuisse a l'obligation de vendre l'éthanol à prix coûtant sur le territoire suisse²⁰⁹. Les fournisseurs privés suivront d'autres règles en matière de formation des prix. Toutefois, leurs concurrents leur fixeront des limites. En outre, la libéralisation du marché permettra aux acheteurs suisses de se procurer l'éthanol dont ils ont besoin à l'étranger, en agissant seuls ou en collaboration avec d'autres acheteurs suisses, et de l'importer sur le territoire helvétique. L'expérience des pays étrangers montre que la libéralisation du marché de l'éthanol ne pose pas de problèmes fondamentaux.

Toujours selon l'étude de KPMG sur le marché de l'éthanol, l'abandon du monopole d'importation n'affectera ni la qualité de l'éthanol ni la sécurité d'approvision-

²⁰⁹ Voir art. 38, al. 1, Lalc (RS 680)

nement. C'est aussi l'avis exprimé par divers acteurs du marché lors de la procédure de consultation.

L'abandon par la Confédération de son monopole en matière de fabrication d'éthanol revêt une moindre importance. D'une part, la Confédération n'en faisait pas usage. D'autre part, la Suisse ne fabrique plus d'éthanol depuis la fin de 2008.

Tout indique néanmoins que les effets économiques de la libéralisation prévue du marché seront globalement positifs.

Assouplissements dans le domaine de la production indigène de boissons spiritueuses

La Confédération n'exerce pas elle-même le monopole de fabrication de boissons spiritueuses, dont la suppression est proposée. Aujourd'hui déjà, les particuliers titulaires d'une concession peuvent produire des boissons spiritueuses. Une concession pour l'exploitation d'une distillerie professionnelle n'est toutefois accordée que «dans la mesure où les nécessités économiques du pays le justifient»²¹⁰ et où d'autres critères sont satisfaits. Désormais, quiconque se sera annoncé à l'autorité compétente et figurera en tant que producteur dans le registre de l'éthanol pourra produire des boissons spiritueuses en Suisse.

En outre, l'abandon de 41 des 43 autorisations actuelles est prévu. Le délai de 30 jours pour le dépôt des déclarations fiscales ne vaudra plus que pour les entreprises titulaires d'une autorisation d'utilisation ou exploitant un entrepôt fiscal. Les autres producteurs devront déclarer leur production tous les trois mois, afin que cette dernière puisse être fiscalisée. Des délais plus longs pourront être prévus pour la déclaration de petites quantités. Ces mesures permettront de libérer la production suisse de boissons spiritueuses de ses entraves bureaucratiques. Les impôts seront désormais perçus de façon uniforme auprès des producteurs. Il en résultera certes un surcroît de charges administratives pour les quelque 360 distillateurs à façon mais ces charges existent déjà pour les autres producteurs. Par ailleurs, on ne pourra pas faire l'économie, à l'avenir non plus, de prescriptions spécifiques en matière de comptabilité. Servant aux contrôles fiscaux, celles-ci sont indispensables.

Moins de prescriptions sur le commerce des boissons alcooliques

Le marché des boissons alcooliques génère en Suisse un chiffre d'affaires annuel de près de 10 milliards de francs, dont on estime que 220 millions, soit un peu plus de 2 %, proviennent d'achats illicites faits par des jeunes de 11 à 17 ans.²¹¹ Comme la LCal est axée en priorité sur la protection de la jeunesse, elle n'aura pas de grandes conséquences sur l'évolution future du marché indigène des boissons alcooliques. Son impact sur l'économie suisse sera encore plus limité.

Avec la LCal, la Confédération édicte des restrictions minimales qu'il faut respecter sur le plan suisse en matière de commerce de boissons alcooliques. Quant à savoir si ces dispositions aboutiront à la création, économiquement souhaitable, d'un marché uniforme pour les boissons alcooliques, tout dépendra de l'usage fait ou non par les cantons de la possibilité d'adopter des restrictions supplémentaires.

²¹⁰ Voir art. 5 Lalc (RS 680)

²¹¹ Labhart/Notari/Delgrande Jordan, 2010

Toutes les restrictions applicables à l'accès aux boissons alcooliques figureront désormais dans une seule loi. Ainsi, tous les protagonistes bénéficieront d'une sécurité juridique accrue dans l'exécution.

En incluant désormais toutes les boissons alcooliques et en se concentrant sur les heures nocturnes, les mesures proposées exploitent au mieux les possibilités dont le législateur dispose:

- Elles tiennent compte des habitudes de consommation actuelles en soumettant le vin et la bière, soit les sources principales de la consommation d'alcool en Suisse, aux mêmes restrictions d'accès que les boissons spiritueuses.
- Les deux mesures se rapportant au «régime de nuit» sont limitées aux heures durant lesquelles l'augmentation de la consommation problématique d'alcool est avérée.

9.4 Autres conséquences

Ni la Limpspi ni la LCal n'ont d'autres conséquences que celles qui sont indiquées ci-avant.

10 Programme de la législature

La révision totale de la Lalc est annoncée dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011²¹² et il figure aussi au programme de la législature 2011 à 2015.

11 Aspects juridiques

11.1 Loi sur l'imposition des spiritueux

11.1.1 Constitutionnalité

La Limpspi se fonde sur les art. 105 et 131, al. 1, let. b, Cst.

L'art. 105 Cst. accorde à la Confédération la compétence de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation. Il oblige également le législateur à tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. Cette obligation doit être prise en considération notamment lors de la définition du taux de l'impôt.

L'art. 131, al. 1, let. b, Cst. autorise la Confédération à percevoir un impôt à la consommation spécial sur les boissons distillées. Les boissons distillées importées et celles qui sont produites en Suisse sont imposées de la même manière lorsqu'elles sont destinées à la consommation. En plus d'un objectif de santé publique, cet impôt poursuit un but fiscal. Aux termes de l'al. 3, 10 % du produit net de l'impôt sur les boissons distillées est versé aux cantons, qui utilisent ces fonds pour combattre les

²¹² FF 2008 639, ici p. 708

causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance. Les 90 % restants servent, en vertu de l'art. 112, al. 5, Cst., à financer les assurances sociales que sont l'AVS et l'AI.

Aux termes de l'art. 103 Cst., la Confédération peut promouvoir des branches économiques particulièrement menacées si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique. Dans ce contexte, des avis différents sont exprimés sur la question de savoir si la réduction de l'impôt accordée aux petits producteurs en vertu de l'art. 19 Limpspi est conforme à la Constitution (pour davantage d'informations sur la situation de la branche suisse des boissons spiritueuses, voir ch. 1.2.3). Les uns insistent sur le fait que cette réduction entraîne une distorsion de la concurrence et font valoir que la menace de disparition de l'industrie suisse de la distillation n'est pas prouvée. Ils estiment que la différence de charge fiscale contrevient au principe de l'égalité de traitement régissant l'impôt (art. 127, al. 2, Cst.). A leurs yeux, cette réduction n'est donc pas justifiée. Les autres avancent l'argument selon lequel les pays à partir desquels la Suisse importe une large part des boissons spiritueuses (par ex. l'Allemagne) accordent aux petits producteurs des avantages fiscaux similaires. Si l'on soumet les petits producteurs suisses et étrangers à une situation de concurrence²¹³, cette mesure se justifie dans le sens qu'elle permet de compenser le manque de compétitivité des petits producteurs suisses. Dans ce contexte, on peut renvoyer à un avantage fiscal analogue prévu dans la loi sur l'imposition de la bière (art. 14 LIB).

Représentant le quadruple du taux d'imposition normal, le taux de l'impôt spécial grevant les alcopops (art. 16, al. 3, Limpspi) soulève également le problème de la conformité au droit constitutionnel. Constituant une discrimination fiscale frappant les producteurs de certaines boissons alcooliques, cet impôt spécial résulte de la volonté d'enrayer la consommation d'alcool excessive et dangereuse pour la santé des jeunes. A l'époque, les adversaires de cette mesure ont fait valoir que cette dernière ne visait pas assez précisément la consommation d'alcool chez les jeunes, les alcopops étant également bus par des adultes. A leur avis, l'impôt spécial sur les alcopops contrevient ainsi aux principes de la proportionnalité (art. 5, al. 2, Cst.) et de l'égalité devant l'impôt. Ces arguments sont parfois repris aujourd'hui. Les opposants actuels ajoutent que cet impôt n'a pas l'effet escompté. Il faut préciser que depuis l'instauration de l'impôt spécial sur les alcopops, la consommation de ces boissons a considérablement diminué, notamment chez les jeunes, et que seule une partie de ces alcopops sont remplacés par des boissons à base de boissons spiritueuses que l'on peut mélanger soi-même (voir ch. 1.2.5). Ainsi, l'impôt spécial ne reste pas sans effet.

²¹³ Concernant l'imposition, il faut toutefois retenir que les produits importés en Suisse par des distributeurs sont en général exemptés d'impôts dans leur pays d'origine. Ainsi, la réduction de l'impôt prévue dans la législation étrangère est (du point de vue de l'Etat étranger) sans objet pour ces produits exportés. Une situation de concurrence peut toutefois toucher les produits importés directement par les consommateurs (et donc soumis à l'étranger à un impôt à la consommation).

11.1.2

Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

OMC

Le projet de loi est conforme à l'art. III (traitement national en matière d'impositions intérieures) de l'accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)²¹⁴, qui interdit de traiter différemment les produits indigènes et les produits importés.

UE

La Limpspi est conforme aux accords en vigueur entre la Suisse et l'UE.

Elle satisfait entièrement aux exigences de l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE²¹⁵ qui interdit, à l'art. 13, toute nouvelle restriction quantitative à l'importation ou mesure d'effet équivalent dans les échanges entre la Communauté et la Suisse et, à l'art. 18, 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.

AELE

Enfin, la Limpspi respecte les engagements stipulés dans la convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)²¹⁶, en particulier l'art. 4, qui vise à empêcher un traitement fiscal différent entre les produits importés et les produits indigènes.

11.1.3

Délégation de compétences législatives

La Limpspi contient diverses dispositions relatives à la délégation de compétences législatives, surtout dans des domaines où des modifications rapides s'imposent pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique. Le cas échéant, les compétences législatives pourront être déléguées au Conseil fédéral et au DFF.

La Limpspi délègue au Conseil fédéral la compétence législative dans les domaines suivants:

- libération de l'obligation d'inscription (art. 5, al. 3);
- modalités des prescriptions de contrôle (art. 6, al. 3);
- modalités de l'autorisation d'utilisation (art. 9, al. 6);
- adaptation du taux de l'impôt au renchérissement (art. 17, al. 1);
- mesures visant à empêcher les prétentions abusives à une réduction d'impôt (art. 19, al. 6);

²¹⁴ RS 0.632.21

²¹⁵ RS 0.632.401

²¹⁶ RS 0.632.31

- modalités de la dénaturation (art. 20, al. 1);
- dispositions d'exécution relatives aux entrepôts fiscaux (art. 21, al. 5);
- détails de la procédure de déclaration (art. 24, al. 5);
- procédure et conditions applicables à la vente aux enchères publiques et à la vente de gré à gré d'un gage fiscal (art. 33, al. 3);
- procédure applicable au sursis et à la remise (art. 36, al. 4);
- perception et montant des émoluments (art. 37, al. 2 et 3);
- dispositions détaillées sur le système d'information (art. 42, al. 2);
- communication de données à des autorités suisses (art. 43, al. 3);
- coordination avec la LCal (art. 72, al. 1 et 2).

Elle délègue au DFF la compétence législative dans les domaines suivants:

- modalités de l'exonération de l'impôt accordée pour les pertes survenues lors de l'élaboration, de l'embouteillage ou de l'entreposage de boissons spiritueuses ou d'éthanol (art. 18, al. 2);
- méthodes de dénaturation et reconnaissance de ces dernières pour les produits importés (art. 20, al. 2);
- remboursement de l'impôt grevant les matières premières (art. 23, al. 4);
- exceptions à la perception de l'intérêt moratoire (art. 27, al. 4);
- fixation des taux d'intérêt (art. 27, al. 5);
- fixation du prix et des modalités relatifs à la prise en charge (art. 62, al. 2).

11.2 Loi sur le commerce de l'alcool

11.2.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur les art. 95, al. 1, 105 ainsi que 118, al. 2, Cst. Un avis de droit du professeur P. Mahon, de l'Université de Neuchâtel, confirme que la LCal est dûment conforme à la Constitution (voir ch. 6.5).

11.2.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet de loi est conforme à l'accord MEDIA conclu avec l'UE²¹⁷ et ne touche pas aux autres obligations internationales contractées par la Suisse.

²¹⁷ Accord MEDIA (RS **0.784.405.226.8**)

11.2.3

Respect des principes de la loi sur les subventions

En vertu de la Constitution, la Confédération doit tenir compte en particulier de la consommation problématique d'alcool. N'étant pas en mesure d'accomplir seule ce vaste mandat, elle peut obtenir des ressources et compétences de la part d'organisations spécialisées en octroyant à ces dernières des aides financières.

Bien qu'elles ne dépendent pas uniquement des aides de la Confédération, certaines de ces organisations seraient menacées dans leur action, voire leur existence et, partant, mettraient en péril la réalisation de l'objectif de réduction de la consommation problématique d'alcool si les sources de financement fédérales venaient à se tarir.

Contrairement à la situation dans d'autres domaines, les aides financières octroyées à la prévention de la consommation problématique d'alcool pour atteindre l'objectif fixé ne vont pas directement aux bénéficiaires finaux.

Le budget de la RFA prévoit pour 2012 des aides s'élevant à 1,325 million, hors PNA (+ 1 million annuel). Cette somme sert à financer les projets et les activités régulières importantes des ONG ou des institutions actives dans la prévention des problèmes liés à l'alcool.

Chaque activité subventionnée implique un contrat de prestations entre la Confédération et le fournisseur stipulant des objectifs clairs ainsi qu'un contrôle et un suivi réguliers des projets. Sur la base d'un rapport final, la Confédération évalue l'éventuelle reconduction de l'aide financière. En cas de non-respect des termes contractuels, la Confédération peut retirer une partie ou la totalité des fonds engagés.

Le système d'octroi des aides financières a fait l'objet d'une refonte totale en 2010, permettant d'augmenter l'efficacité, l'objectivité et la transparence de la procédure. Un comité d'experts pluridisciplinaire a été créé, afin que les offices fédéraux et cantons concernés par la prévention des problèmes liés à l'alcool puissent exprimer leurs points de vue.

Des critères d'évaluation et un suivi garantissent une affectation des fonds conforme à l'objectif visé:

- *Pertinence et nécessité*: le projet doit avoir une envergure nationale ou suprarégionale. Lors de la planification, les différents groupes de la population doivent être pris en compte (genres, régions linguistiques, groupes socialement défavorisés). La nécessité du projet doit être prouvée et documentée.
- *Planification et ressources*: le projet doit clairement établir comment et où les changements doivent s'opérer à long terme. Les objectifs du projet doivent être mesurables, spécifiques, réalistes et définis dans le temps.
- *Évaluation et communication des résultats*: tout projet subventionné doit être évalué d'après une procédure fixée lors de la présentation du projet. L'exploitation des résultats, le développement de la qualité et la communication doivent être définis.

11.2.4 Délégation de compétences législatives

La LCal délègue au Conseil fédéral la compétence législative dans les domaines suivants:

- extension du champ d'application de la loi à d'autres produits alcooliques (art. 2, al. 3);
- modalités d'exécution des achats tests (art. 13, al. 3);
- modalités de l'octroi d'aides financières (art. 14);
- désignation de l'autorité chargée de l'exécution (art. 20, al. 2).

Autorisations prévues dans la législation sur l'alcool en vigueur

Relativement aux:

Appareils à distiller (art. 7, al. 3 et 4; art. 14, al. 6 Lalc)

- autorisation d'acquisition,
- autorisation d'installation,
- autorisation de déplacement,
- autorisation de remplacement,
- autorisation de transformation,
- autorisation de transfert à des tiers.

Autres autorisations

- autorisation de remise en location d'un appareil à distiller (art. 19, al. 3 Lalc),
- autorisation de distillation à façon (art. 19, al. 3 Lalc),
- autorisation de distiller accordée aux commettants professionnels (art. 19, al. 5 Lalc),
- autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal ou un entrepôt sous scellés (art. 20, al. 3 Lalc).

Autorisations liées à la concession accordée aux agriculteurs

- autorisation de remettre en location des appareils à distiller et de distiller à façon (art. 7, en relation avec l'art. 19, al. 3 Lalc),
- autorisation de distiller accordée aux agriculteurs soumis au contrôle professionnel (art. 8, en relation avec l'art. 7, al. 1, Lalc).

Autorisations liées au monopole d'importation

- autorisation d'importer des boissons distillées dont la teneur en alcool est au moins de 80 % du volume (art. 27, al. 2 Lalc),
- autorisation aux importateurs d'exercer leurs activités touchant les boissons distillées propres à la consommation en suspension de droit dans un entrepôt fiscal ou dans un entrepôt sous scellés (art. 34, al. 3 Lalc),
- autorisation aux revendeurs d'exercer leurs activités touchant les boissons distillées propres à la consommation en suspension de droit dans un entrepôt fiscal ou dans un entrepôt sous scellés (art. 37, al. 2 Lalc),
- autorisation d'employer de l'alcool exempt de charge fiscale et pas complètement dénaturé (art. 37, al. 3 Lalc).

Autorisations liées au commerce

- licence pour l'exercice du commerce de gros (art. 40, al. 1 Lalc),
- patente pour l'exercice du commerce de détail (art. 41a, al. 1 Lalc),
- dérogation (art. 41, al. 2 Lalc).

Base:

Ordonnance du 12 mai 1999 sur l'alcool (OLalc),

- concession pour petits producteurs (art. 9 OLalc),
- autorisation aux producteurs professionnels, aux importateurs et aux commerçants de spiritueux d'entreposer des boissons distillées en suspension d'impôt dans des entrepôts fiscaux ou dans des entrepôts sous scellés (art. 27 OLalc, en relation avec l'art. 20, al. 3, l'art. 34, al. 3 et l'art. 37, al. 2, Lalc),
- licence pour l'utilisation de l'alcool partiellement ou non dénaturé qui n'a pas été imposé (art. 38 OLalc, en relation avec l'art. 37, al. 3, Lalc),
- autorisation de réétiqueter les bouteilles ou les récipients munis d'une étiquette non conforme aux prescriptions (art. 46, al. 2 OLalc).

Base:

Cahier des charges pour agriculteurs soumis aux dispositions de contrôle régissant les distilleries professionnelles

- autorisation de redistillation (art. 9),
- autorisation de macération (art. 9),
- autorisation de récupération de l'alcool (art. 9).

Base:

Cahier des charges pour distillateurs professionnels

- autorisation d'utiliser des appareils servant à la déméthylisation ou à l'extraction d'arôme (art. 2, al. 2),
- autorisation d'utiliser un appareil à distiller à d'autres fins que la production de boissons spiritueuses (art. 5, al. 1),
- autorisation (approbation) d'exploiter, en plus d'une distillerie, une entreprise ayant un lien naturel avec la distillation (art. 7),
- autorisation de distiller d'autres matières premières que celles qui sont indiquées dans la concession (art. 8, al. 1),
- autorisation de redistillation (art. 13),
- autorisation de macération (art. 13),
- autorisation de désalcoolisation (art. 13),
- autorisation de récupération de l'alcool (art. 13),
- autorisation (approbation) d'utiliser une application informatique ou de compléter un programme informatique existant (art. 19).

Base:

Cahier des charges pour distillateurs à façon

- autorisation d'utiliser des appareils servant à la déméthylisation ou à l'extraction d'arôme (art. 2, al. 2),
- autorisation de prêter, mettre ou prendre en location un appareil à distiller (art. 5),
- autorisation d'utiliser un appareil à distiller à d'autres fins que la production de boissons spiritueuses (art. 6, al. 1),
- autorisation (approbation) d'exploiter, en plus d'une distillerie, une entreprise ayant un lien naturel avec la distillation (art. 8),
- autorisation de distiller d'autres matières premières que celles qui sont indiquées dans la concession (art. 12),
- autorisation (approbation) d'utiliser une application informatique ou de compléter un programme informatique existant (art. 22).

Base:

Ordonnance du 10 juin 1997 concernant les quantités maximales manquantes de boissons distillées pouvant être exonérées de l'impôt dans les entrepôts fiscaux et dans les entrepôts sous scellés

- autorisation aux exploitants d'entrepôts fiscaux ou d'entrepôts sous scellés de relever le seuil de tolérance au-delà de la valeur maximale fixée dans l'annexe de l'ordonnance concernant les quantités manquantes d'alcool (art. 3).

Base:

Instructions du 1^{er} janvier 2009 concernant l'entrepôt fiscal

- autorisation aux entrepositaires de modifier les conditions d'exploitation (ch. 7),
- autorisation aux entrepositaires d'affecter ou d'utiliser temporairement les locaux ou installations de l'exploitation à d'autres fins que celles qui sont prévues dans l'autorisation octroyée (ch. 15).

Base:

Instructions du 1^{er} juillet 2009 concernant l'entrepôt sous scellés

- autorisation aux entrepositaires de modifier les conditions d'exploitation (ch. 7),
- autorisation aux entrepositaires d'affecter ou d'utiliser temporairement les locaux ou installations de l'exploitation à d'autres fins que celles qui sont prévues dans l'autorisation octroyée (ch. 12).

Sources et bibliographie

Accord du 11 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007 (RS 0.784.405.226.8).

Info Suisse (éditeur) 2011, Alkohol im Körper – Wirkung und Abbau, Heft 2, Lausanne 2011,
www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/alkohol_koerper.pdf
(Stand:état au 09.08.2011).

Ashley, Mary Jane / Rehm, Jurgen / Bondy, Susan / Single, Eric / Rankin, James, 2000, Beyond ischemic heart disease: are there other health benefits from drinking alcohol? In: Contemporary Drug Problems 27, pp. 735 à 777.

Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 2007. Evaluation der Kontrollstrategie, der eingesetzten Ressourcen und der Kontrollergebnisse. Rapport du Contrôle fédéral des finances avec résumé en français:
www.efk.admin.ch/pdf/7380BE_EAV_03_10_07_Publ.pdf
(état au 15.9.2011).

Böckli, Peter 1975, Indirekte Steuern und Lenkungssteuern. Grundsätze des schweizerischen Rechts der indirekten Steuern, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

Communiqué de presse des CFF du 28 janvier 2008,
www.cff.ch/groupe/medias/archives.newsdetail.2008-1-54127.html
(état au 5.9.2011).

Epiney, Astrid / Metz, Beatrice, 2009, Zur Vereinbarkeit eines gesetzlichen Mindestpreises für Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg,
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00679/index.html?lang=fr
(état au 19.9.2011).

Epiney, Astrid / Pirker, Benedikt, 2009, Zur Vereinbarkeit ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben auf Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg,
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00679/index.html?lang=fr
(état au 19.9.2011).

Fillmore, Kaye Middleton / Kerr, William / Stockwell, Tim / Chikritzhs, Tanya./ Bostrom, Alan, 2006, Moderate alcohol use and reduced mortality risk: Systematic error in prospective studies, in: Addiction Research and Theory Vol. 14, pp. 101 à 132.

Gmel, Gerhard / Kuntsche, Emanuel / Wicki, Matthias / Labhart, Florian, (Addiction Info Suisse), 2009, Das European School Survey Project on Alcohol and other Drugs (ESPAD) in der Schweiz. Wichtigste Ergebnisse im Vergleich 2003 und 2007. Forschungsbericht:
www.sfa-ispa.ch/DocUpload/ESPAD2007.pdf (état au 15.9.2011).

Gmel, Gerhard/ Wicki Matthias (Sucht Info Schweiz), 2010, Effekt der Einschränkung der Erhältlichkeit von Alkohol auf Alkohol-Intoxikationen im Kanton Genf, Lausanne:

www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/Intoxicationen_Genf_RR54A.pdf
(état au 15.9.2011).

Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU 2009, Institut suisse de droit comparé:

www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00690/index.html (état au 15.9.2011).

Heeb, Jean-Luc / Gmel, Gerhard / Zurbrügg, Christoph / Kuo, Meichun / Rehm, Jürgen 2003, Changes in Alcohol Consumption Following a Reduction in the Price Spirits: a Natural Experiment in Switzerland, in: *Addiction* 2003, 98, pp. 1433 à 1446.

Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, 2011, Übersicht über die kantonalen Handelsbeschränkungen: Verkauf (Detailhandel) und Ausschank (Gastronomie) von gebrannten Wassern / Übersicht über die kantonalen Handelsbeschränkungen: Verkauf (Detailhandel) und Ausschank (Gastronomie) exklusiv gebranntes Wasser, Fribourg, 2011:

www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00678/index.html?lang=fr
(état au 16.9.2011).

Institut LINK, 2009, Comportements de consommation et d'achat de boissons alcoolisées chez les jeunes de 16 à 34 ans en Suisse, Lausanne:

www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00683/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

ScHARR University of Sheffield, 2008: Alcohol pricing and promotion effects on consumption and harm, Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion, Part A: Systematic Review. Project Report for the Department of Health.

Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung / Institut suisse de droit comparé, 2009, Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU

www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00690/index.html?lang=fr
(état au 21.9.2011).

Institut suisse de droit comparé / Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, 2011, Verkauf (Detailhandel) und Ausschank (Gastronomie) alkoholischer Getränke Deutschland, Frankreich, Italien, Norwegen, Österreich, Tschechische Republik, Lausanne,

www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00677/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Jositsch, Daniel, 2008, Kurzgutachten – Die Zulässigkeit von Testkäufen Jugendlicher, Zurich.

Kastner, Robert 2009, Die Monopolsituation beim Obstbrand in Deutschland, in: *Österreichische Spirituosen-Zeitung*, März 2009, p. 137f. s.

Keller, Helen / Hauser Matthias, 2011; Rechtsgutachten über die Bundeskompetenz zur Erhebung einer Lenkungsabgabe auf alkoholhaltigen Getränken,

www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00682/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Kuo, Meichun / Wechsler, Henry / Greenberg, Patty / Lee, Hang, 2003, The marketing of alcohol to college students: the role of low prices and special promotions. In: American Journal of Preventive Medicine, 25(3), pp. 204 à 211.

L'alcool en chiffres 2010, Régie fédérale des alcools (RFA), Berne 2010:
www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00585/00588/index.html?lang=fr
(état au 19.10.2011).

L'alcool en chiffres 2011, Régie fédérale des alcools (RFA), Berne 2011:
www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00582/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

L'année viticole 2010, Office fédéral de l'agriculture (OFAG), Berne, 2011:
www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/22841.pdf
(état au 15.9.2011).

Labhart, Florian / Notari, Luca / Delgrande, Jordan M. (Sucht Info Schweiz), 2010, Du montant monétaire relatif à la consommation d'alcool des mineurs en Suisse en 2007, Lausanne.
www.sucht-info.ch/fileadmin/user_upload/DocUpload/rr51_Estimation_montant_alcool_mineurs_2007.pdf (état au 26.9.2011).

Le marché suisse de la bière en chiffres 2010,
www.bier.ch/frz/chiffres-cles-saviez-vous.php (état au 15.9.2011).

Mahon Pascal, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool: Questions de constitutionnalité (avis de droit complémentaire à celui du 28 février 2011), Neuchâtel,
<http://www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00681/index.html?lang=fr>
(état au 15.9.2011).

Mahon, Pascal, 2011, Intégration de la réglementation sur le commerce des boissons fermentées dans la loi sur l'alcool: Questions de constitutionnalité; Neuchâtel,
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00680/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Message additionnel du 26 novembre 2008 au message du 21 septembre 2007 portant approbation de l'accord sur la participation de la Suisse au programme communautaire MEDIA pour les années 2007 à 2013 et relatif à un arrêté fédéral portant sur le financement de la participation; modification de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (FF 2008 8165).

Message du 11 décembre 1978 concernant la modification de la loi fédérale sur l'alcool (FF 1979 I 57).

Message du 1^{er} juin 1931 relatif à un projet de loi sur l'alcool (FF 1931 I 729).

Message du 1^{er} septembre 2010 relatif à la loi fédérale sur le programme de consolidation 2012–2013 (LPCO 2012–2013) et à la loi fédérale sur l'optimisation de la gestion des données personnelles et des placements de PUBLICA (FF 2010 6433).

Message du 2 septembre 1933 concernant les mesures extraordinaires et temporaires destinées au rétablissement de l'équilibre budgétaire (FF 1933 II 201).

Message du 20 novembre 1885 concernant le résultat de la votation populaire du 25 octobre 1885 (FF 1885 IV 331).

Message du 20 octobre 2010 concernant Via sicura, le programme d'action de la Confédération visant à renforcer la sécurité routière (FF 2010 7703).

Message du 26 février 2003 concernant l'introduction d'un impôt spécial sur les alcopops (FF 2003 1980).

Message du 29 janvier 1926 concernant la révision des art. 31 et 32^{bis} de la Constitution fédérale (FF 1926 I 305 ss).

Message du 30 septembre 2009 relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (FF 2009 6389).

Message du 7 septembre 2005 relatif à la loi sur l'imposition de la bière (FF 2005 5321).

Message du 8 octobre 1886 du Conseil fédéral à l'assemblée fédérale concernant la loi sur la fabrication et l'imposition des spiritueux (FF 1886 III 445 s.).

Niederer, Ruedi / Korn, Kati / Lussman, Daniel / Köl liker, Miriam 2008, Marktstudie und Befragung junger Erwachsener zum Konsum alkoholhaltiger Mischgetränke (Alcopops), Olten 2008,
www.fhnw.ch/wirtschaft/icc/forschung/forschung-ews/ergebnisbericht-alcopops.pdf
(état au 15.9.2011).

Notari, Luca / Delgrande, Jordan M. / Maffli, E. (Sucht Info Schweiz), 2009, Zusammenfassende Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007, 2002, 1997 und 1992 hinsichtlich des Konsums von Tabak, Alkohol, Medikamenten und illegalen Drogen, Lausanne.

Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, 2009,
www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01400/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Poppelreuter, Stefan, 2009, Literaturanalyse und Ergebnisse einer Befragung von Schweizer Jugendlichen und Eltern zum Thema «Auswirkungen von Alkoholwerbung auf den jugendlichen Alkoholkonsum», Bonn

Programme National Alcool 2008–2012 (PNA), 2008, Office fédéral de la santé publique, Berne,
www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Rapport annuel 2010 de la Régie fédérale des alcools (RFA):
www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00581/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Rapport de la Délégation des finances aux Commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats concernant la haute surveillance sur les finances de la Confédération en 2009, p. 27:
www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-delegationen/berichte-der-finanzdelegation/Documents/bericht-findel-2009-f.pdf (état au 15.9.2011).

Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise; FF 2006 7799).

Rapport du Conseil fédéral du 17 août 2011 en réponse au postulat du conseiller national Jacques Bourgeois du 15 décembre 2010 («Loi sur l'alcool. Imposition des spiritueux utilisées dans les denrées alimentaires» [10.4000])
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00675/00689/index.html?lang=fr
(état au 15.11.2011)

Rehm, Jürgen / Roerecke, Michael / Patra, Jayadeep (ISGF), 2006, Alcohol-attributable mortality and burden of disease in Switzerland – Epidemiology and recommendations for alcohol policy, ZürichZurich.

Ronksley, Paul / Brien, Susan / Turner, Barbara / Mukamal, Kenneth / Ghali, William, 2011, Association of alcohol consumption with selected cardiovascular disease outcomes: a systematic review and meta-analysis, in: BMJ 2011, 342:d671.

Schütze, Madlen (Hrsg.), 2011, Alcohol attributable burden of incidence of cancer in eight European countries based on results from prospective cohort study, in: BMJ 2011; 342:d1584.

Sjögren, Jesper, En studie om jäst äpple och hur det påverkar älg och deras uppförandet i flocken, Norstedts Förlag, 1998.

Thomas, Miriam / Harsch, Isabelle (KPMG), 2009, Marché de l'éthanol – suppression du monopole suisse de l'alcool. Analyse du contexte actuel et des effets escomptés de la libéralisation du marché,
www.eav.admin.ch/dienstleistungen/00676/00684/index.html?lang=fr
(état au 15.9.2011).

Wicki, Matthias / Gmel, Gerhard (Sucht Info SchweizAddiction Info Suisse), 2009, Alkohol-Intoxikationen Jugendlicher und junger Erwachsener. Ein Update der Sekundäranalyse der Daten Schweizer Hospitäler bis 2007, Lausanne.

World Health Organisation, European Status Report on Alcohol and Health 2010,
www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/128065/e94533.pdf
(état au 15.9.2011).

Méta-analyses relatives aux mesures portant sur la formation des prix

- Adrian, M., Ferguson, B. S., & Her, M. (2001). Can alcohol price policies be used to reduce drunk driving? Evidence from Canada. *Substance Use and Misuse*, 36(13), 1923–1957.
- Anderson, P., Chisholm, D., & Fuhr, D. C. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373(9682), 2234–2246.
- Arranz, J. M. & Gil, A. I. (2008). Traffic accidents, deaths and alcohol consumption. *Applied Economics*, 20(41), 2583–2595.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Babor, T. F., Mendelson, H., Greenberg, I., & Kuehnle, J. (1978). Experimental analysis of the «happy hour»: effects of purchase price on alcohol consumption. *Psychopharmacology*, 58(1), 34–41.
- Babor, T. F., Mendelson, J. H., Uhly, B., & Souza, E. (1980). Drinking patterns in experimental and barroom settings. *Journal of Studies on Alcohol*, 41(7), 635–651.
- Brunet, A. R. (2007). Violence amongst juveniles in leisure areas: A comparative approach. In A. Recasens (Ed.), *Violence between young people in night-time leisure zones: A European comparative study* (pp. 9–30). Brussels: VUB Press.
- Chaloupka, F. J., Grossman, M., & Saffer, H. (2002). The effects of price on alcohol consumption and alcohol-related problems. *Alcohol Research and Health*, 26(1), 22–34.
- Chaloupka, F. J. & Wechsler, H. (1996). Binge drinking in college: the impact of price, availability, and alcohol control policies. *Contemporary Economic Policy*, 14(4), 112–124.
- Chikritzhs, T. N., Dietze, P. M., Allsop, S. J., Daube, M. M., Hall, W. D., & Kypri, K. (2009). The «alcopops» tax: heading in the right direction. *Medical Journal of Australia*, 190(6), 294–295.
- Chisholm, D., Rehm, J., Van Ommeren, M., & Monteiro, M. G. (2004). Reducing the global burden of hazardous alcohol use: a comparative cost-effectiveness analysis. *Journal of Studies on Alcohol*, 65(6), 782–793.
- Coate, D. & Grossman, M. (1988). Effects of alcoholic beverage prices and legal drinking ages on youth alcohol use. *Journal of Law and Economics*, 31(1), 145–171.
- Collins, D. J. & Lapsley, H. M. (2008). The avoidable costs of alcohol abuse in Australia and the potential benefits of effective policies to reduce the social costs of alcohol. National Drug Strategy Monograph no. 70 Retrieved 2 February, 2011, from [www.health.gov.au/internet/drugstrategy/publishing.nsf/Content/0A14D387E42AA201CA2574B3000028A8/\\$File/mono70.pdf](http://www.health.gov.au/internet/drugstrategy/publishing.nsf/Content/0A14D387E42AA201CA2574B3000028A8/$File/mono70.pdf)

- Cook, P. J. (1981). Effect of liquor taxes on drinking, cirrhosis, and auto accidents. In M. H. Moore & D. R. Gerstein (Eds.), *Alcohol and Public Policy* (pp. 463). Washington, DC: National Academy Press.
- Cook, P. J. (2007). *Paying the tab: the economics of alcohol policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Cook, P. J. & Moore, M. J. (1993). Drinking and schooling. *Journal of Health Economics*, 12(4), 411–429.
- Cook, P. J. & Tauchen, G. (1982). The effect of liquor taxes on heavy drinking. *Bell Journal of Economics*, 12(2), 379–390.
- Dee, T. S. (1999). State alcohol policies, teen drinking and traffic fatalities. *Journal of Public Economics*, 72(2), 289–315.
- Deutsche Bundesregierung. (2005). Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Alkopopsteuergesetzes auf den Alkoholkonsum von Jugendlichen unter 18 Jahren sowie die Marktentwicklung von Alkopops und vergleichbaren Getränken, from www.midames-muenchen.de/downloads/artikel/4303335a27019.pdf
- Donnar, R. & Jakee, K. (2004). Australien beer wars and pub demand: How vertical restraints improved the drinking experience. *Applied Economics*, 36(16)13–1622.
- Evans, W. N., Neville, D., & Graham, J. D. (1991). General deterrence of drunk driving: evaluation of recent American policies. *Risk Analysis*, 11(2), 279–289.
- Gallet, C. (2007). A meta-analysis of elasticities. *Australien Journal of Agricultural and Resource Economics*, 51, 121–136.
- Giesbrecht N., Demers A., Ogborne A., Room R., Soduto G., and Lindquist E. (eds) (2006). *Sober reflexions: commerce, public health, and the evolution of alcohol policy in Canada, 1980–2000*. Montreal, Canada: MacGill-Queen's University Press.
- Gmel, G., Wicki, M., Rehm, J., & Heeb, J. L. (2007). Estimating regression to the mean and true effects of an intervention in a four-wave panel study. *Addiction*, 103(1), 32–41.
- Grossman, M., Chaloupka, F. J., Saffer, H., & Laixuthai, A. (1994). Effects of alcohol price policy on youth: A summary of economic research. *Journal of Research on Adolescence*, 4, 347–364.
- Grossman, M. & Markowitz, S. (1999). *Alcohol regulation and violence on college campuses* NBER working Paper 7129. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Gruenewald, P. J., Ponicki, W. R., Holder, H. D., & Romelsjo, A. (2006). Alcohol prices, beverage quality, and the demand for alcohol: quality substitutions and price elasticities. *Alcoholism Clinical and Experimental Research*, 30(1), 96–105.
- Heeb, J. L., Gmel, G., Zurbrugg, C., Kuo, M., & Rehm, J. (2003). Changes in alcohol consumption following a reduction in the price of spirits: a natural experiment in Switzerland. *Addiction*, 98(10), 1433–1446.
- Hughes, K., Anderson, Z., Morleo, M., & Bellis, M. A. (2008). Alcohol, nightlife and violence: the relative contributions of drinking before and during nights out to negative health and criminal justice outcomes. *Addiction*, 103(1), 60–65.

- Koski, A., Siren, R., Vuori, E., & Poikolainen, K. (2007). Alcohol tax cuts and increase in alcohol-positive sudden deaths: a time-series intervention analysis. *Addiction*, 102(3), 362–368.
- Kuo, M., Heeb, J. L., Gmel, G., & Rehm, J. (2003a). Does price matter? The effect of decreased price on spirits consumption in Switzerland. *Alcohol Clin Exp Res*, 27(4), 720–725.
- Kuo, M., Wechsler, H., Greenberg, P., & Lee, H. (2003b). The marketing of alcohol to college students: the role of low prices and special promotions. *American Journal of Preventive Medicine*, 25(3), 204–211.
- Laixuthai, A. & Chaloupka, F. J. (1993). Youth alcohol use and public policy. *Contemporary Policy Issues*, 11(4), 70–81.
- Mäkelä, P., Bloomfield, K., Gustafsson, N. K., Huhtanen, P., & Room, R. (2008). Changes in volume of drinking after changes in alcohol taxes and travellers' allowances: results from a panel study. *Addiction*, 103(2), 181–191.
- Mäkelä, P. & Österberg, E. (2009). Weakening of one more alcohol control pillar: a review of the effects of the alcohol tax cuts in Finland in 2004. *Addiction*, 104(4), 554–563.
- Markowitz, S. (2000). Criminal violence and alcohol beverage control: Evidence from an international study National Bureau of Economic research Working Paper Series No. 7481. New York: National Bureau of Economic Research.
- Markowitz, S., Chatterji, P., & Kaestner, R. (2003). Estimating the impact of alcohol policies on youth suicides. *Journal of Ment Health Policy and Economics*, 6(1), 37–46.
- Markowitz, S. & Grossman, M. (1998). Alcohol regulation and domestic violence towards children. *Contemporary Economic Policy*, 16, 309–320.
- Markowitz, S. & Grossman, M. (2000). The effects of beer taxes on physical child abuse. *Journal of Health Economics*, 19(2), 271–282.
- Mast, B. D., Benson, B. L., & Rasmussen, D. W. (1999). Beer taxation and alcohol-related fatalities. *Southern Economic Journal*, 66, 241–249.
- Meier, P., Booth, A., Stockwell, T., Sutton, A., Wilkinson, A., & Wong, R. (2008a). Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part A: Systematic Reviews. Sheffield, UK: University of Sheffield.
- Meier, P., Brenna, A., Purshouse, R., Taylor, K., Rafia, R., Booth, A., et al. (2008b). Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part B Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy Model. Sheffield, UK: University of Sheffield.
- Niederer, R., Korn, K., Lussmann, D., & Kölliker, M. (2008). Marktstudie und Befragung junger Erwachsener zum Konsum alkoholhaltiger Mischgetränke (Alcopops) – Ergebnisbericht Retrieved 02.10., 2008, from URL: www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00600/04639/index.html?lang=fr
- Ripatti, S. & Mäkelä, P. (2008). Conditional models accounting for regression to the mean in observational multi-wave panel studies on alcohol consumption. *Addiction*, 103(1), 24–31.

- Ruhm, C. J. (1996). Alcohol policies and highway vehicle fatalities. *Journal of Health Economics*, 15(4), 435–454.
- Saffer, H. & Grossman, M. (1987). Beer taxes, the legal drinking age, and youth motor vehicle fatalities. *Journal of Legal Studies*, 16(2), 351–374.
- Seeley, J. R. (1960). Death by liver cirrhosis and the price of beverage alcohol. *Canadian Medical Association Journal*, 83, 1361–1366.
- Sen, B. (2006). The relationship between beer taxes, other alcohol policies, and child homicide deaths. *Topics in Economic Analyses and Policy*, 6, 1–17.
- Sivarajasingam, V., Matthews, K., & Shepherd, J. (2006). Price of beer and violence-related injury in England and Wales. *Injury*, 37(5), 388–394.
- Skog, O. J. & Melberg, H. O. (2006). Becker's rational addiction theory: An empirical test with price elasticities for distilled spirits in Denmark 1911–31. *Addiction*, 101(10), 1444–1450.
- Thombs, D. L., Dodd, V., Pokorny, S. B., Omli, M. R., O'Mara, R., Webb, M. C., et al. (2008). Drink specials and the intoxication levels of patrons exiting college bars. *American Journal of Health Behavior*, 32(4), 411–419.
- Thombs, D. L., O'Mara, R., Dodd, V. J., Hou, W., Merves, M. L., Weiler, R. M., et al. (2009). A field study of bar-sponsored drink specials and their associations with patron intoxication. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 70(2), 206–214.
- Uhl, A. (2007). How to camouflage ethical questions in addiction research. In J. Fountain & D. Korf (Eds.), *Drugs in society: European perspectives* (pp. 116–130). Oxford: Radcliffe.
- van Hoof, J., van Noordenburg, M., & de Jong, M. (2008). Happy hours and other alcohol discounts in cafes: prevalence and effects on underage adolescents. *Journal of Public Health Policy*, 29(3), 340–352.
- Wagenaar, A. C., Maldonado-Molina, M. M., & Wagenaar, B. H. (2009a). Effects of alcohol tax increases on alcohol-related disease mortality in Alaska: time-series analyses from 1976 to 2004. *American Journal of Public Health*, 99(8), 1464–1470.
- Wagenaar, A. C., Salois, M. J., & Komro, K. A. (2009b). Effects of beverage alcohol price and tax levels on drinking: a meta-analysis of 1003 estimates from 112 studies. *Addiction*, 104(2), 179–190.
- Wells, S., Graham, K., & Purcell, J. (2009). Policy implications of the widespread practice of 'pre-drinking' or 'pre-gaming' before going to public drinking establishments: Are current prevention strategies backfiring? *Addiction*, 104(1), 4–9.
- Williams, J., Chaloupka, F. J., & Wechsler, H. (2005). Are there differential effects of price and policy on college students' drinking intensity? *Contemporary Economic Policy*, 23(78–80), *Contemporary Economic Policy*.
- Young, D. J. & Likens, T. W. (2000). Alcohol regulation and auto fatalities. *International Review of Law and Economics*, 20, 107–126.

Méta-analyses relatives aux restrictions de l'accès à l'alcool

- Anderson, P. & Baumberg, B. (2006). *Alcohol in Europe: A public health perspective*. London: Institute of Alcohol Studies.
- Anderson, P., Chisholm, D., & Fuhr, D. C. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373(9682), 2234–2246.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Chaloupka, F. J., Saffer, H., & Grossman, M. (1993). Alcohol-control policies and motor-vehicle fatalities. *Journal of Legal Studies*, 22, 161–186.
- Chaloupka, F. J. & Wechsler, H. (1996). Binge drinking in college: the impact of price, availability, and alcohol control policies. *Contemporary Economic Policy*, 14(4), 112–124.
- Chisholm, D., Doran, C., Shibuya, K., & Rehm, J. (2006). Comparative cost-effectiveness of policy instruments for reducing the global burden of alcohol, tobacco and illicit drug use. *Drug and Alcohol Review*, 25(6), 553–565.
- Cook, P. J. (2007). *Paying the tab: the economics of alcohol policy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Gmel, G., Kuntsche, E., Wicki, M., & Labhart, F. (2009). *Das European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD) in der Schweiz: Wichtigste Ergebnisse im Vergleich 2003 und 2007* Retrieved April, 2009, from www.sfa-ispa.ch/DocUpload/ESPAD2007.pdf
- Grube, J. (2009). Environmental approaches to preventing adolescent drinking. In L. Scheier (Ed.), *Handbook of drug use etiology: Theory, methods, and empirical findings*. Washington, DC: American Psychological Association.
- Grube, J. W. (1997). Preventing sales of alcohol to minors: results from a community trial. *Addiction*, 92 Suppl 2, S251–260.
- Grube, J. W. & Nygaard, P. (2005). Alcohol policy and youth drinking: overview of effective interventions for young people. In T. Stockwell, P. J. Gruenewald, J. W. Toumbourou & W. Loxley (Eds.), *Preventing Harmful Substance Use – The Evidence Base for Policy and Practice* (pp. 113–127). Chichester, UK: John Wiley & Sons Ltd.
- Gruenewald, P. J. (2007). The spatial ecology of alcohol problems: niche theory and assortative drinking. *Addiction*, 102(6), 870–878.
- Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1999). Privatizing alcohol sales and alcohol consumption: evidence and implications. *Addiction*, 94(8), 1125–1139.

Hibell, B., Andersson, B., Bjarnason, T., Ahlström, S., Balakireva, O., Kokkevi, A., et al. (2004). *The ESPAD Report 2003 – Alcohol and Other Drug Use Among Students in 35 European Countries*. Stockholm: The Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs, CAN Council of Europe, Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).

Holder, H. D. (1994). Alcohol availability and accessibility as part of the puzzle: Thoughts on alcohol problems and young people *The Development of Alcohol Problems: Exploring the Biopsychosocial Matrix of Risk* (Vol. NIAAA Research Monograph #26, pp. 249–254). Rockville, MD: National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism.

Huckle, T., Huakau, J., Sweetsur, P., Huisman, O., & Casswell, S. (2008). Density of alcohol outlets and teenage drinking: living in an alcogenic environment is associated with higher consumption in a metropolitan setting. *Addiction*, 103(10), 1614–1621.

Kypri, K., Bell, M. L., Hay, G. C., & Baxter, J. (2008). Alcohol outlet density and university student drinking: a national study. *Addiction*, 103(7), 1131–1138.

Livingston, M. (2008). A longitudinal analysis of alcohol outlet density and assault. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 32(6), 1074–1079.

Livingston, M., Chikritzhs, T., & Room, R. (2007). Changing the density of alcohol outlets to reduce alcohol-related problems. *Drug and Alcohol Review*, 26(5), 557–566.

Møller, L. (2002). Legal restrictions resulted in a reduction of alcohol consumption among young people in Denmark. In R. Room (Ed.), *The effects of Nordic alcohol policies: analyses of changes in control systems* (pp. 155–156). Helsinki: Nordic Council for Alcohol and Drug Research.

Scheuber, N., Stucki, S., Landg, D., Guzman, D., Ayer, M., & Rihs-Middel, M. (2008). Übersicht zu Alkoholtstkäufen in der Schweiz 2000 bis 2007 – Abschlussbericht Retrieved März, 2009, from www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00600/04639/index.html?lang=fr

Schmid, H., Delgrande Jordan, M., Kuntsche, E., Kuendig, H., & Annaheim, B. (2008). Der Konsum psychoaktiver Substanzen von Schülerinnen und Schülern in der Schweiz – Ausgewählte Ergebnisse einer Studie, durchgeführt unter der Schirmherrschaft der Weltgesundheitsorganisation (WHO) / Consumption of psychoactive substances by school children in Switzerland – selected results of a study conducted under the patronage of the World Health Organisation (WHO). Lausanne: Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) / Swiss Institute for the Prevention of Alcohol and Drug Problems (SIPA).

Scribner, R., Mason, K., Theall, K., Simonsen, N., Schneider, S. K., Towvim, L. G., et al. (2008). The contextual role of alcohol outlet density in college drinking. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs* 69(1), 112–120.

Shults, R., Elder, R. W., Sleet, D. A., Nichols, J. L., Alao, M. O., Carande-Kulis, V. G., et al. (2001). Reviews of evidence regarding interventions to reduce alcohol-impaired driving. *American Journal of Preventive Medicine*, 21(Suppl. 4), 66–88.

Sloan, F. A., Stout, E. M., Whetten-Goldstein, K., & Liang, L. (2000). *Drinkers, drivers, and bartenders: Balancing private choices and public accountability*. Chicago: University of Chicago Press.

Stockwell, T. & Chikritzhs, T. (2009). Do relaxed trading hours for bars and clubs mean more relaxed drinking? A review of international research on the impacts of changes to permitted hours of drinking. *Crime Prevention and Community Safety*, 11(3), 153–170.

Wagenaar, A. C. & Toomey, T. L. (2002). Effects of minimum drinking age laws: review and analyses of the literature from 1960 to 2000. *Journal of Studies on Alcohol*(14), 206–225.

Wagenaar, A. C. & Wolfson, M. (1994). Enforcement of the legal minimum drinking age in the United States. *Journal of Public Health Policy*, 15(1), 37–53.

Wagenaar, A. C. & Wolfson, M. (1995). Deterring sales and provision of alcohol to minors: a study of enforcement in 295 counties in four states. *Public Health Rep*, 110(4), 419–427.

Weitzman, E. R., Folkman, A., Folkman, M. P. H. K. L., & Wechsler, H. (2003). The relationship of alcohol outlet density to heavy and frequent drinking and drinking-related problems among college students at eight universities. *Health and Place*, 9(1), 1–6.

Méta-analyses relatives aux restrictions de la publicité

- Anderson, P., de Bruijn, A., Angus, K., Gordon, R., & Hastings, G. (2009). Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies. *Alcohol and Alcoholism*, 44(3), 229–243.
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2010). *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Blake, D. & Nied, A. (1997). The demand for alcohol in the United Kingdom. *Applied Economics*, 29, 1655–1672.
- Blecher, E. (2008). The impact of tobacco advertising bans on consumption in developing countries. *J Health Econ*, 27(4), 930–942.
- Center on Alcohol Marketing and Youth. (2003). *Drops in the bucket: Alcohol industry «responsibility» advertising on television in 2001*. Washington, DC: CAMY.
- Collins, R., Schell, T., Ellickson, P., & McCaffrey, D. (2003). Predictors of beer advertising awareness among eighth graders. *Addiction*, 98(9), 1297–1306.
- Duffy, M. (2001). Advertising in consumer allocation models: Choice of functional form. *Applied Economics*, 33(4), 437–456.
- European Commission. (2007). *Audiovisual Media Services Directive (AVMSD)*. Retrieved 23 February, 2011, from ec.europa.eu/avpolicy/reg/tvwf/index_en.htm
- Franke, G. & Wilcox, G. (1987). Alcoholic beverage advertising and consumption in the United States. *Journal of Advertising*, 16(3), 22–30.
- Gallet, C. (2007). A meta-analysis of elasticities. *Australien Journal of Agricultural and Resource Economics*, 51, 121–136.
- Gunter, B., Hansen, A., & Touri, M. (2008). *The representation of meaning in alcohol advertising and young people's drinking*. Leicester, UK: Department of Media and Communications, University of Leicester.
- Hastings, G. & Haywood, A. (1991). Social marketing and communication in health promotion. *Health Promotion International*, 6(2), 135–145.
- Haustein, S., Pohlmann, U., & Schreckenber, D. (2004). *Inhalts- und zielgruppenanalyse von Alkoholwerbung im deutschen Fernsehen (Content and target group analysis of alcohol advertising in German television)*. Bonn, Germany: Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung (Federal Ministry of Health).
- Hill, L. & Casswell, S. (2004). Alcohol advertising and sponsorship: Commercial freedom or control in the public interest? In N. Heather & S. T. (Eds.), *The Essential Handbook of Treatment and Prevention of Alcohol Problems*. Chichester, UK: Wiley.
- Jernigan, D. H. (2006). *The extent of global alcohol marketing and its impact on youth*. A paper prepared for the World Health Organization. Washington, DC: Center on Alcohol Marketing and Youth.

- Kelly, K., Slater, M., & Karan, D. (2002). Image Advertisements' Influence on Adolescents' Perceptions of the Desirability of Beer and Cigarettes. *Journal of Public Policy and Marketing*, 21(2), 295–304.
- Martin, S. E., Snyder, L., Hamilton, M., Fleming-Milici, F., Slater, M., Stacy, A., et al. (2002). Alcohol advertising and youth. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, 26(6), 900–906.
- Meier, P., Booth, A., Stockwell, T., Sutton, A., Wilkinson, A., & Wong, R. (2008). *Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion: Part A: Systematic Reviews*. Sheffield, UK: University of Sheffield.
- OFCOM. (2007). *Young people and alcohol advertising: An investigation of alcohol advertising following changes to the advertising code*. London: Office of Communications.
- Saffer, H. & Chaloupka, F. (2000). The effect of tobacco advertising bans on tobacco consumption. *J Health Econ*, 19(6), 1117–1137.
- Schaap, M., Kunst, A., Leinsalu, M., Regidor, E., Ekholm, O., Dzurova, D., et al. (2008). Effect of nationwide tobacco control policies on smoking cessation in high and low educated groups in 18 European countries. *Tobacco Control*, 17(4), 248–255.
- Selvanathan, E. (1989). Advertising and alcohol demand in the UK: Further results. *International Journal of Advertising*, 8, 181–188.
- Smith, L. & Foxcroft, D. (2009). The effect of alcohol advertising, marketing and portrayal on drinking behaviour in young people: systematic review of prospective cohort studies. *BMC Public Health*, 9(1), 51.
- Walters, E., Treno, A., & Grube, J. (2001). Alcohol advertising and youth: A focus group analysis of what young people find appealing in alcohol advertising. *Contemporary Drug Problems*, 20(4), 695–718.
- Zwarun, L. & Farrar, K. (2005). Doing what they say, saying what they mean: Self-regulatory compliance and depictions of drinking in alcohol commercials in televised sports. *Mass Communication and Society*, 8(4), 347–371.