

00.000

Révision totale de la loi sur l'alcool
Rapport explicatif concernant le projet de loi fédérale sur
l'imposition des boissons spiritueuses et de l'éthanol (loi sur
l'imposition des spiritueux, Limpspi)
du ...

Condensé

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, dont l'exécution incombe à la Régie fédérale des alcools (RFA), le Conseil fédéral présente deux projets de lois:

- a. la loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi), qui règle la perception et le contrôle de l'impôt à la consommation grevant les boissons spiritueuses et l'éthanol; et*
- b. la loi sur l'alcool (Lalc), qui définit des normes relatives à la régulation du marché des boissons alcooliques.*

Cette solution permet de réduire les conflits entre les objectifs fiscaux et les objectifs de santé publique dans le domaine de l'impôt sur les boissons spiritueuses et de garantir une politique de régulation cohérente au niveau du marché des boissons alcooliques.

Contrairement à la loi sur l'alcool, la Limpspi régit uniquement la perception et le contrôle de l'impôt à la consommation grevant les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation (désormais appelé impôt sur les boissons spiritueuses) et sert de manière systématique les intérêts fiscaux de la Confédération. Elle tient toutefois également compte de l'objectif sanitaire de l'impôt, puisqu'elle fait explicitement dépendre la fixation de ce dernier de considérations de santé publique.

La Limpspi permet de libéraliser le marché des boissons spiritueuses et de l'éthanol. Cela implique en premier lieu la suppression du monopole d'importation de l'éthanol, que la Confédération détient et que la RFA exerce en son nom. Une étude menée par KPMG à la demande de la RFA montre qu'une libéralisation du marché de l'éthanol aura des répercussions positives sur la place économique suisse. Outre le monopole d'importation, la Confédération abandonne aussi le monopole qu'elle a sur la fabrication de l'éthanol et des boissons spiritueuses. Ces mesures visent à adapter les conditions qui régissent le marché suisse à celles de presque tous les Etats européens. La suppression de la quasi-totalité des autorisations (41 sur 43) qui sont basées sur l'actuelle législation sur l'alcool contribue aussi à la libéralisation du marché.

Le système visant la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses sera simplifié. Les améliorations apportées à ce dernier permettront de réduire le nombre d'assujettis de quelque 48 000 à 3000 environ sans influencer sur les recettes fiscales. De plus, les réglementations spéciales relatives à l'assujettissement à l'impôt et aux privilèges fiscaux seront remplacées par des dispositions uniformes.

Ces nouveautés permettront de simplifier considérablement le système de contrôle et de diminuer sensiblement les charges administratives qui en découlent sans préjudice de la sécurité fiscale.

La suppression des monopoles nécessite de nouveaux instruments de contrôle, dont la portée sera toutefois moins grande que celle des précédents. Le projet prévoit expressément des instruments qui sont déjà appliqués dans d'autres domaines juridiques: l'obligation de s'annoncer et l'enregistrement dans un registre public (registre de l'alcool), inspirés du modèle de la loi sur l'imposition de la bière, et l'engagement d'utilisation, repris de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

Quiconque entend fabriquer ou importer des boissons spiritueuses ou de l'éthanol sera à l'avenir soumis à l'obligation de s'annoncer. Il sera autorisé à exercer son activité après inscription dans le registre de l'alcool. Il en va de même pour le commerce de gros (vente à des revendeurs) de boissons spiritueuses et d'éthanol.

L'importation, le commerce et l'utilisation de boissons spiritueuses exonérées de l'impôt et d'éthanol non dénaturé et exonéré de l'impôt sur les boissons spiritueuses nécessite un engagement d'utilisation par lequel le signataire s'engage par écrit envers l'Etat à veiller à ce que les boissons spiritueuses et l'éthanol reçus

- ne soient pas destinés à la consommation,*
- ne soient transmis qu'à des destinataires qui, selon le registre de l'alcool, sont autorisés sur la base d'un engagement d'utilisation à acquérir ces marchandises non imposées ou exploitent un entrepôt fiscal.*

Toute infraction à l'engagement d'utilisation fera l'objet d'une sanction pénale; par ailleurs, la marchandise qui n'est pas utilisée dans le respect de l'engagement d'utilisation doit être imposée.

Table des matières

1	Contexte	7
2	Introduction: l'alcool, un bien à vocations multiples	8
2.1	L'alcool utilisé à des fins industrielles et commerciales	10
2.2	L'alcool utilisé comme carburant (bioéthanol)	10
2.3	L'alcool utilisé comme bien de consommation	12
2.4	Boissons spiritueuses	14
2.5	Bière et vin	17
3	La politique de la Confédération en matière d'alcool	18
3.1	Bases et évolution	18
3.1.1	Stratégie de réduction de la production	18
3.1.2	Stratégie de limitation de l'accès aux boissons alcooliques: passage à la régulation du marché	19
3.1.3	Programme National Alcool (PNA)	21
3.2	Compétences	22
3.2.1	Aperçu	22
3.2.2	La Régie fédérale des alcools (RFA)	22
4	Objectifs de la révision totale	23
5	Optimisation de la systématique de la loi	24
5.1	Situation 25	
5.1.1	Doubles réglementations	25
5.1.2	Optique de la réglementation du marché: des dispositions différentes pour (pratiquement) la même chose	25
5.1.3	Optique de l'impôt sur les boissons spiritueuses: conflit d'objectifs latent	29
5.2	Nouveauté	30
6	Libéralisation du marché	31
6.1	Monopole de fabrication des boissons spiritueuses et de l'éthanol	31
6.1.1	Situation	31
6.1.2	Nouveauté	32
6.2	Monopole d'importation de l'éthanol	33
6.2.1	Situation	33
6.2.2	Etude sur le marché de l'éthanol	34
6.3	Nouveauté	35
7	Optimisation des systèmes d'imposition et de contrôle	37
7.1	Système d'imposition	37
7.1.1	Situation	39
7.1.1.1	Nombre d'assujettis	41
7.1.1.2	Privilèges fiscaux	42
7.1.2	Nouveautés	43
7.1.2.1	Réduction du nombre d'assujettis	43
7.1.2.2	Réduction et harmonisation des privilèges fiscaux	43

7.2	Système de contrôle	44
7.2.1	Situation	44
7.2.2	Nouveautés	44
8	Nouvelle organisation des tâches	45
8.1	Réorganisation de la RFA	46
8.1.1	Situation	46
8.1.2	Nouveauté	47
	8.1.2.1 La RFA à partir de 2013	47
	8.1.2.2 Avenir d'Alcosuisse	47
8.2	Optimisation des tâches de la Confédération dans le domaine des produits alcooliques	48
9	Partie spéciale	48
9.1	Structure du projet de loi	48
9.2	Commentaire	49
9.2.1	Chapitre 1: Objet, principes et définitions	49
9.2.2	Chapitre 2: Contrôle de la production, de l'importation et du commerce de boissons spiritueuses et d'éthanol	52
9.2.3	Chapitre 3: Imposition	55
9.2.4	Chapitre 4: Transfert de connaissances	68
9.2.5	Chapitre 5: Emoluments	69
9.2.6	Chapitre 6: Répartition et utilisation des recettes nettes	69
9.2.7	Chapitre 7: Assistance administrative	70
9.2.8	Chapitre 8: Protection des données	71
9.2.9	Chapitre 9: Voies de recours	73
9.2.10	Chapitre 10: Dispositions pénales	73
9.2.11	Chapitre 11: Mesures administratives	79
9.2.12	Chapitre 12: Poursuite pour dettes	79
9.2.13	Chapitre 13: Dispositions finales	80
10	Conséquences	84
10.1	Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération	84
10.1.1	Recettes ou dépenses périodiques	84
10.1.2	Recettes ou dépenses uniques	85
10.2	Conséquences pour l'informatique	85
10.3	Conséquences économiques	86
11	Programme de la législation	86
12	Compatibilité avec les obligations internationales	87
13	Bases légales	88
13.1	Constitutionnalité	88
13.2	Délégation de compétences législatives	88
13.2.1	Délégation au Conseil fédéral	88
13.2.2	Délégation au DFF	89
14	Abrogation et modification du droit en vigueur	89
	ANNEXE I: Autorisations prévues dans la loi sur l'alcool	90

Révision totale de la loi sur l'alcool

1 Contexte

Aux termes de l'art. 105 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), la législation sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation relève de la compétence de la Confédération, qui doit tenir compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool. L'art. 131, al. 1, let. b, Cst. prévoit la perception d'un impôt spécial à la consommation sur les boissons distillées, un dixième du produit net de cet impôt étant versé aux cantons (dîme de l'alcool). Ces derniers doivent utiliser ces fonds pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance.

La Confédération remplit ce mandat constitutionnel en appliquant la loi sur l'alcool. Son introduction remonte à 1932, ce qui en fait l'une des plus anciennes lois de la Confédération. Bien qu'elle ait fait l'objet de plusieurs révisions partielles au cours de ses quelque 80 ans d'existence, elle reflète une époque où il s'agissait de combattre la misère causée par l'alcool fort. L'intervention massive de l'Etat dans le domaine des boissons distillées, alors justifiée, s'est maintenue. Actuellement, la Confédération détient ainsi trois monopoles: celui de la fabrication de boissons spiritueuses, celui de la fabrication d'éthanol et celui de l'importation d'éthanol. Alors que la Confédération exerce elle-même le monopole d'importation, elle délègue à des tiers, au moyen de concessions, les droits liés aux monopoles de fabrication. Outre une concession, ces acteurs privés doivent obtenir un grand nombre d'autorisations. L'actuelle législation sur l'alcool ne prévoit pas moins de 43 autorisations différentes. Elle soumet en outre les producteurs, les importateurs et les commerçants à un contrôle étatique presque sans faille. Concrètement, l'impôt sur l'alcool (ci-après impôt sur les boissons spiritueuses) constitue la pierre angulaire de la loi sur l'alcool. Il s'agit d'un impôt perçu sur les boissons distillées destinées à la consommation¹. La plupart des dispositions de la loi sur l'alcool se rapportent à cet impôt. Cette loi contient par ailleurs des dispositions réglementant le marché de l'alcool destiné à la consommation. La législation sur les denrées alimentaires contient également des dispositions similaires, mais moins détaillées et applicables à l'ensemble des boissons alcooliques.

Le Conseil fédéral a inscrit la révision totale de la loi sur l'alcool dans les objectifs de la législature 2007-2011. Cette révision totale vise notamment à abroger le monopole de la Confédération sur la fabrication ou l'importation d'alcool, à optimiser le régime fiscal et le système de contrôle, ainsi qu'à réorganiser la Régie fédérale des alcools (RFA). Le Conseil fédéral profite également de la révision totale de la loi sur l'alcool pour regrouper dans une même loi les dispositions régissant le commerce et la publicité pour les boissons alcooliques, qui sont à l'heure actuelle contenues dans la loi sur l'alcool et la législation sur les denrées alimentaires. A cet effet, il

¹ Dans le présent rapport, l'expression «destiné(e) à la consommation» est utilisée comme abréviation pour la formulation «propre à la consommation humaine» figurant dans le projet de loi.

présente deux lois dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, à savoir une loi sur l'imposition des spiritueux et une nouvelle loi sur l'alcool.

La *loi sur l'imposition des spiritueux* règle la perception et le contrôle de l'impôt sur les boissons spiritueuses. Son champ d'application inclut à la fois les boissons spiritueuses et l'éthanol, seul l'éthanol destiné à la consommation étant soumis à l'impôt sur les boissons spiritueuses. La loi sur l'imposition des spiritueux sert clairement des intérêts fiscaux.

En revanche, des considérations de santé publique sont au cœur de la *loi sur l'alcool*. Cette loi remplace, par des dispositions uniformes régissant l'ensemble du marché des boissons alcooliques, les limitations du commerce et de la publicité qui figurent actuellement dans la loi sur l'alcool pour les boissons spiritueuses et dans la législation sur les denrées alimentaires pour les boissons spiritueuses, la bière et le vin. Elle permet ainsi de supprimer les redondances et de lever l'insécurité juridique dont pâtissent les acteurs du marché. La nouvelle loi sur l'alcool précise la séparation des tâches entre la Confédération (contrôle de la publicité) et les cantons (contrôle du commerce); en outre, elle permet à la Confédération d'attribuer des tâches à un seul organe d'exécution. La loi sur l'alcool constitue ainsi un pilier important d'une politique cohérente en matière d'alcool.

L'intervention parlementaire suivante s'inscrit dans le contexte de la révision totale de la loi sur l'alcool:

05.3151 Motion Hegetschweiler Rolf du 17 mars 2005:

Modification de la loi sur l'alcool

L'auteur de cette motion, qui a été adoptée, demande que l'éthanol utilisé à d'autres fins que la consommation, notamment comme carburants, soit exclu du monopole d'importation de la Confédération.

2 Introduction: l'alcool, un bien à vocations multiples

En chimie, un *alcool* est un composé organique dont la molécule contient un ou plusieurs groupes hydroxyles. L'atome de carbone auquel est lié le groupe hydroxyle ne peut ni faire partie d'un cycle aromatique, ni posséder de substituant de rang plus élevé. Les alcools comprennent notamment le méthanol et l'éthanol. Dans l'usage courant, l'alcool ne désigne toutefois que l'éthanol. Contrairement au méthanol, l'éthanol n'est pas toxique et se trouve aussi bien dans les boissons alcooliques (boissons spiritueuses, bière, vin) que dans un grand nombre de denrées alimentaires et d'objets usuels. Le terme *alcool* est utilisé ici dans son acception courante, tel qu'il apparaît dans les législations fédérales sur l'alcool et sur les denrées alimentaires.

Par *boisson distillée*, on entend toute boisson alcoolique contenant de l'éthanol obtenu par distillation ou par un autre procédé technique. Les boissons alcooliques fabriquées par *fermentation naturelle* (bière et vin) ne font donc pas partie des boissons distillées.

Les boissons distillées affichant un pourcentage élevé d'alcool sont désignées, en Suisse comme sur le plan international, par le terme *éthanol*. Dans la langue de tous les jours, la distinction suivante est faite parmi les boissons distillées:

- Par *éthanol*, on entend les boissons distillées qui renferment un pourcentage élevé d'alcool et sont utilisées principalement à des fins industrielles et commerciales. Ci-après, ce sont les boissons distillées qui affichent une teneur en alcool d'au moins 80 % du volume et qui tombent donc sous le monopole d'importation de la Confédération.
- Les *boissons spiritueuses* désignent ci-après les boissons distillées dont la teneur en alcool est inférieure à 80 % du volume. Elles sont destinées à la consommation.

Le marché des boissons distillées reprend la même distinction. La raison tient notamment au traitement fiscal différent dont font l'objet les boissons spiritueuses et l'éthanol. Ainsi, les premières sont soumises à l'impôt sur les boissons spiritueuses, parce qu'elles sont destinées à la consommation. Quant à l'éthanol, qui n'est que dans une faible mesure destiné à la consommation, il échappe dans une large mesure à cet impôt.

<i>Etat à la fin du premier semestre de 2009</i>	Marché des boissons spiritueuses	Marché de l'éthanol
Contenu du monopole de la Confédération	Fabrication de boissons spiritueuses (autorisation étendue aux particuliers par le biais de concessions).	Fabrication d'éthanol (autorisation étendue aux particuliers par le biais de concessions); importation d'éthanol.
Volume du marché en millions de litres d'alcool pur	Env. 10.	Env. 50.
Importateurs	Entreprises privées, particuliers.	RFA (et env. 10 entreprises privées à raison de 0,07 millions de litres).
Producteurs suisses	Entreprises privées, particuliers (industrie, agriculture).	Pour l'heure, <i>aucun</i> producteur suisse.
Part d'importation sur le marché	Env. 85 %.	100 %.
Commerce	Entreprises privées, particuliers.	RFA (importateur), entreprises privées (revendeurs).
Utilisation principale	Consommation.	Production industrielle ou commerciale.
Utilisateurs principaux	Particuliers.	Entreprises privées.

<i>Etat à la fin du premier semestre de 2009</i>	Marché des boissons spiritueuses	Marché de l'éthanol
Assujettissement à l'impôt	Oui.	Non ² .
Objectif de l'activité de contrôle de la RFA	Contrôle effectué pour des raisons sanitaires et fiscales.	Contrôle effectué pour des raisons fiscales.

2.1 L'alcool utilisé à des fins industrielles et commerciales

L'éthanol est un bien important 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 fabrication de parfums et de produits de soins corporels;
- 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 dans les denrées alimentaires;
- l'*industrie des boissons spiritueuses* utilise 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. Dans le domaine de la santé, l'éthanol est aussi un bien indispensable.

Force est de constater que le besoin d'éthanol est en augmentation. On mène également des recherches sur la possibilité d'utiliser ce produit comme succédané du pétrole.

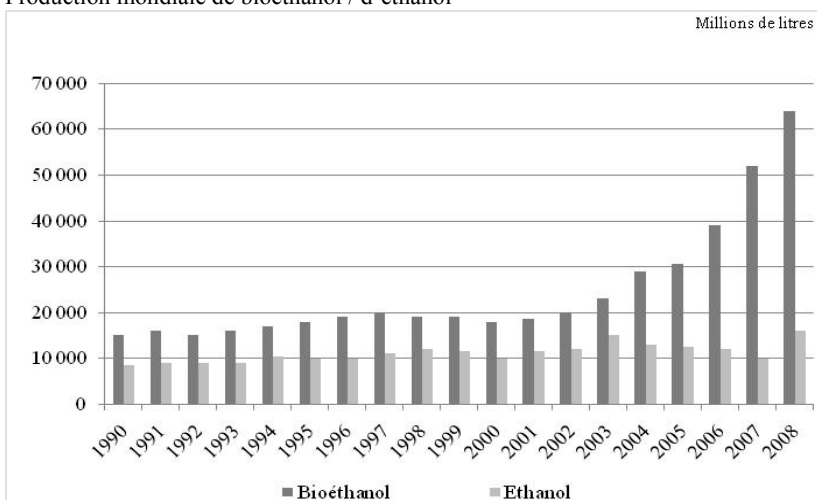
2.2 L'alcool utilisé comme carburant (bioéthanol)

Pour répondre à l'importance croissante des enjeux climatiques, à la cherté de l'essence et aux efforts visant à l'autonomie énergétique, divers Etats comme les Etats-Unis encouragent la production d'alcool utilisé comme carburant, ce qui se traduit par une hausse des quantités produites:

² Environ 3 % de l'éthanol importé est destiné à la consommation, si bien qu'il est soumis à l'impôt sur les boissons spiritueuses.

Figure 1

Production mondiale de bioéthanol / d'éthanol



Source: F.O.LICHTS

Entre 2002 et 2008, la production de bioéthanol a triplé, tandis que celle d'éthanol est restée quasiment stable. Le bioéthanol est produit dans près de 75 pays (env. 90 % de la production totale se faisant aux Etats-Unis et au Brésil). Il s'agit d'un marché en forte croissance dans les pays émergents ou en développement, où il procure de nombreux emplois.

La loi américaine de 2007 sur l'énergie prévoit de porter à 20 %, en l'espace de dix ans, la part des biocarburants sur son territoire. Dans l'UE, la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables est entrée en vigueur le 25 juin 2009³. L'UE y prévoit que d'ici à 2020, chaque Etat membre devra afficher une part d'au moins 10 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation totale d'énergie destinée au secteur des transports.

La Suède entend renoncer complètement au pétrole d'ici à 2030. L'essence serait alors remplacée par des biocarburants.

En Suisse, le bioéthanol est exonéré à certaines conditions de l'impôt grevant les carburants suite à l'entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2008 de la révision partielle de la loi sur l'imposition des huiles minérales⁴. En même temps, le monopole d'importation de la Confédération est tombé. A travers cette révision partielle de la loi sur les huiles minérales, la Confédération vise à réduire les émissions de CO₂ et la présence dans l'air de polluants provenant du trafic routier.

³ 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.

⁴ RS 641.61

Le message du Conseil fédéral relatif à la révision partielle de la loi sur les huiles minérales évalue à 200 millions de litres le potentiel annuel à moyen terme du bioéthanol en Suisse, ce qui équivaldrait pour l'ensemble du territoire à un mélange d'essence contenant 5 % de bioéthanol et réduirait les émissions de CO₂ de 0,47 million de tonnes, soit un point de pourcentage des émissions totales en Suisse. Environ 4 millions de litres de bioéthanol d'une valeur de 5 millions de francs ont été commercialisés en 2008, ce qui représente à peine 1 % de l'ensemble des ventes d'essence. Plus de 180 stations-service proposent aujourd'hui du bioéthanol, sous la forme de mélanges d'essence et de bioéthanol à hauteur de 5 % (E5) ou 85 % (E85).

En Suisse, la demande de bioéthanol dépend très fortement du prix de l'essence: si le prix à la pompe augmente, la demande de bioéthanol grimpe, et vice-versa.

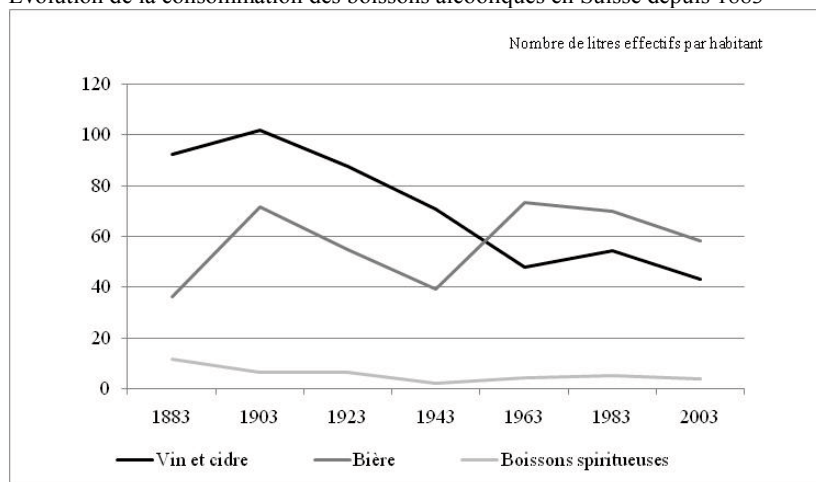
Jusqu'en 2008, le bioéthanol commercialisé en Suisse provenait exclusivement de l'entreprise Borregaard, qui était l'unique fabricant suisse de ce carburant. A l'automne 2008, cette société a fermé ses portes. Depuis lors, le marché suisse doit être approvisionné par l'intermédiaire d'importations. Même si les importations ne dépendent plus entièrement de la Confédération, dont la compétence n'est plus que subsidiaire, l'approvisionnement en bioéthanol est assuré exclusivement, à défaut d'autres importateurs, par Alcosuisse, le centre de profit de la RFA. Depuis le début 2009, Alcosuisse acquiert son bioéthanol en Scandinavie, où il est fabriqué à partir de déchets de bois uniquement et donc ne concurrence ni la chaîne alimentaire humaine, ni la chaîne alimentaire animale.

2.3 L'alcool utilisé comme bien de consommation

En tant que *bien de consommation ou denrée d'agrément*, l'alcool vendu sous la forme de boissons spiritueuses, de bière ou de vin a toujours fait partie de notre culture sociale.

Figure 2

Evolution de la consommation des boissons alcooliques en Suisse depuis 1883



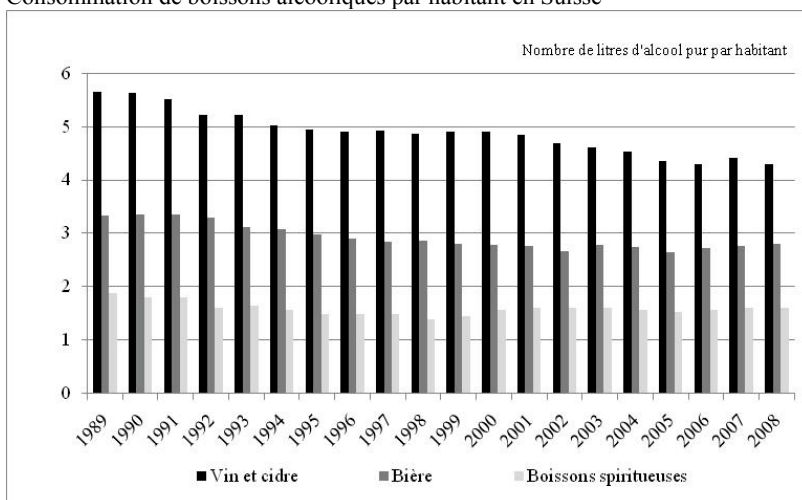
La boisson alcoolique la plus appréciée est le vin (parts calculées en fonction de la consommation d'alcool pur), puis la bière. Bien qu'elle représente une faible part (20 %) de la consommation totale d'alcool, la quantité de boissons spiritueuses consommée se répartit sur un nombre d'habitants moins élevé que celle qui concerne la bière et le vin.

<i>Année de référence: 2008</i>	Consommation annuelle par habitant en litres d'alcool pur	Part du volume total consommé, en %
Vin (y c. cidre)	4.4	50.0
Bière	2.8	31.8
Boissons spiritueuses	1.6	18.2

Au cours des 20 dernières années, la consommation d'alcool par habitant a constamment reculé.

Figure 3

Consommation de boissons alcooliques par habitant en Suisse



Le chiffre d'affaires total que les producteurs, les grossistes, les détaillants et les propriétaires d'établissements publics réalisent chaque année en Suisse grâce aux boissons alcooliques s'élève à plus de 10 milliards de francs.

L'alcool est présent non seulement dans les boissons, mais également dans les denrées alimentaires. On en trouve notamment dans le chocolat (par ex. bâtons au kirsch, truffes), les articles de boulangerie (par ex. tourtes au kirsch) ou les mélanges de fondue prêts à l'emploi. Toutefois, les quantités d'alcool utilisées dans ce domaine sont faibles.

2.4

Boissons spiritueuses

Ces 30 dernières années, le marché suisse des boissons spiritueuses a connu de profonds changements. Au milieu des années 80, la branche suisse des boissons spiritueuses disposait encore d'une part de marché supérieure à 80 %. Dix ans plus tard, cette part ne s'élevait plus qu'à 50 %.

En 1996, la loi sur l'alcool a été partiellement révisée et adaptée aux prescriptions européennes et internationales régissant le commerce. L'art. III de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) prévoit notamment le principe de l'égalité de traitement des produits suisses et étrangers en matière d'imposition et s'applique aussi aux boissons spiritueuses⁵. L'introduction, le 1^{er} juillet 1999, d'un taux unique d'imposition pour les boissons spiritueuses marque la fin du privilège fiscal accordé à la branche suisse des boissons spiritueuses. Il en est résulté une baisse de prix des boissons spiritueuses importées de 30 à 50 %, tandis que les boissons spiritueuses suisses renchérisaient de 3 francs par litre d'alcool pur, sous l'effet du taux unique d'imposition⁶. La consommation de boissons spiritueuses a augmenté par la suite et avoisine depuis quelques années 4 litres (effectifs) par habitant et par année⁷.

A l'heure actuelle, les boissons spiritueuses suisses ne représentent en termes de quantité plus que 13 % environ du marché suisse, soit 3 % du marché des boissons alcooliques. Ce recul est dû à toutes sortes de raisons. Il a entraîné un profond changement structurel, qui se poursuit aujourd'hui. Actuellement, dix grandes entreprises produisent professionnellement près de 80 % des boissons spiritueuses. Pendant ce temps, les petites exploitations luttent pour leur survie.

Comparée à celle des pays étrangers, la branche suisse des boissons spiritueuses est pénalisée à maints égards. D'une part, les exploitants indigènes n'étaient pas autorisés jusqu'en 1999 à distiller les céréales. D'où l'absence de tradition indigène de production du whisky ou de la vodka, boissons très prisées aujourd'hui. De même, la production d'absinthe est restée interdite jusqu'en 2005. Cette interdiction remonte à une initiative populaire de 1905, acceptée par le peuple et les cantons le 5 juillet 1908.

D'autre part, les coûts de production sont plus élevés en Suisse qu'à l'étranger. De plus, les pays voisins favorisent la branche en lui accordant des avantages fiscaux et en lui garantissant en partie le rachat de la production⁸. Ce genre de privilège a été peu à peu supprimé en Suisse, puis complètement aboli en 1999.

⁵ Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT; RS **0.632.21**)

⁶ HEEB, Jean-Luc, GMEL, Gerhard, ZURBRÜGG, Christoph, KUO, Meichun, REHM, Jürgen 2003, p. 1433-1466

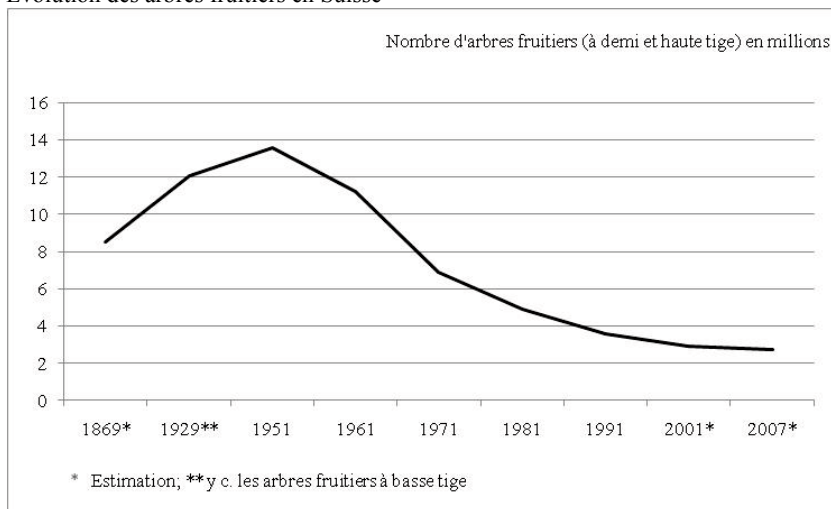
⁷ Durant la période en question, la consommation par habitant a évolué comme suit: alors qu'elle s'élevait à 3,5 litres en 1998 et à 3,6 litres en 1999, elle a passé à 3,9 litres en 2000 pour s'établir aux environs de 4 litres à partir de 2001.

⁸ En Allemagne, par exemple, 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). De plus, l'Allemagne exonère de l'impôt toute production excédant de quelque 40 % le rendement normal. En outre, les petits distillateurs agricoles qui commercialisent eux-mêmes leurs produits sont soumis à un taux réduit d'impôt à la consommation. Voir KASTNER 2009, p. 137 s.

Les cerises, les pruneaux et les poires sont les principales matières premières utilisées en Suisse pour la production de boissons spiritueuses. Une part maximale de 40 % de la récolte de ces fruits est destinée à la distillation. Le recul de l'activité nationale de distillation exerce un impact direct sur la culture suisse des fruits et donc sur la biodiversité et le paysage. Depuis 1960, plus de huit millions d'arbres à haute tige ont disparu. Sur les quelque 2,3 millions d'arbres restants, 800 000 (30 %) sont menacés.

Figure 4

Evolution des arbres fruitiers en Suisse



Source: Office fédéral de la statistique

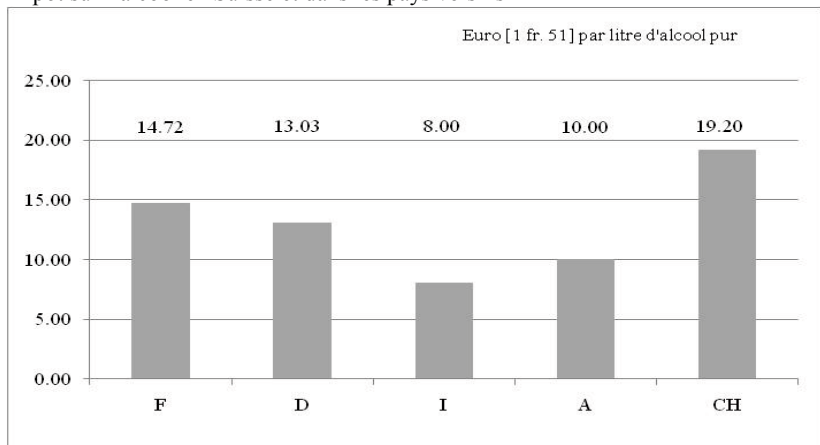
Loin d'être due uniquement au recul de la distillation, cette évolution s'explique principalement par les efforts consentis d'une manière générale pour trouver des modes de production plus économiques. Les paiements directs de la Confédération d'un montant de 15 francs et les autres contributions allant jusqu'à 35 francs par année et par arbre ont certes permis de ralentir la disparition des arbres à haute tige, mais pas de la stopper.

En Suisse, les boissons spiritueuses indigènes et les boissons spiritueuses importées sont soumises à un impôt à la consommation bien plus élevé que dans les pays voisins⁹.

⁹ Au Danemark, en Irlande, en Grande-Bretagne, en Finlande, en Norvège et en Suède, l'impôt sur les boissons spiritueuses est plus élevé qu'en Suisse. Source: L'alcool en chiffres 2009, p. 38.

Figure 5

Impôt sur l'alcool en Suisse et dans les pays voisins

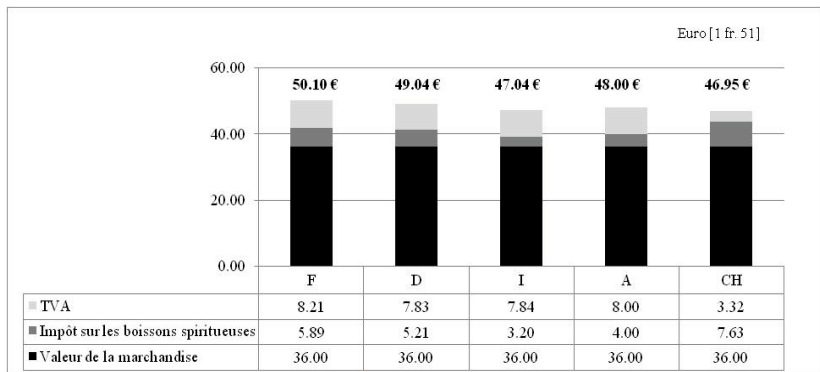


Si, dans cette comparaison, on tient également compte de la taxe sur la valeur ajoutée, les résultats varient considérablement. En Suisse, la charge fiscale est élevée uniquement pour les produits bon marché. En effet, lorsque la valeur de la marchandise augmente, l'impôt diminue grâce à une taxe sur la valeur ajoutée très basse. Dans l'ensemble, la charge fiscale est relativement basse en Suisse dans le segment de prix supérieur.

Pour un litre de boissons spiritueuses dont la teneur en alcool est de 40 % du volume et la valeur de 36 euros, l'impôt sur les boissons spiritueuses et la taxe sur la valeur ajoutée s'élèvent à 10,95 euros en Suisse, 12,00 euros en Autriche, 11,04 euros en Italie, 13,04 euros en Allemagne et 14,01 euros en France.

Figure 6

Imposition d'un litre de boissons spiritueuses (à 40 % du volume et d'une valeur de 36 euros)

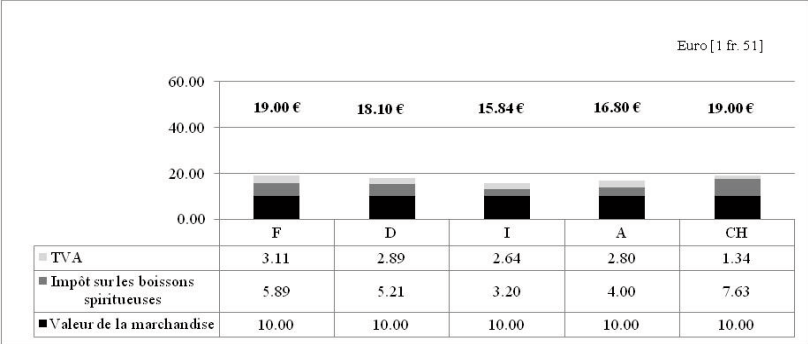


Le graphique change un peu d'apparence pour une charge fiscale grevant un litre de boissons spiritueuses dont la teneur en alcool est de 40 % du volume et la valeur de

la marchandise de 10 euros. Tandis que la charge fiscale s'élève à 5,84 euros en Italie et à 6,80 euros en Autriche, elle passe à 8,10 euros en Allemagne. Les premières places du classement sont occupées par la Suisse et la France avec respectivement 8,97 et 9,00 euros. Ces exemples ne tiennent pas compte du pouvoir d'achat et d'autres impôts propres à chaque pays.

Figure 7

Imposition d'un litre de boissons spiritueuses (à 40 % du volume et d'une valeur de 10 euros)



2.5 Bière et vin

L'alcool contenu dans la bière ou le vin ne se distingue pas de celui présent dans les boissons spiritueuses. La seule différence réside dans le mode de production, l'alcool de la bière et du vin étant obtenu par fermentation naturelle. Le droit fédéral déterminant est la loi sur l'imposition de la bière¹⁰ ou, pour le vin, la législation sur l'agriculture¹¹.

En 2008, quelque 362 millions de litres de *bière* ont été brassés en Suisse, pour des importations de 86 millions de litres en provenance de 74 pays. Il s'est bu 448 millions de litres de bière. Les exportations ont avoisiné 7 millions de litres¹².

La même année, 270 millions de litres de *vin* (188 millions de litres de vin rouge et 82 millions de vin blanc) ont été bus en Suisse. Un peu plus du tiers de ce vin provenait de la production indigène. Sur 101 millions de litres fabriqués en Suisse, seuls 2 millions ont été exportés. Les importations ont atteint au total 167 millions de litres, dont 131 pour le vin rouge. Dans ce contexte, la proportion du vin en bouteil-

¹⁰ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB; RS 641.411).
¹¹ Soit notamment: ordonnance du 14 novembre 2007 sur la viticulture et l'importation de vin (ordonnance sur le vin; RS 916.140); 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); 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).
¹² Le marché suisse de la bière en chiffres, www.bier.ch/sites/de/statistiken1.php (état le 6.11.2009).

le, plus onéreux, progresse inexorablement au détriment du vin en vrac bon marché. La tendance s'est encore renforcée en 2008¹³.

3 La politique de la Confédération en matière d'alcool

3.1 Bases et évolution

3.1.1 Stratégie de réduction de la production

La politique suisse en matière d'alcool remonte à la création de la première loi sur l'alcool. Cette législation répondait au 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.

En 1885, la Constitution fédérale attribue à la Confédération une compétence législative en matière de boissons distillées. Celle-ci se limite toutefois aux produits tirés de la pomme de terre et exclut les eaux-de-vie à base de fruits. La première loi sur l'alcool suit en 1886, instaurant les monopoles de la Confédération en vigueur jusqu'ici sur la fabrication et 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, au cours des années suivantes, à une croissance exponentielle de la distillation de fruits, laissant craindre une nouvelle expansion de la consommation.

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 promulgue la loi sur l'alcool, toujours en vigueur aujourd'hui.

La loi sur l'alcool 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 de 1931, le Conseil fédéral assigne trois grands objectifs à la nouvelle loi sur l'alcool:

1. réduction de la consommation de l'eau-de-vie;
2. utilisation rationnelle des matières premières distillables et des boissons distillées et perfectionnement des procédés de distillation;
3. augmentation des recettes destinées à l'assurance-vieillesse et survivants.¹⁴

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

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

Dans les années 50, la Confédération subit deux échecs en votation populaire, visant à introduire un impôt sur les boissons qui a pour objectif de fiscaliser toutes les boissons alcooliques. Dans les années 60, le peuple rejette à une large majorité une autre initiative populaire qui poursuit le même but.

¹³ L'année viticole 2008, p. 40.

¹⁴ Message du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1931 à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'alcool (FF 1931 I 729).

3.1.2

Stratégie de limitation de l'accès aux boissons alcooliques: passage à la régulation du marché

A la fin des années 70, les Jeunes Bons-Templiers suisses lancent une initiative populaire visant l'interdiction de toute publicité pour les boissons alcooliques et autres. 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 en tablant sur le fait que le Conseil fédéral tiendra compte dans une large mesure des objectifs des auteurs de l'initiative par la voie législative et celle de l'ordonnance¹⁵. Par la suite, des limitations 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 gratuites¹⁶. Cette interdiction marque le début de la régulation du marché à des fins de santé publique.

Les alcopops sont des boissons mélangées à base de boissons spiritueuses prêtes à la consommation contenant une quantité élevée de sucre, ce qui les rend très appréciés des jeunes. La loi actuelle sur l'alcool les soumet depuis 2004 à un impôt spécial, représentant 400 pourcent de l'impôt sur les boissons spiritueuses.

En 2001, sont arrivées sur le marché de nouvelles boissons mélangées contenant des boissons spiritueuses classiques telles la vodka ou le rhum. Grâce à leur taux élevé de sucre, les boissons mélangées - aujourd'hui appelées alcopops - ont acquis une grande popularité, particulièrement auprès des jeunes. En 2002, 40 millions de bouteilles de ces boissons mélangées ont été vendues en Suisse. Pour combattre l'alcoolisme chez les jeunes, la Confédération a introduit en 2003 l'impôt spécial sur les alcopops. Depuis lors, les producteurs ont modifié leurs recettes et ont notamment réduit le sucre ajouté, de sorte que les recettes fiscales sur ces produits ont aujourd'hui clairement reculé.

Sous l'angle de la santé publique, l'impôt spécial est un succès:

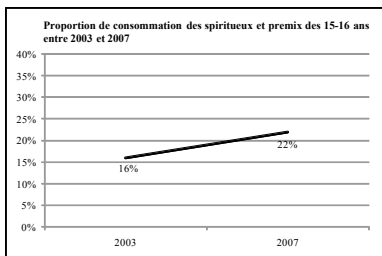
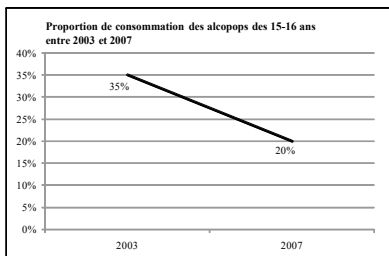
Depuis 2002, la consommation d'alcool marque une tendance à la diminution, même chez les jeunes¹⁷. La baisse de consommation des alcopops est statistiquement significative. La part des jeunes consommateurs est passée de 35 pourcent (état 2003) à 20 pourcent (état 2007). C'est en premier lieu l'impôt spécial¹⁸ qui a entraîné cette diminution:

¹⁵ Voir le message du 11 décembre 1978 concernant la modification de la loi fédérale sur l'alcool (FF 1979 I 57).

¹⁶ Les possibilités accordées au vin et à la bière ne s'appliquent actuellement pas aux boissons spiritueuses. Ces dernières ne peuvent pas faire l'objet d'une dégustation dans le commerce de détail. C'est le principe de la perception olfactive plutôt que dégustative qui prévaut. A une époque marquée par la grippe pandémique de type H1N1 notamment, il y a lieu de remettre en question cette pratique d'un point de vue hygiénique.

¹⁷ Voir <http://www.sucht-info.ch/fr/faits-et-chiffres/alcool/jeunes/>

¹⁸ "L'introduction de l'impôt spécial sur les alcopops a donc atteint son objectif de santé publique". Réponse du Conseil fédéral du 02.12.2005 à l'Interpellation du Conseiller national Didier Berberat, Taxe sur les alcopops. Législation contournée? (05.3020)



Le renchérissement du prix des alcopops dû à l'impôt les a rendus moins attractifs pour les jeunes, malgré leur pouvoir d'achat important¹⁹.

Les alcopops dont la recette a été modifiée sont moins sucrés et sont moins en vogue, avant tout auprès des jeunes.

La consommation des jeunes pour la période concernée ne s'est reportée que partiellement sur les boissons à mélanger soi-même, à base de boissons spiritueuses²⁰.

Les boissons sucrées prêtes à consommer à base de bière et de vin suscitent toujours un vif intérêt auprès des jeunes²¹. Contrairement aux alcopops à base de boissons spiritueuses, ils ne sont pas assujettis à un impôt spécial.

L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, le 1^{er} janvier 2000, a mis fin au mandat constitutionnel d'origine, prévoyant que «la législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie». Dans le cadre de la législation sur l'alcool, la Confédération doit désormais tenir compte «en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool»²². En adoptant cette nouvelle orientation, le législateur répond à l'évolution constatée en Suisse au cours du 20^e siècle, la majorité de la population faisant preuve d'un comportement responsable en matière de consommation de boissons spiritueuses²³. D'où l'importance d'examiner à la lumière de la nouvelle Constitution fédérale les inno-

¹⁹ Du pouvoir d'achat des consommateurs entre 16 et 34 ans, respectivement leurs dépenses pour les boissons alcooliques, voir Institut Link, Comportements de consommation et d'achat de boissons alcoolisées chez les jeunes de 16 à 34 ans en Suisse, mandat de la RFA, Berne (2009).

²⁰ Gmel, G., Rehm, J., Kuntsche, E., Wicki, M. & Grichting, E. (2008), The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD) en Suisse. Comparaison des résultats les plus importants de 2003 à 2007. Rapport de recherche. Lausanne: Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies.

²¹ Niederer, Korn, Lussman, Kölliker 2008, p. 96. De la popularité des alcopops chez les jeunes et les enfants, voir aussi: la consommation de substances psychoactives chez les écolières et écoliers en Suisse, Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies, Lausanne 2007, p. 16s., publié sous

<http://www.saphirdoc.ch/permalien.htm?saphirid=68416> (état 19.04.2010)

²² Art. 105 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101).

²³ En Suisse, on estime à 250 000 le nombre des personnes qui dépendent de l'alcool (voir entre autres MÜGLER 2009, p. 6).

ventions préconisées par le Conseil fédéral dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool.

Aujourd'hui, outre la loi sur l'alcool, la législation déterminante pour la politique de la Confédération en matière d'alcool comprend notamment la loi sur l'imposition de la bière²⁴, une partie de la législation sur les denrées alimentaires²⁵ ainsi que de la loi fédérale sur la radio et la télévision et de son ordonnance d'application²⁶. Les dispositions relatives au vin qui figurent dans la législation sur l'agriculture ne font pas partie de la politique en matière d'alcool, mais de la politique agricole.

3.1.3 Programme National Alcool (PNA)

Le 22 juin 2008, le Conseil fédéral a approuvé le Programme National Alcool (PNA) 2008-2012. Il s'agit de réduire la consommation problématique d'alcool²⁷ et la dépendance à l'alcool, qui ont de nombreuses conséquences négatives: atteintes à la santé et maladies chez les consommateurs et leurs proches, retombées sur la famille, pour les enfants en particulier, grand nombre de blessures et d'accidents (par ex., un accident mortel de la route sur six est dû à l'alcool). De plus, l'alcool peut provoquer des comportements agressifs qui se manifestent sous la forme de violences domestiques, de violences chez les jeunes ou de débordements violents lors de manifestations sportives par exemple. Selon l'OFSP, l'alcool fait partie des cinq facteurs de maladie les plus importants et occasionne, en Suisse, 9 % de la morbidité²⁸. La consommation problématique d'alcool concerne presque toutes les tranches d'âge, de l'ivresse ponctuelle parmi les jeunes à la consommation chronique chez les plus de 50 ans. Le PNA vise à réduire les conséquences négatives de la consommation d'alcool pour les personnes concernées, leur entourage et la société en général.

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

- sensibilisation de la société ainsi que des milieux politiques et économiques à la vulnérabilité particulière des enfants et des adolescents et soutien des mesures adéquates de protection de la jeunesse;

²⁴ Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB; RS **641.411**). Le message relatif à cette loi contient un historique de l'imposition de la bière (FF **2005** 5321).

²⁵ Ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAIUS; RS **817.02**); ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques (RS **817.022.110**). Sont notamment pertinentes, dans le cadre de la politique de la Confédération en matière d'alcool, les dispositions applicables à toutes les boissons alcooliques relatives au commerce et à la publicité.

²⁶ Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS **784.40**); ordonnance du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (ORTV; RS **784.401**).

²⁷ 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 avérés. On considère aussi comme problématique la consommation d'alcool par des personnes qui devraient en principe s'en abstenir, comme les enfants et les personnes malades. Voir PNA 2008-2012, p. 7, disponible sous:

²⁸ www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009). Voir également le message du 30 septembre 2009 relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention, LPrév; FF **2009** 6389).

- réduction de la consommation problématique d'alcool (ivresse ponctuelle, consommation chronique et inadaptée à la situation);
- diminution du nombre de personnes dépendantes de l'alcool;
- diminution sensible des conséquences négatives de la consommation d'alcool sur les proches et l'entourage;
- diminution des conséquences négatives de la consommation d'alcool sur la vie sociale et sur l'économie;
- coordination des activités des acteurs publics et privés du domaine de l'alcool et contribution à une mise en œuvre réussie du PNA;
- sensibilisation de la population aux effets négatifs de la consommation d'alcool et soutien des mesures prises pour les réduire.

A l'avenir, la prévention en matière d'alcool sera également régie par la loi sur la prévention, si cette dernière est adoptée sur la base du message approuvé le 30 septembre 2009 par le Conseil fédéral à l'intention du Parlement²⁹.

3.2 Compétences

3.2.1 Aperçu

Actuellement, les tâches relevant du domaine des produits alcooliques sont assumées par 18 offices fédéraux (AFC, AFD, FEDPOL, METAS, OFAE, OFAG, OFAS, OFC, OFCOM, OFEN, OFEV, OFFT, OFROU, OFS, OFSP, OFSPO, SECO, domaine de la défense), deux établissements de la Confédération (RFA, CNA), deux fondations de droit privé (Contrôle suisse du commerce des vins, Bureau de prévention des accidents) et les 26 cantons. A cette liste s'ajoutent la Commission fédérale pour les problèmes liés à l'alcool ([CFAL]; représentants de la Confédération: OFSP, RFA, SECO), qui conseille le Conseil fédéral sur des questions relatives à la prévention, et l'organe de direction national chargé de mettre en œuvre le PNA (représentants de la Confédération: OFSP, RFA). A l'avenir, l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé, en cours de création, s'occupera probablement aussi des questions d'alcool.

3.2.2 La Régie fédérale des alcools (RFA)

La RFA est chargée de l'exécution de la loi sur l'alcool. En 1901, elle obtient la personnalité juridique et devient ainsi le plus ancien établissement autonome de la Confédération.

En plus de la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses, la RFA est responsable de la surveillance du marché des boissons spiritueuses et de l'éthanol. Employant actuellement 168 personnes à plein temps (y c. le personnel d'Alcosuisse et 9 apprentis), elle génère un chiffre d'affaires annuel de quelque 300 millions de francs. Ses recettes nettes s'élèvent à 270 millions de francs environ et reviennent à raison de 90 % à la Confédération et de 10 % aux cantons³⁰. L'art. 131, al. 3, Cst. dispose que les cantons doivent utiliser le dixième du produit net de l'impôt sur les

²⁹ FF **2009** 6507

³⁰ Voir art. 44, al. 2, et art. 45, al. 1, Lalc.

boissons distillées (dîme de l'alcool), qui leur est versé, pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance.

En tant que centre de profit de la RFA, Alcosuisse jouit d'une grande autonomie, qui se traduit notamment par un positionnement propre vis-à-vis de l'extérieur. Disposant de 30 postes à plein temps, il 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 les 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 qu'Alcosuisse exploite à Delémont (JU) et à Schachen (LU) lui permettent d'approvisionner les clients suisses en éthanol à temps et en tout temps. Dans le commerce de détail, Alcosuisse est, dans toutes les régions de Suisse, en concurrence avec des privés qui, pour la plupart, se fournissent aussi chez lui. En lançant le projet «etha+» en 2004, il a jeté les bases du mélange de 5 ou 85 % de bioéthanol à l'essence. Alcosuisse approvisionne actuellement les quelque 180 stations-service qui proposent de l'essence contenant du bioéthanol en Suisse.

4 Objectifs de la révision totale

Le Conseil fédéral a formulé une série d'objectifs que la révision totale de la loi sur l'alcool doit permettre d'atteindre:

Réorganisation de la réglementation du marché (voir ch. 5)

- *Optimisation de la systématique de la loi*
La création de deux lois vise à éliminer les redondances et l'insécurité juridique qui s'ensuit. En outre, elle résout l'antinomie existant dans l'actuelle loi sur l'alcool entre les intérêts relevant de la santé publique et ceux relevant de la politique fiscale.
- *Mise en place des conditions nécessaires à une politique cohérente (du marché) de l'alcool*
Le commerce des boissons alcooliques est soumis à des règles uniformes.

Libéralisation du marché (voir ch. 6)

- *Simplification de la production des boissons spiritueuses et de l'éthanol en Suisse*
Cet objectif peut être atteint par la suppression des monopoles de la Confédération en matière de fabrication de boissons spiritueuses et d'éthanol. A l'avenir, les producteurs ne devront plus se soumettre à une fastidieuse procédure de concession. Il leur suffira d'annoncer leur activité à la Confédération pour être inscrits comme ayants droit dans un registre public de l'alcool. D'autres allègements sont visés avec l'abandon de 41 des 43 autorisations prévues aujourd'hui dans la législation sur l'alcool.
- *Libéralisation du marché indigène de l'éthanol*
Cet objectif peut être atteint par l'abandon du monopole d'importation de l'éthanol détenu par la Confédération. Un autre allègement réside dans le remplacement de l'obligation de dénaturation par un droit à la dénaturation. Pour préserver la justice fiscale, il faudra prévoir des mesures ciblées de «re-

réglementation», comme la procédure d'annonce destinée aux importateurs et l'introduction d'engagements d'utilisation.

Optimisation des systèmes d'imposition et de contrôle (voir ch. 7)

- *Rationalisation du système d'imposition*

La création, à la base du système d'imposition, d'un lien systématique avec les producteurs ramènera le nombre d'assujettis de 48 000 aujourd'hui à 3000. 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, la RFA prépare déjà aujourd'hui l'introduction de transactions commerciales sous forme entièrement électronique (solutions de cyberadministration).

- *Rationalisation du système de contrôle*

Il s'agit de remplacer les contrôles quasiment systématiques par un contrôle axé sur les risques, sans mettre en péril le produit de l'impôt. Les autres allègements dans le domaine des contrôles découlent des principes susmentionnés: plus la procédure et les réglementations sont simples, plus les contrôles nécessaires seront limités. Ces nouveautés allégeront sensiblement les charges administratives, tant pour l'administration que pour la branche.

Réorganisation de l'exécution des tâches (voir ch. 8)

- *Réorganisation de la RFA*

L'abandon du monopole d'importation requiert la privatisation complète d'Alcosuisse. Quant aux activités restantes, elles seront ajustées au portefeuille élagué des tâches et réintégrées dans l'administration centrale de la Confédération, sans autonomie juridique.

La RFA reprendra par étapes, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, les normes en vigueur dans l'administration centrale de la Confédération (informatique, personnel, constructions, logistique, achats). Elle a d'elle-même repris l'identité visuelle de la Confédération dès le 1^{er} janvier 2009.

- *Optimisation des tâches de la Confédération en matière d'alcool*

Les tâches de la Confédération en matière d'alcool seront réexaminées et leur exécution réorganisée le cas échéant, sur la base de cet inventaire des tâches.

5 Optimisation de la systématique de la loi

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, le Conseil fédéral propose deux lois, l'une sur l'imposition des spiritueux, l'autre sur l'alcool. Ainsi, les dispositions de la loi sur l'alcool en vigueur relevant de la politique fiscale (voir surtout les art. 3 à 40 ainsi que les art. 44 ss Lalc) figureront désormais dans la loi sur l'imposition des spiritueux, tandis que celles qui réglementent le marché dans une optique de santé publique (à commencer par les art. 41 à 43a ainsi que les art. 49 ss Lalc) seront précisées, complétées de façon ciblée et transférées dans la nouvelle loi sur l'alcool, applicable à toutes les boissons alcooliques sans distinction. Les motifs ayant amené le Conseil fédéral à procéder ainsi sont exposés ci-dessous, au ch. 5.1.

5.1

Situation

5.1.1

Doubles réglementations

La loi sur l'alcool est aussi bien une loi sur le marché qu'une loi fiscale.

Outre une série de dispositions portant sur la sécurité des produits en général, la législation sur les denrées alimentaires renferme des dispositions sur le commerce de boissons alcooliques (et donc aussi de boissons spiritueuses) et la publicité.

Or, dans la loi sur l'alcool comme dans la législation sur les denrées alimentaires, les dispositions régissant le commerce et la publicité des boissons alcooliques s'avèrent des corps étrangers et font double emploi dans le domaine des boissons spiritueuses.

5.1.2

Optique de la réglementation du marché: des dispositions différentes pour (pratiquement) la même chose

Les boissons spiritueuses, la bière et le vin sont des boissons alcooliques. La différence ne tient pas à l'alcool renfermé, mais à la procédure utilisée pour l'obtenir. Leur statut juridique est également différent, comme le montre le tableau ci-dessous.

	Boissons spiritueuses	Bière	Vin
Bases légales au niveau fédéral			
Spécifiques	Loi sur l'alcool (Lalc; RS 680) ³¹ .	Loi sur l'imposition de la bière (LIB; RS 641.411) ³² .	Loi sur l'agriculture (LAgr; RS 910.1) ³³ .
Générales	Loi sur les denrées alimentaires (LDAI; RS 817.0) ³⁴ .		
Principales raisons de légiférer			
	Fiscales et de santé publique.	Fiscales et de santé publique.	Agricoles.
Impôts à la consommation			
Taux par litre d'alcool pur	29 francs (art. 131 Cst.).	5 fr. 40 ³⁵ (art. 131 Cst.).	Aucune imposition (aucune disposition dans la Cst.).
Allègements	Pour les agriculteurs ³⁶ et les petits producteurs.	Pour les petites brasseries indépendantes. L'échelonnement de l'impôt sur la bière en fonction des quantités n'a aucune incidence sur les recettes.	—
Recettes annuelles	Environ 300 millions de francs.	Environ 110 millions de francs.	0 franc.

³¹ La RFA est chargée de l'exécution de la loi sur l'alcool.

³² L'AFD est chargée de l'exécution de la loi sur la bière.

³³ L'OFAG et les cantons sont chargés de l'exécution de la loi sur l'agriculture.

³⁴ Les cantons sont chargés de l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires sous la surveillance de l'OFSP.

³⁵ Calcul en fonction de la bière la plus vendue d'une teneur en alcool de 4,7 % du volume pour une imposition dans la deuxième classe de l'impôt sur la bière.

³⁶ En principe, les boissons spiritueuses que les agriculteurs emploient dans leur exploitation sont exemptes d'impôt. La quantité maximale autorisée est calculée chaque année par la RFA en fonction de la surface, du nombre de personnes et du nombre d'arbres à haute tige déclarés.

	Boissons spiritueuses	Bière	Vin
Utilisation	Fonds affectés ³⁷ : les recettes nettes de la RFA reviennent à la Confédération et aux cantons dans une proportion de 9 contre 1.	Fonds non affectés: l'ensemble des recettes fiscales passent dans la caisse générale de la Confédération.	—
<i>Limitations du marché</i>			
Monopoles fédéraux	Monopole de fabrication.	—	
Limitations du commerce et de la publicité (régulation du marché)	Fortes limitations allant au-delà de la protection de la jeunesse.	Limitations axées sur la protection de la jeunesse.	
<i>Aides fédérales spécifiques au produit</i>			
Aide de la Confédération aux producteurs	—	—	Au moyen de la promotion des ventes.

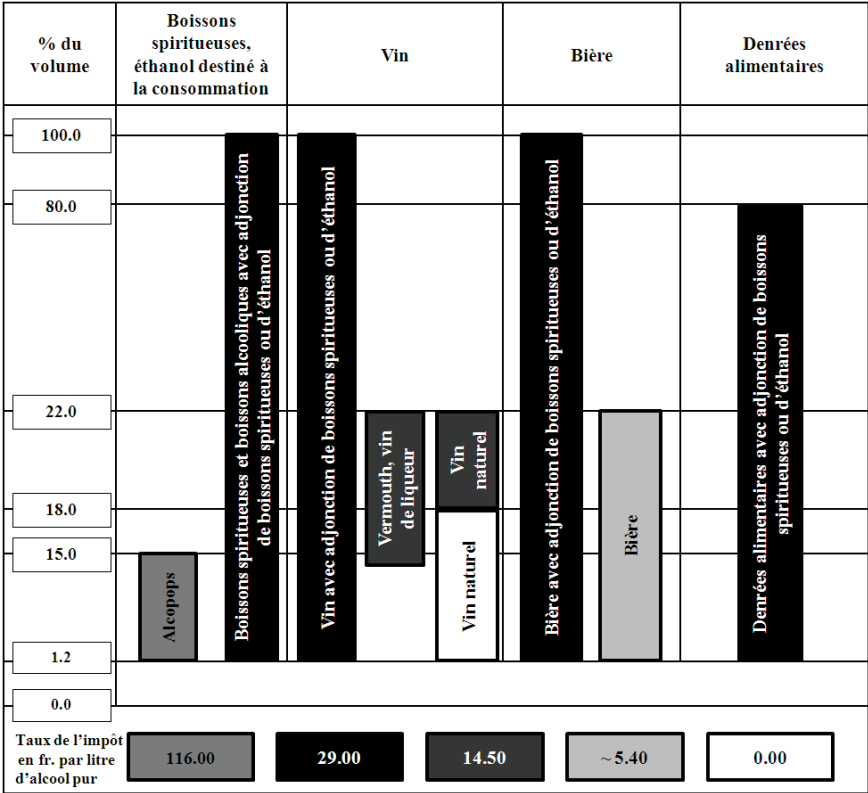
Sur le plan matériel, les inégalités de traitement entre les différentes boissons alcooliques apparaissent surtout au niveau de l'imposition et s'expliquent tant par l'histoire que par le droit constitutionnel³⁸.

³⁷ Voir les art. 112, al. 5, et 131, al. 3, Cst. (RS **101**).

³⁸ Imposition: 1 dl de whisky (teneur de 50 % du volume): 1 fr. 45, 1 dl de bière (teneur de 4,7 % du volume): env. 3 ct. (2^e classe de l'impôt sur la bière), 1 dl de vin (13 % du volume): 0 franc, et 100 g de chocolat au kirsch: env. 10 ct. d'impôt à la consommation.

Figure 8

Vue d'ensemble de l'imposition des boissons alcooliques et des denrées alimentaires³⁹



L'inégalité de traitement se retrouve dans la réglementation du marché, avec les conséquences suivantes pour les acteurs du marché:

Les boissons spiritueuses sont soumises à des limitations nettement plus sévères du commerce et de la publicité que la bière et le vin, pour lesquels les restrictions ne concernent que la protection de la jeunesse. La présence de deux lois entraîne en outre des différences d'exécution. Alors que l'exécution de la loi sur l'alcool est du

³⁹ Le 12 juin 2009, les Chambres fédérales ont adopté le projet de révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce (LETC; RS 946.51). Au cœur de cette révision figure l'application autonome par la Suisse du principe «Cassis de Dijon». Il a notamment été décidé qu'à l'avenir, les vins naturels obtenus à partir de raisins frais ne seront soumis à la loi sur l'alcool que si leur teneur en alcool excède 18 % du volume (15 % actuellement). Cette nouvelle réglementation entrera en vigueur durant le premier semestre de 2010. La diminution des recettes fiscales consécutive à cette nouveauté devrait être inférieure à un million de francs.

ressort de la RFA, celle de la législation sur les denrées alimentaires incombe à l'OFSP, qui a délégué son exécution aux cantons.

L'évolution actuelle du marché reflète toujours moins cette distinction opérée pour des raisons historiques. Divers producteurs produisent aujourd'hui du vin *et* des boissons spiritueuses. De même, les importateurs et les commerçants ne se limitent généralement pas à un seul produit alcoolique, de sorte que dans la plupart des commerces de la branche, on trouve dans les mêmes locaux du vin et des boissons spiritueuses, du vin et de la bière ou encore toutes les boissons alcooliques. Enfin, les boissons mélangées remettent en cause les catégories de boissons alcooliques figurant dans la loi.

Ce hiatus entre la réalité et la loi n'est pas sans conséquences pour la branche. Plusieurs autorités s'appuient sur des bases juridiques différentes et ont chacune leur pratique, propre à leur domaine de compétence. Elles effectuent leurs contrôles

- à des moments différents;
- en poursuivant des objectifs tantôt différents, tantôt se recoupant;
- en se fondant sur des bases différentes.

Ainsi, la mise en place d'une réglementation uniforme du marché, si possible valable pour toutes les boissons alcooliques et dont l'exécution n'incomberait qu'à un seul office, faciliterait grandement la tâche de toutes les parties concernées.

5.1.3 Optique de l'impôt sur les boissons spiritueuses: conflit d'objectifs latent

L'impôt sur les boissons spiritueuses se base sur l'art. 131, al. 1, let. b, Cst. Il s'agit d'un impôt à la consommation qui répond principalement à des considérations de santé publique. Or toutes les dispositions concernant l'impôt sur les boissons spiritueuses n'obéissent pas à des impératifs de santé. Ainsi, le lien n'est qu'indirect pour les dispositions visant à une perception correcte et complète de l'impôt. En revanche, le taux d'impôt a une importance particulière pour la santé publique.

La loi sur l'alcool n'opère pas cette différenciation avec la clarté nécessaire. C'est sans doute ce qui a conduit à qualifier l'impôt sur les boissons spiritueuses de «mélange schizophrène» d'impôts à but tantôt fiscal et tantôt non fiscal⁴⁰. Le plaisir de l'individu exciterait la convoitise du fisc, qui a besoin qu'un maximum de citoyens continuent, d'année en année, à s'accorder ce plaisir que l'on prétend combattre⁴¹.

Ainsi, la loi sur l'alcool, en l'occurrence ses dispositions relatives à l'impôt sur les boissons spiritueuses, se retrouve prise dans un conflit d'objectifs latent. En effet, le taux d'imposition optimal d'un point de vue fiscal, soit celui permettant de maximiser les recettes de l'impôt, ne saurait être identique avec le taux optimal dans l'optique de la santé publique, à moins d'un heureux hasard. Dans un cas normal, les deux taux seront différents, même s'il n'existe pas de règle permettant de dire lequel devrait être le plus élevé. Le conflit d'objectifs peut également se manifester au niveau des restrictions de commerce: un assouplissement des limitations du commerce pour des motifs de santé publique ou une réduction des contrôles correspon-

⁴⁰ BÖCKLI 1975, p. 43

⁴¹ BÖCKLI 1975, p. 51

dants sont susceptibles de faire augmenter les ventes, la production ou les importations et donc les recettes fiscales.

Bien conscient de ce conflit d'objectifs, le Conseil fédéral avait souligné lors de la promulgation de la loi qu'elle «devra tenir compte de toutes ces exigences et s'efforcer de les concilier»⁴². Dans son message du 11 décembre 1978⁴³ concernant la modification de la loi fédérale sur l'alcool, le Conseil fédéral a précisé que les considérations de santé publique priment l'aspect fiscal.

5.2 Nouveauté

Le Conseil fédéral estime que la réglementation du marché des boissons alcooliques dans deux lois distinctes, prévoyant des compétences différentes en matière d'exécution, n'est plus acceptable, d'autant plus qu'elle entraîne non seulement de graves inefficiences tant au sein de l'administration que dans le secteur privé, mais également une insécurité juridique qui doit être prise au sérieux.

D'où la nécessité de réglementer le marché des boissons alcooliques sur la base d'une loi unique. Etant donné l'objet de ces réglementations, le regroupement ne devra se faire ni dans la loi sur l'alcool, ni dans la législation sur les denrées alimentaires, mais dans une nouvelle loi séparée. Il est vrai qu'ainsi, le recueil systématique comprendra une loi de plus. Mais y renoncer pour cette seule raison favoriserait la stratégie consistant à régler dans une seule loi des questions étrangères à son essence. En outre, le regroupement préconisé se justifie dans une optique d'organisation politique, en créant les conditions nécessaires à une meilleure exécution des tâches de la Confédération liées aux boissons alcooliques⁴⁴.

La nouvelle systématique légale fait également sens au vu du double objectif auquel obéissent actuellement la perception et le contrôle de l'impôt sur les boissons spiritueuses. Les dispositions en question feront désormais partie intégrante de la loi sur l'imposition des spiritueux. L'exécution de la nouvelle loi ne vise plus qu'un seul objectif, à savoir une imposition correcte et complète. En effet, aucun objectif de santé publique n'intervient en principe dans la perception et le contrôle de l'impôt sur les boissons spiritueuses. En revanche, les objectifs de santé publique, qui constituent la raison d'être de cette loi, sont déterminants pour fixer le taux d'imposition. La nouvelle loi prévoit explicitement que pour fixer le taux de l'impôt, la Confédération doit tenir compte des exigences de la protection de la santé. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le maintien de l'impôt spécial sur les alcopops. Il a beau être devenu insignifiant en termes de rendement, il reste judicieux, car s'il tombait, la consommation de ces boissons très appréciées, notamment des jeunes, risquerait de repartir à la hausse.

De manière générale, le Conseil fédéral attend de ces nouveautés, outre une efficacité accrue, une meilleure transparence ainsi qu'une plus grande cohérence dans l'exécution de la politique fédérale en matière d'alcool.

⁴² Message du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1931 à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'alcool (FF 1931 I 729).

⁴³ FF 1979 I 57

⁴⁴ Le Conseil fédéral a renoncé à une solution consistant à réunir dans la législation sur les denrées alimentaires ou dans la loi sur la prévention toutes les dispositions se rapportant à la réglementation du marché. L'argument décisif a été que la réglementation du marché constitue dans toutes ces lois un corps étranger.

6 Libéralisation du marché

L'art. 105 de la Cst. confère à la Confédération le droit de légiférer sur l'alcool obtenu par distillation. Dans le cadre de cette compétence, la Confédération a inscrit plusieurs monopoles dans la loi. A l'heure actuelle, les monopoles suivants sont encore en place:

- monopole de fabrication des boissons spiritueuses (voir ch. 6.1);
- monopole de fabrication de l'éthanol (voir ch. 6.1);
- monopole d'importation de l'éthanol (voir ch. 6.2).

6.1 Monopole de fabrication des boissons spiritueuses et de l'éthanol

6.1.1 Situation

La loi fédérale du 23 décembre 1886 concernant les spiritueux conférait déjà à la Confédération le *monopole de fabrication des boissons distillées*. A l'époque, la Confédération avait provisoirement limité son monopole à la distillation des pommes de terre. Or le Conseil fédéral s'est rapidement aperçu que ce monopole ne suffisait pas. En effet, la population l'a contourné en plantant des vergers et en s'adonnant à la distillation massive de fruits. D'où son constat que de larges couches de la population étaient exposées au danger de l'alcoolisme par l'abus des boissons fortes. Selon le Conseil fédéral, *«les désavantages d'ordre hygiénique et moral de cette situation imposaient d'agir, l'enseignement populaire n'ayant pas donné les résultats escomptés»*⁴⁵. Ce n'est qu'en 1930 que la population et les cantons ont adopté une modification de la Constitution fédérale étendant aux fruits le monopole de fabrication de la Confédération.

La Confédération n'a cependant jamais vraiment exercé elle-même ses droits de monopole, mais a mis au concours un nombre limité de lots destinés à la fabrication ou à la livraison de lots de 150 hectolitres au moins et de 1000 hectolitres au plus d'alcool absolu⁴⁶. Alors qu'en instaurant l'obligation de distiller une quantité minimale de matières premières, la Confédération entendait venir à bout des distilleries domestiques alors répandues⁴⁷, elle visait à juguler la production indigène au moyen du contingentement.

⁴⁵ Voir le message du 29 janvier 1926 à l'Assemblée fédérale concernant la révision des articles 31 et 32^{bis} de la Constitution fédérale (FF 1926 I 305 s). Traduit librement, la version française du message de 1926 ne correspondant pas au texte allemand.

⁴⁶ Art. 2 de la loi fédérale du 23 décembre 1886 concernant les spiritueux (FF 1886 III 1097).

⁴⁷ «Chez nous, comme dans d'autres pays, ces petites distilleries ont exercé une influence pernicieuse. En plusieurs endroits et vu la communication des locaux avec les habitations particulières, leur accès facile et la collaboration directe des membres de famille, elles sont devenues des foyers d'infection où la passion fatale s'empare successivement de la maison, implantant ainsi la coutume de la boisson et ne corrompant que trop souvent tout le voisinage. Un autre inconvénient provient de la façon dont ces distilleries procèdent à la vente de l'eau-de-vie. La plupart du temps impropre au commerce, celle-ci doit être placée directement chez les aubergistes voisins, et partout où l'on peut. D'abord, on cherche des clients et on leur cause tant, qu'ils font des commandes.» Voir le message du Conseil fédéral du 8 octobre 1886 à l'Assemblée fédérale concernant la loi sur la fabrication et l'imposition des spiritueux (FF 1886 III 445).

Selon la conception actuelle, le monopole de fabrication des boissons distillées consiste aussi bien du point de vue économique que technique en deux monopoles, à savoir le monopole de fabrication des boissons spiritueuses et le monopole de fabrication de l'éthanol. Au niveau juridique, les deux monopoles sont pourtant traités de la même façon. La Confédération n'exerce pas ce monopole elle-même, mais transfère à des tiers les droits qui y sont attachés au moyen de concessions. A l'heure actuelle, les concessions ne sont en principe liées ni à une obligation de fabrication, ni à une limitation de quantité et s'apparentent donc à des autorisations. Les concessions pour la distillation professionnelle des boissons spiritueuses ou de l'éthanol sont soumises à une condition particulière: une concession n'est accordée que si le requérant est en mesure de prouver avoir *jusque-là* produit ou fait produire chaque année au moins 200 litres d'alcool pur⁴⁸. Cette clause vise à empêcher la multiplication de très petites distilleries professionnelles. La base légale correspondante figure à l'art. 5 Lalc, selon lequel «les concessions seront accordées dans la mesure où les nécessités économiques du pays le justifient». La production indigène représente encore une part de 13 % du marché des boissons spiritueuses; quant à l'éthanol, on ne trouve plus aucun producteur en Suisse depuis l'automne 2008. Un régime de limitation de la production professionnelle aux nécessités économiques du pays s'avère donc dépassé au vu du volume particulièrement élevé des importations, qui atteignent 100 % pour l'éthanol. En outre, la clause du besoin, actuellement inscrite dans la loi en relation avec la fabrication de boissons spiritueuses, réduit le potentiel d'innovation qu'offrirait une situation de réelle concurrence.

Sur ce point, les monopoles de fabrication des boissons spiritueuses et de l'éthanol ont par conséquent perdu leur signification initiale. Il est donc indiqué de les supprimer.

En Europe, seuls deux Etats prévoient encore un monopole de fabrication. Il s'agit de la Norvège pour la production des boissons spiritueuses, et de l'Allemagne pour celle de l'éthanol⁴⁹.

6.1.2 Nouveauté

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, les monopoles de fabrication de boissons spiritueuses et d'éthanol de la Confédération seront supprimés.

A l'avenir, les producteurs de boissons spiritueuses et d'éthanol seront soumis à une obligation de s'annoncer similaire à celle qui est imposée aux brasseurs. Le droit de distiller leur sera accordé dès leur inscription au registre public (registre de l'alcool).

Le registre de l'alcool étant public, la branche peut exercer son propre contrôle, ce qui rend la distillation clandestine de boissons spiritueuses plus difficile et complète très efficacement la surveillance étatique, comme le montrent les expériences faites par la Confédération dans le domaine de l'impôt sur la bière.

⁴⁸ Voir l'aide-mémoire «Concession des distilleries», 2009.

200 litres d'alcool pur correspondent à 500 litres de boissons spiritueuses à la teneur alcoolique de consommation de 40 % du volume.

⁴⁹ Voir l'avis de droit de 2009 concernant les monopoles en matière d'alcool dans l'UE.

Sont pris en compte les pays formant l'Europe des 15 ainsi que la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

6.2

Monopole d'importation de l'éthanol

Dans le cadre du monopole d'importation de l'éthanol, Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, importe chaque année environ 50 millions de litres d'éthanol qu'il vend aux utilisateurs indigènes de l'industrie, des arts et métiers, de la recherche et de la santé. En 2008, il a réalisé 87 % de son chiffre d'affaires avec 46 grands clients, les 13 % restants se répartissant entre près de 950 acheteurs de petite et moyenne taille.

Les grands clients d'Alcosuisse ont récemment réitéré leur intérêt à pouvoir importer de l'éthanol pour leur propre compte. Quant aux petits clients, ils ont déjà la possibilité d'acheter de l'éthanol en Suisse sur le marché privé⁵⁰.

Les prix facturés par Alcosuisse sont régis par l'ordonnance du 29 janvier 1998 concernant les prix de vente de l'eau-de-vie et de l'alcool pratiqués par la RFA⁵¹. L'article premier de l'ordonnance prescrit des prix couvrant les prix de revient de la RFA et tenant compte de la situation du marché.

L'utilisation d'éthanol est exonérée de l'impôt, à condition que l'alcool ne soit pas destiné à la consommation.

6.2.1

Situation

L'importance du monopole d'importation peut être évaluée principalement par rapport à l'obligation de dénaturation. Cette dernière constitue un élément essentiel permettant d'éviter la soustraction de l'impôt sur les boissons spiritueuses.

Conformément à l'art. 37 de la loi en vigueur, l'éthanol exempt de charge fiscale doit être dénaturé, c'est-à-dire rendu impropre à la consommation par l'ajout de substances étrangères. On distingue la dénaturation complète de la dénaturation partielle. Il y a *dénaturation complète* quand deux substances étrangères sont ajoutées à l'éthanol et *dénaturation partielle* quand une seule substance étrangère lui est ajoutée. En principe, les deux procédés rendent l'éthanol impropre à la consommation. Toutefois, il est relativement facile d'annihiler une dénaturation partielle si l'on dispose d'installations adaptées. Ce procédé ne garantit dès lors pas entièrement que l'éthanol ne soit pas destiné ultérieurement à la consommation, éladant ainsi l'impôt sur les boissons spiritueuses. C'est pourquoi la loi soumet l'utilisation d'éthanol partiellement dénaturé à une autorisation de la RFA. Il en va de même pour l'utilisation d'éthanol non dénaturé.

En couvrant plus de 99 % des besoins suisses d'éthanol par des importations effectuées dans le cadre du monopole, Alcosuisse garantit une dénaturation correcte.

Ces dernières années, des procédés de production différents et l'amélioration des normes de qualité ont conduit à ce que l'on doive de plus en plus fréquemment renoncer à une dénaturation complète. Ainsi, 92 % de l'éthanol livré par Alcosuisse est aujourd'hui partiellement, voire non dénaturé. L'exception légale, à savoir l'éthanol partiellement ou non dénaturé, est donc devenue la règle. Seul 8 % de l'éthanol suisse subit une dénaturation complète.

⁵⁰ En raison du monopole d'importation de la Confédération, les fournisseurs privés suisses doivent se procurer l'alcool destiné à la vente chez Alcosuisse.

⁵¹ RS 683.21

Le monopole d'importation de la Confédération est une condition importante pour que la dénaturation soit effectuée correctement et que le risque de soustraction de l'impôt sur les boissons spiritueuses soit le plus faible possible. Il est néanmoins possible d'atteindre ces objectifs en empiétant dans une moindre mesure sur la liberté économique et en exposant la Confédération à des risques entrepreneuriaux limités.

La Suisse est le seul Etat européen disposant encore d'un monopole sur l'importation d'éthanol. Dans une certaine mesure, l'Allemagne dispose aussi d'un monopole juridique dont le maintien est toutefois remis en question⁵².

6.2.2 Etude sur le marché de l'éthanol

Sur mandat de la RFA, la société d'audit et de conseil KPMG a examiné les conséquences de l'abandon du monopole que la Confédération détient sur l'importation d'éthanol et, dans ce but, a interrogé 83 acteurs suisses et étrangers du marché de l'éthanol en mai et juin 2009⁵³. Les résultats de ces entretiens figurent dans l'étude *Marché de l'éthanol - suppression du monopole suisse de l'alcool (étude sur le marché de l'éthanol)*.

Il ressort de ces entretiens que les acteurs jugent le monopole d'importation dépassé et sont favorables à une libéralisation totale du marché.

L'étude arrive à la conclusion qu'en cas de libéralisation du marché,

- la sécurité de l'approvisionnement sera garantie;
- les prix baisseront pour les grands acheteurs, mais augmenteront pour les petits acheteurs;
- les prix finaux ne subiront pas de modification;
- le risque d'un monopole privé est très faible.

Selon KPMG, seule l'industrie pharmaceutique pourrait connaître des problèmes notables, limités toutefois à une phase de transition. En effet, la libéralisation du marché de l'éthanol amènera diverses entreprises pharmaceutiques à ne plus se procurer l'éthanol nécessaire à la fabrication de médicaments chez Alcosuisse, mais directement auprès d'un fournisseur étranger. Or, pour les médicaments, il est impératif de prouver, dans le cadre d'une procédure d'homologation, que l'éthanol utilisé comme principe actif ou comme excipient satisfait entièrement à la pharmacopée applicable au marché en question⁵⁴. Les représentants des entreprises interrogés par KPMG pensent qu'il leur faudra deux ans pour fournir les preuves requises aux diverses autorités d'homologation.

⁵² Voir l'avis de droit de 2009 concernant les monopoles en matière d'alcool dans l'UE.

⁵³ THOMAS, HARSCH 2009

⁵⁴ Les exigences concernant la qualité des éthanols utilisés comme principe actif ou excipient dans la fabrication de médicaments sont décrites, à savoir définies de manière contraignante, dans les pharmacopées suisse et européenne.

6.3

Nouveauté

Le Conseil fédéral constate qu'un nombre considérable d'acheteurs suisses d'éthanol souhaite une libéralisation du marché et est favorable au retrait de la Confédération du marché de l'éthanol.

L'étude sur le marché de l'éthanol démontre de façon convaincante que cette mesure n'entraînerait pas de problèmes d'approvisionnement au niveau national. Il ne faudrait pas davantage s'attendre à des évolutions de prix susceptibles de causer des problèmes fondamentaux aux acheteurs d'éthanol. Le risque de voir apparaître un monopole privé est également jugé faible.

Le Conseil fédéral est certes conscient que certains petits acheteurs d'éthanol risquent d'être davantage touchés par les hausses de prix, à l'instar des producteurs de vinaigre, mais il tient à rappeler que les producteurs de vinaigre jouissent déjà aujourd'hui d'un statut spécial fondé, sur la dérogation prévue à l'art. 27, al. 2, Lalc, et donc que la libéralisation les affectera moins que d'autres acheteurs d'éthanol.

Selon l'étude sur le marché de l'éthanol, les procédures administratives prévues notamment par la législation fédérale pourraient causer des problèmes temporaires à l'industrie pharmaceutique. Ces problèmes pourront néanmoins être évités si la RFA autorise l'importation d'échantillons d'éthanol à partir de 2010 et permet ainsi aux entreprises concernées de bénéficier d'une procédure d'homologation anticipée auprès de Swissmedic et des autorités étrangères compétentes en matière d'homologation de médicaments.

Convaincu que l'abandon du monopole d'importation rendra la place économique plus attrayante, le Conseil fédéral approuve la suppression du monopole que la Confédération détient sur l'importation d'éthanol. Il constate à ce propos, sur la base de l'étude sur le marché de l'éthanol, que le passage au marché libéralisé de l'éthanol ne devrait entraîner aucun problème nécessitant des mesures d'accompagnement de la part de la Confédération. Rien ne s'oppose dès lors à ce que la Confédération se retire du marché de l'éthanol à l'abrogation du monopole.

La libéralisation du marché de l'éthanol entraîne les nouveautés suivantes:

- a. L'*obligation* de dénaturation sera remplacée par un *droit* à la dénaturation.
- b. La régulation du marché de l'éthanol sera adaptée.
- c. Alcosuisse sera privatisé (voir ch. 8.1.2.2).

Passage au droit à la dénaturation

L'abandon du monopole exige de renoncer aussi à l'obligation de dénaturation, qui complique et renchérit inutilement le processus de production.

Toutefois, la dénaturation ne perdra pas complètement de son importance:

- Il faudra dénaturer notamment les produits finis pour les ménages privés, comme par exemple l'alcool à brûler.
- Dans le cadre de contrôles étatiques, il s'agira même après la suppression de l'obligation de dénaturation de prouver que l'éthanol exempt de charge fiscale est utilisé dans le respect de la loi. En l'absence de cette preuve, l'éthanol sera présumé avoir été utilisé à des fins de consommation et sera imposé a posteriori. Un utilisateur dont la part de quantités manquantes

consécutives à la production est élevée peut éviter une imposition subséquente en faisant dénaturer l'éthanol avant la production, dans le cadre d'une procédure reconnue par l'Etat. A l'avenir, des personnes habilitées à effectuer la dénaturation veilleront sur place au déroulement correct des opérations. Ce seront à chaque fois des employés des entreprises, au bénéfice d'un statut spécial comparable à celui des conseillers à la sécurité pour le transport des marchandises dangereuses⁵⁵.

Comme d'autres produits, les éthanols dénaturés doivent être stockés séparément. L'abandon de l'obligation de dénaturation permet aux entreprises de concentrer les capacités de stockage et constitue par conséquent un facteur *favorisant* la libéralisation du marché de l'éthanol.

Adaptation de la réglementation (nouvelle réglementation)

Il n'est pas possible de supprimer le monopole d'importation et l'obligation de dénaturation sans contrepartie. Des mesures d'accompagnement se révèlent indispensables pour garantir la justice fiscale.

Concrètement, il faut s'assurer de pouvoir retracer le parcours de l'éthanol en Suisse. C'est pourquoi les organes de contrôle étatiques doivent connaître tous les acteurs qui exercent le commerce d'éthanol non dénaturé et exonéré de l'impôt, l'importent ou l'utilisent.

Pour cette raison, les importateurs et commerçants d'éthanol sont soumis à une obligation de s'annoncer. Quiconque entend importer plus de 10 litres d'éthanol (dénaturé ou non dénaturé) ou exercer le commerce de gros d'éthanol doit être inscrit dans un registre public, à savoir le registre de l'alcool, tel qu'il est désormais prévu également pour les producteurs d'éthanol (voir ch. 6.1.2).

L'importation, le commerce et l'utilisation d'éthanol non dénaturé et exonéré de l'impôt nécessite en outre un engagement d'utilisation par lequel le signataire s'engage par écrit envers l'Etat à veiller à ce que l'éthanol reçu

- soit utilisé exclusivement pour la production de produits déterminés; et
- ne soit remis qu'à des destinataires qui, selon le registre de l'alcool, sont autorisés sur la base d'un engagement d'utilisation à acquérir de l'éthanol non dénaturé et non imposé ou exploitent un entrepôt fiscal.

Toute infraction à l'engagement d'utilisation fera l'objet d'une sanction pénale; par ailleurs, la marchandise qui ne sera pas utilisée dans le respect de l'engagement devra être imposée a posteriori.

⁵⁵ Voir aussi l'ordonnance du 15 juin 2001 sur les conseillers à la sécurité pour le transport de marchandises dangereuses par route, par rail ou par voie navigable (ordonnance sur les conseillers à la sécurité, OCS; RS 741.622).

Le principe de l'engagement d'utilisation est appliqué avec succès depuis des années dans le domaine de l'impôt sur les huiles minérales⁵⁶, dans lequel l'engagement d'utilisation sert également à assurer la sécurité fiscale.

A l'avenir, les contrôles sur place (c'est-à-dire auprès des différents acteurs du marché de l'éthanol) seront effectués en tenant davantage compte des risques de soustraction de l'impôt. Cela signifie que

- les gros consommateurs disposant d'un processus de production fermé et certifié ISO se trouveront moins dans la ligne de mire du contrôle étatique que ceux qui disposent d'un processus ouvert; et
- les consommateurs moyens seront plus contrôlés que les petits consommateurs.

Les contrôles seront réalisés de façon accrue par sondages. Enfin, des dispositions pénales plus sévères compléteront une réglementation du marché de l'éthanol plus ouverte qu'actuellement.

Dans le cadre de sa position de monopole, Alcosuisse dispose actuellement d'importants stocks d'éthanol de sorte que l'approvisionnement en situation de crise n'est pas vraiment remis en question. En cas de suppression de ce monopole, l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) examinera s'il y a lieu de prendre des mesures pour assurer l'approvisionnement de la Suisse en éthanol.

7 Optimisation des systèmes d'imposition et de contrôle

7.1 Système d'imposition

Le système visant à la perception et au contrôle de l'impôt sur les boissons spiritueuses est étroitement lié aux dépenses de la RFA. Celles qui sont consenties dans le domaine de l'administration et de la surveillance seront d'autant plus limitées que le système d'imposition sera rationnel.

Le système d'imposition sera plus efficace si:

- le nombre d'assujettis est réduit;
- les dérogations sont diminuées; et
- les procédures sont simplifiées.

En 2007, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné de plus près l'activité de surveillance de la RFA et fait notamment la recommandation suivante quant à la structure à venir du système d'imposition:

⁵⁶ Aux termes de l'art. 14, al. 1, de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin; RS 641.61), les marchandises sont imposées au taux inférieur si la personne qui les emploie a déposé une déclaration de garantie avant la naissance de la créance fiscale. Des précisions à ce sujet figurent sous: http://www.ezv.admin.ch/zollinfo_firmen/steuern_abgaben/00382/01840/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

«Le CDF soutient la révision totale prévue de la loi sur l'alcool. Les simplifications concernant les petits producteurs et les agriculteurs doivent être poursuivies, le système de franchise d'impôt accordée aux agriculteurs pour leur consommation propre doit être fondamentalement remis en cause et la réduction d'impôt de 30 % destinée aux petits producteurs doit être examinée.»⁵⁷

⁵⁷ Activité de surveillance de la Régie fédérale des alcools (RFA), 2007, p. 47.

7.1.1 Situation

Selon l'actuelle législation sur l'alcool, sont assujettis à l'impôt:

- les exploitants de distilleries concessionnaires. Ne sont pas assujettis les exploitants de distilleries concessionnaires qui fabriquent des boissons spiritueuses pour le compte de tiers (distillateurs à façon);
- les commettants (professionnels, agricoles et autres): ils font distiller leurs matières premières par un distillateur à façon;
- les exploitants d'entrepôts fiscaux;
- les importateurs de boissons spiritueuses;
- les utilisateurs d'éthanol non dénaturé et exonéré de l'impôt en l'absence de preuve d'une utilisation conforme.

Le nombre de contribuables et le montant de l'impôt varient considérablement suivant la catégorie d'assujettis:

Catégories d'assujettis	Nombre d'assujettis en 2008	Privilèges fiscaux	Montant de l'impôt en 2008 en francs	
			Total	Ø par assujetti
Exploitants de distilleries concessionnaires (sans distilleries à façon)	1560	Varient suivant la catégorie.	4 147 745	2 659
a) Exploitants professionnels	73	Aucun.	2 836 791	38 860
b) Exploitants agricoles	1487	1. Franchise d'impôt. 2. Statut spécial en matière d'assujettissement: l'assujettissement naît s'il y a a) vente; b) consommation dépassant la franchise d'impôt; c) abandon d'une exploitation agricole.	1 310 954	882
Commettants	45 491	Varient suivant la catégorie.	9 994 479	220

Catégories d'assujettis	Nombre d'assujettis en 2008	Privilèges fiscaux	Montant de l'impôt en 2008 en francs	
			Total	Ø par assujetti
a) Commettants professionnels	23	Aucun.	232 865	10 125
b) Commettants agricoles	4595	1. Franchise d'impôt. 2. Statut spécial en matière d'assujettissement: l'assujettissement naît s'il y a a) vente; b) consommation dépassant la franchise d'impôt; c) abandon d'une exploitation agricole.	1 986 809	432
c) Commettants ni professionnels ni agricoles («petits producteurs»)	40 873	Réduction d'impôt de 30 % pour 5 litres d'alcool pur au maximum par année et par personne ⁵⁸ .	7 774 805	190
Exploitants d'entrepôts fiscaux	124	1. Report de l'assujettissement 2. Exonération de l'impôt de la part des quantités manquantes consécutives au conditionnement et à l'entreposage ⁵⁹ .	227 555 046	1 835 121

⁵⁸ Par arrêté du 22 avril 2009, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur l'alcool (RS 680.11) et, à compter du 1^{er} juillet 2009, a relevé à 30 litres d'alcool pur par année et par personne la quantité pour laquelle la réduction est accordée. Le Conseil fédéral table sur une réduction d'environ 12 000 du nombre de déclarations fiscales à traiter. Cette modification entraîne une diminution de recettes évaluée à 1,1 million de francs.

⁵⁹ 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 (ordonnance concernant les quantités manquantes d'alcool; RS 680.114).

Catégories d'assujettis	Nombre d'assujettis en 2008	Privileges fiscaux	Montant de l'impôt en 2008 en francs	
			Total	Ø par assujetti
Importateurs de boissons spiritueuses	—	Aucun.	43 946 235	—
a) Importateurs inscrits auprès de la RFA	382	Aucun.	36 017 438	94 286
b) Importateurs non inscrits auprès de la RFA	Nombre inconnu.	Aucun.	7 928 797	—
Total	47 557	—	285 643 504	—

Dans la perspective d'une rationalisation du système d'imposition, le tableau permet notamment d'arriver aux conclusions suivantes:

- Dans la catégorie qui comprend le plus grands nombre d'assujettis, soit celle des quelque 41 000 commettants ni professionnels ni agricoles (petits producteurs), le montant moyen de l'impôt par assujetti, qui atteint à peine 200 francs, est le plus faible;
- Environ 99 % des assujettis bénéficient de privilèges fiscaux.

7.1.1.1 Nombre d'assujettis

Selon l'actuelle législation sur l'alcool, quiconque importe des boissons spiritueuses ou en produit sur le territoire suisse est assujetti à l'impôt⁶⁰. Les quelque 45 000 commettants (assujettis en 2008) constituent un cas particulier, car ils n'importent pas de boissons spiritueuses ni n'en produisent, mais les font produire par les quelque 360 distillateurs à façon concessionnaires⁶¹. Toutefois, ce sont les commettants qui sont assujettis et non les distillateurs à façon travaillant pour leur compte⁶².

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'adresse⁶³) du commettant;
- la sorte et la quantité de matières premières distillées;
- le nombre de litres et la teneur en alcool des boissons spiritueuses distillées.

⁶⁰ Les importateurs doivent payer un droit de monopole égal à l'impôt sur les boissons spiritueuses. Voir l'art. 28 Lalc.

⁶¹ Des 358 distillateurs à façon, 104 exploitent en sus une distillerie professionnelle.

⁶² Voir l'art. 20, al. 2, let. b, Lalc.

⁶³ Si le distillateur à façon indique le numéro d'adresse, le nom et l'adresse du commettant apparaissent automatiquement sur le formulaire.

Etant donné qu'un commettant peut effectuer plusieurs distillations, la RFA reçoit chaque année près de 80 000 communications. Malgré la mise au point de solutions informatiques, il faut alors transférer la plupart des données manuellement dans le système d'imposition de la RFA. Par la suite, la RFA facture l'impôt sur les boissons spiritueuses aux commettants et se charge de l'encaissement.

7.1.1.2 Privilèges fiscaux

Les commettants qui ne sont ni professionnels ni agricoles bénéficient d'une réduction d'impôt de 30 % sur les 5 premiers litres et, depuis le 1^{er} juillet 2009, sur les 30 premiers litres d'alcool pur. Ce privilège est facile à gérer. Les producteurs professionnels ne jouissent d'aucun privilège fiscal. Certaines formes particulières de privilèges fiscaux sont liées uniquement à l'exploitation d'un entrepôt fiscal. Dans ce cas, la créance fiscale naît au moment de l'importation ou de la production de boissons spiritueuses, mais n'est exigible qu'au moment où les boissons spiritueuses quittent l'entrepôt fiscal. En outre, la part des quantités manquantes consécutives au conditionnement et à l'entreposage en entrepôt fiscal est exempte d'impôt⁶⁴. L'exploitation d'un entrepôt fiscal nécessite une autorisation de la RFA et dépend notamment de la production des sûretés adéquates.

Les producteurs et commettants agricoles (non professionnels) bénéficient notamment d'un double privilège fiscal.

- Ils sont autorisés à garder en franchise d'impôt les boissons spiritueuses qui sont nécessaires à leur ménage et à leur exploitation agricole, à condition que ces boissons proviennent de produits récoltés par leurs soins sur leurs propres fonds ou à l'état sauvage dans le pays. La quantité autorisée dépend du nombre de personnes par exploitation, de la taille de la surface agricole utile et du nombre d'arbres à haute tige. En pratique, la quantité maximale autorisée est limitée à 45 litres d'alcool pur par exploitation agricole.
- Ils ne sont pas assujettis au moment de la production des boissons spiritueuses, mais seulement au moment où ils cèdent ces dernières contre rémunération ou gratuitement à des tiers ou que leur propre consommation dépasse la franchise d'impôt.

Le premier privilège fiscal, à savoir la garantie de la franchise d'impôt, entraîne de lourdes charges pour les autorités, d'autant plus qu'il dépend de diverses conditions qui doivent être identifiées au préalable à chaque fois.

Le second privilège a conduit à ce que près d'un million de litres d'alcool pur non imposé soit entreposé dans des fermes. Il entraîne également des charges considérables pour la RFA, qui reçoit chaque année environ 55 000 déclarations, dont seules 9000 peuvent être traitées automatiquement⁶⁵.

⁶⁴ 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 (ordonnance concernant les quantités manquantes d'alcool; RS **680.114**).

⁶⁵ Dans la déclaration annuelle, l'agriculteur déclare à la RFA la quantité de boissons spiritueuses vendue et entreposée.

7.1.2 Nouveautés

Le système d'imposition est optimisé, car en particulier:

- le nombre d'assujettis passe d'environ 48 000 à environ 3000; et
- les privilèges fiscaux, qui sont compliqués et dont l'application entraîne de lourdes charges, sont supprimés et remplacés par des solutions simples.

7.1.2.1 Réduction du nombre d'assujettis

Le tableau qui figure au ch. 7.1.1 montre qu'en 2008, le montant de l'impôt par commettant s'élève en moyenne à 220 francs et qu'il est bas pour la plupart des assujettis en comparaison des coûts administratifs. Désormais, ce ne seront plus les commettants qui seront assujettis, mais systématiquement tous les producteurs, même s'ils distillent pour le compte de tiers.

Cette nouveauté permet de réduire:

- de plusieurs dizaines de milliers le nombre d'assujettis (base: 2008);
- sensiblement la charge de la RFA relative à la perception et à l'encaissement des impôts relatifs aux distillations effectuées pour le compte de commettants.

Ainsi, les producteurs travaillant pour le compte de tiers auront l'obligation envers la Confédération de déclarer et de prélever l'impôt sur les boissons spiritueuses. En pratique, cette nouveauté conduit à ce qu'ils n'encaissent plus seulement le montant dû pour la distillation, mais aussi l'impôt sur les boissons spiritueuses. Le droit privé offre aux producteurs travaillant pour le compte de tiers diverses possibilités d'assurer le paiement telles que le droit de rétention ou le paiement anticipé.

Ces modifications représentent un enjeu de taille pour les producteurs concernés. C'est pourquoi la RFA les aidera à exécuter les travaux d'adaptation, notamment à améliorer leur matériel informatique.

7.1.2.2 Réduction et harmonisation des privilèges fiscaux

Le droit actuel prévoit cinq privilèges fiscaux. Les deux privilèges qui concernent l'exploitation d'entrepôts fiscaux et, avec eux, les privilèges liés à l'activité professionnelle seront maintenus. En revanche, les trois privilèges accordés aux agriculteurs et aux commettants non agricoles seront remplacés par un privilège unique et plus facile à gérer: une quantité forfaitaire annuelle de dix litres d'alcool pur par personne de plus de 18 ans sera accordée à cette catégorie de producteurs. Alors que les producteurs non professionnels pourront déduire eux-mêmes cette quantité, les mandataires (distillateurs à façon) déduiront la quantité forfaitaire revenant aux commettants.

L'abandon du privilège accordé aux agriculteurs, en vertu duquel l'assujettissement ne prend naissance qu'au moment de la mise sur le marché, conduira à la disparition des stocks de boissons spiritueuses non imposés des exploitations agricoles.

Dans le cadre du droit transitoire, la loi sur l'imposition des spiritueux offre trois options aux agriculteurs pour les boissons spiritueuses actuellement entreposées dans les exploitations agricoles et non imposées jusqu'ici, soit près d'un million de litres d'alcool pur:

- demander une autorisation pour exploiter un entrepôt fiscal;

- dénaturer leurs stocks; ou
- payer l'impôt sur leurs stocks.

Dans l'ensemble, ces nouveautés entraîneront:

- une réduction et une harmonisation des privilèges fiscaux;
- la disparition des stocks de boissons spiritueuses exonérés de l'impôt qui ne se trouvent pas dans des entrepôts fiscaux agréés; et
- une réduction considérable des charges administratives actuelles de la RFA.

7.2 Système de contrôle

7.2.1 Situation

En 2007, le CDF a examiné de plus près l'activité de surveillance de la RFA et fait plusieurs recommandations visant à améliorer les contrôles⁶⁶. Il recommande notamment:

- une stratégie formelle en matière de contrôles sur place fondée sur un concept de contrôle approprié;
- une saisie centralisée des résultats de contrôle;
- la mise sur pied d'un système de reporting et la prise en compte des résultats de contrôle dans l'analyse des risques; et
- des mesures visant à réduire et à abandonner certaines tâches dans le domaine des contrôles.

L'ampleur actuelle des contrôles de la RFA résulte:

- d'une législation détaillée prévoyant cinq concessions, 43 autorisations et diverses dérogations;
- d'un système d'imposition comprenant une multitude d'assujettis et de régimes spéciaux;
- d'une multitude d'instructions;
- de quelque 160 formulaires différents; et
- de la prétention des organes de contrôle à un contrôle minutieux, voire exhaustif.

7.2.2 Nouveautés

A l'exception du dernier point, les recommandations du CDF ne concernent pas l'échelon législatif et peuvent donc être appliquées indépendamment de la révision totale de la loi sur l'alcool, dont l'abandon de tâches constituera l'élément essentiel.

Les nouveautés énoncées ci-après, prévues par le programme d'abandon de tâches dans le cadre de la révision totale de la loi, conduisent à une réduction des charges en matière de contrôle:

- Abandon des trois monopoles de la Confédération et, partant, des concessions soumises à conditions (voir à ce sujet ch. 6.1 et 6.2):* l'inscription au

⁶⁶ Activité de surveillance de la Régie fédérale des alcools (RFA), 2007, p. 47.

registre de l'alcool donne le droit aux personnes intéressées de produire et d'importer des boissons spiritueuses ou d'en exercer le commerce. Elle dépend seulement de l'âge de la personne⁶⁷. Cette nouveauté permet de supprimer les contrôles en rapport avec les conditions pour l'octroi de concessions.

- b. *Rationalisation du système d'imposition* (voir ch. 7): une réduction de plusieurs dizaines de milliers du nombre d'assujettis, l'abandon de la franchise d'impôt et la disparition des stocks de boissons spiritueuses des exploitations agricoles exonérés de l'impôt entraînent une diminution considérable des charges dans le domaine des contrôles.
- c. *Suppression des autorisations*: la plupart des 43 autorisations⁶⁸ prévues par l'actuelle législation sur l'alcool ne seront pas maintenues, notamment les autorisations pour acquérir, installer, déplacer, remplacer ou transformer des appareils à distiller⁶⁹.

La révision partielle anticipée de l'ordonnance sur l'alcool a notamment entraîné l'abandon de l'obligation de plomber les appareils à distiller. D'autres mesures qui, indépendamment de la révision totale de la loi sur l'alcool, permettent une réduction des charges dans le domaine des contrôles sont également en cours d'application. Ainsi, la RFA réduit notamment le nombre de formulaires, ce qui ne diminue pas seulement ses charges dans le domaine des contrôles, mais implique également des allègements administratifs pour les personnes concernées. Par ailleurs, des travaux préliminaires sont en cours pour passer d'un contrôle généralisé à un contrôle axé sur les risques.

8 Nouvelle organisation des tâches

La révision totale de la loi sur l'alcool aura d'importantes répercussions sur la taille de la RFA. Les nouveautés se traduiront par une réduction sensible de l'effectif, qu'il n'est certes pas encore possible de chiffrer, mais qui pose la question fondamentale de l'organisation future de la RFA.

La coexistence de nouveautés portant sur la législation, les tâches et la structure dans les domaines des boissons spiritueuses, de l'éthanol et de la réglementation du marché constitue une occasion unique d'effectuer une analyse approfondie des tâches spécifiques à l'alcool et de l'organisation de ces dernières. C'est pourquoi le Conseil fédéral a demandé de faire l'inventaire de l'ensemble des tâches de la Confédération relatives aux produits alcooliques et d'indiquer pour chacune l'organe compétent en matière d'exécution.

⁶⁷ Cette condition est dictée par l'interdiction de remise applicable depuis toujours aux boissons spiritueuses. En effet, il est interdit de remettre des boissons spiritueuses à des jeunes de moins de 18 ans.

⁶⁸ Une liste des autorisations (y c. concessions) actuelles figure dans l'annexe I du présent rapport.

⁶⁹ Voir art. 7, al. 3, Lalc.

8.1 Réorganisation de la RFA

8.1.1 Situation

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 «est d'ailleurs, jusqu'à la promulgation d'une loi sur la matière, du ressort du Conseil fédéral»⁷⁰. L'actuelle loi sur l'alcool ne consacre pour sa part qu'un seul article à l'organisation de la RFA. De fait, aucun acte législatif régissant l'organisation de la RFA et en réglant explicitement les organes et les compétences n'a été adopté à ce jour. C'est pourquoi, en dépit de sa personnalité juridique, la RFA a été gérée jusqu'ici pratiquement comme un office fédéral, sous la responsabilité du DFF.

Alcosuisse a recours aux services de la RFA dans les domaines suivants: finances et comptabilité, gestion du personnel, service juridique et analyses de laboratoire.

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a approuvé le rapport sur le gouvernement d'entreprise (FF 2006 7799), 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.

L'application de ces principes à la RFA mène aux constats suivants:

- Les tâches de la RFA (perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses et surveillance du marché des boissons spiritueuses et de l'éthanol pour des motifs de politique fiscale) relèvent de la puissance publique et ne se prêtent par conséquent pas à être externalisées. Elles doivent donc être remplies par l'administration fédérale centrale. La situation est différente pour les tâches relatives à la réglementation du marché. Dans ce cas, il faut rechercher la plus grande autonomie possible par rapport à l'influence des milieux politiques.
- 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, il y aurait lieu de remanier en profondeur son droit organisationnel.

Dans le plan de mise en œuvre du rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a décidé d'examiner la réintégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale⁷¹.

Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, n'est pas mentionné dans l'actuelle loi sur l'alcool. Sa base légale se trouve dans l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF)⁷², qui définit l'organisation et le domaine de compétences d'Alcosuisse comme suit: «Dans le domaine du commerce de l'alcool éthylique à haut degré, la RFA gère le centre de profit alcosuisse, unité administrati-

⁷⁰ Voir l'ancienne loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool (FF 1900 III 481).

⁷¹ Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise 2009, p. 8

⁷² RS 172.215.1

ve qui lui est directement subordonnée.»⁷³ 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 constitution 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 sont restées du ressort de la RFA, à savoir d'Alcosuisse, le centre de profit interne à la RFA. Jusqu'à ce jour, Alcosuisse SA n'a exercé aucune activité économique.

L'application des principes directeurs du rapport sur le gouvernement d'entreprise à Alcosuisse mène aux constats suivants:

- après la suppression du monopole étatique d'importation, Alcosuisse fournira des services sur le marché libre;
- en principe, ces services ne doivent pas être fournis par l'administration fédérale centrale;
- une participation éventuelle de la Confédération à l'organisation qui succédera à l'actuel Alcosuisse dépendra du fait que l'on reconnaîtra ou non les prestations de services du centre de profit comme tâches de la Confédération.

8.1.2 Nouveauté

8.1.2.1 La RFA à partir de 2013

La révision totale de la loi sur l'alcool vise la suppression des trois monopoles de la Confédération ainsi que la simplification des systèmes d'imposition et de contrôle. Les tâches de la RFA subiront ainsi une refonte complète, qui affectera l'organisation de leur exécution: Alcosuisse, le centre de profit de la RFA ayant exercé jusqu'ici le monopole d'importation de l'éthanol, sera vendu (voir ch. 8.1.2.2). La RFA, respectivement sa partie restante, perdra son statut d'établissement autonome pour réintégrer l'administration fédérale centrale.

Plusieurs options entrent en ligne de compte pour l'organisation future de la RFA au sein de l'administration fédérale centrale:

- création d'un nouvel office;
- intégration dans un office existant; ou
- dissolution de la RFA et attribution de ses tâches à divers offices existants.

L'organisation concrète de la RFA au sein de l'administration fédérale centrale sera précisée au stade du message, compte tenu ou non des éventuelles conclusions de l'inventaire des tâches (voir ch. 8.2).

8.1.2.2 Avenir d'Alcosuisse

Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, importe quelque 50 millions de litres d'éthanol par année. Or, il est prévu, à la faveur de la révision totale de la loi sur

⁷³ Art. 27 de l'ordonnance du 11 décembre 2000 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF; RS 172.215.1).

l'alcool, de supprimer le monopole d'importation et de renoncer ainsi à la compétence exclusive de la Confédération en matière d'importation d'éthanol. L'étude sur le marché de l'éthanol (voir ch. 6.2.2) montre que cette libéralisation ne devrait pas poser de problèmes d'approvisionnement du pays. Il n'y a donc aucune raison que la Confédération continue d'opérer sur le marché de l'éthanol en tant que fournisseur. Le DFF (RFA) va donc engager les négociations de vente nécessaires. Cette vente permettra à la Confédération de se retirer complètement du marché dès la levée du monopole d'importation, de sorte que la libéralisation pourra se dérouler dans des conditions idéales, garantes de son succès.

8.2 Optimisation des tâches de la Confédération dans le domaine des produits alcooliques

A la demande du Conseil fédéral, on a dressé un inventaire des tâches de la Confédération dans le domaine des produits alcooliques, avec à chaque fois l'organisation qui s'en charge. Cet inventaire montre qu'un grand nombre d'acteurs tant étatiques que privés interviennent dans l'exécution de ces tâches et révèle par là un besoin d'optimisation. Dans son rapport sur les finances fédérales pour l'année 2009, la Délégation des finances des Chambres fédérales a exprimé le vœu que la révision de la loi sur l'alcool «permette à la Confédération de fortement simplifier et clarifier les structures correspondantes»⁷⁴. En collaboration avec les autres départements concernés, le DFF examine actuellement diverses possibilités d'optimisation.

9 Partie spéciale

9.1 Structure du projet de loi

Le projet de loi est divisé en treize chapitres. Le chapitre 1 contient des dispositions générales (objet, principes et définitions). Le chapitre 2 règle le contrôle de la production, de l'importation, du commerce de boissons spiritueuses et d'éthanol. Le chapitre 3 règle les questions d'imposition. Les chapitres 4 et 5 sont consacrés au soutien à la formation et aux émoluments. Quant au chapitre 6, il règle la répartition et l'utilisation des recettes nettes. Les chapitres 7 à 12 contiennent des dispositions sur l'assistance administrative, la protection des données, les voies de recours, les dispositions pénales, les mesures administratives ainsi que la poursuite pour dettes. Les dispositions finales font l'objet du chapitre 13.

⁷⁴ 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. 29, disponible sous: <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/berichte-delegationen/berichte-der-finanzdelegation/Documents/bericht-findel-2009-f.pdf> (état le 20 avril 2010).

9.2

Commentaire

9.2.1

Chapitre 1: Objet, principes et définitions

Art. 1 **Objet**

L'art. 1 règle la production, l'importation, l'exportation, le traitement, la transformation, l'entreposage, ainsi que le commerce de boissons spiritueuses et d'éthanol. Il porte également sur la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses et sur l'éthanol propre à la consommation humaine.

Le bioéthanol utilisé comme carburant selon la norme PR EN 15376 du Comité européen de normalisation (CEN) ne fait pas l'objet de la loi sur l'imposition des spiritueux; la réglementation correspondante figure dans la loi sur l'imposition des huiles minérales⁷⁵.

L'al. 2 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 loi sur l'imposition des spiritueux, 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.

Art. 2 **Principes**

L'art. 2 indique les principes à respecter lors de la perception de l'impôt. Ainsi, la perception de l'impôt doit être simplifiée selon les principes régissant une législation fiscale moderne. Il s'agit en particulier de réduire à un niveau supportable la charge administrative qui en découle, tant pour l'administration que pour la branche des boissons spiritueuses.

Le principe de l'efficacité de l'acquittement de l'impôt est désormais explicitement mentionné. Ainsi, il est clairement indiqué que lors de la perception de l'impôt sur les boissons spiritueuses, il convient d'accorder une attention particulière aux besoins et aux demandes des assujettis. Le législateur doit élaborer des dispositions qui règlent la perception de l'impôt de façon à ce que les assujettis consacrent le moins de temps et d'argent possible pour remplir leurs obligations. En outre, l'autorité qui perçoit l'impôt doit le faire de manière à ce que les frais de l'assujetti liés à la perception de l'impôt soient maintenus au niveau le plus bas possible. Le législateur et l'autorité compétente doivent veiller tous deux à ce que la perception de l'impôt se fasse selon les principes les plus simples possibles.

Ces objectifs seront notamment atteints par la diminution du nombre d'assujettis, par la réduction et l'harmonisation des privilèges fiscaux, par l'aménagement des contrôles en fonction des risques, ainsi que par une forte réduction du nombre d'autorisations et de formulaires (voir ch. 7). Les principes susmentionnés guideront la Confédération dans sa tâche et seront utiles à l'interprétation de la volonté du législateur. On ne peut toutefois en déduire aucun droit subjectif immédiat de

⁷⁵ RS 641.61

l'assujetti, d'autant plus que les principes mentionnés de la neutralité concurrentielle et de l'efficacité de la perception et de l'acquittement de l'impôt peuvent être difficiles à concilier.

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 transparente. Ainsi, le taux de l'impôt est déterminé en fonction de réflexions de santé publique. En revanche, seules des considérations fiscales seront déterminantes pour la perception et le contrôle de l'impôt sur les boissons spiritueuses, afin de garantir une perception correcte et complète de l'impôt.

Art. 3 Définitions

Let. a et b: tiré de la loi de 1932, le terme «boisson distillée» utilisé actuellement est remplacé par «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.

Les produits alcooliques obtenus exclusivement par fermentation, comme le vin, la bière ou le cidre, contiennent également de l'alcool éthylique. Pourtant, ils ne sont en principe pas soumis à la loi sur l'imposition des spiritueux. Pour exclure toute incertitude, ces produits ne figurent pas dans la disposition relative aux définitions. Par contre, sont soumis à la loi les produits alcooliques fermentés excédant 18% du volume au sens de l'art. 3, let. c. Etant donné que l'on ne peut pas exclure qu'un autre type d'alcool se substitue un jour à l'éthanol, il y a lieu de prévoir la possibilité de soumettre à la loi tout autre alcool susceptible de servir à la consommation humaine et de remplacer l'alcool éthylique. 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 un autre procédé technique (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 propre à la consommation humaine (par ex. vins de liqueur ou bières aromatisées avec des boissons spiritueuses).

Pour éviter que la loi sur l'imposition des spiritueux ne puisse être contournée, l'éthanol pur ou dilué doit être soumis aux dispositions de cette loi, tout comme les boissons spiritueuses. 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 «boissons spiritueuses» 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. Pour des raisons de santé publique, les vins étaient déjà soumis à la loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool⁷⁶ quand leur teneur en alcool dépassait 12 % du volume. En effet, les vins à haut degré d'alcool ne devaient pas servir de produits de substitution aux boissons spiritueuses. Cette disposition a été reprise dans la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool. La limite appliquée a toutefois été relevée en pratique à 15 % du volume, en raison des accords commerciaux (GATT), et inscrite dans la loi dans le cadre de la révision partielle du 4 octobre 1996 de la loi fédérale sur l'alcool. L'évolution de la viticulture et de l'œnologie a entraîné, depuis quelques années, la production de vins dont la teneur en alcool naturelle dépasse 15 % du volume. Cette augmentation de la teneur en alcool s'explique notamment par la forte teneur en sucre des différents cépages et par l'utilisation de nouvelles levures de culture permettant la transformation en alcool d'une plus grande quantité du sucre contenu dans le moût.

Lors de la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce, la loi sur l'alcool a été adaptée en ce sens que les vins naturels obtenus à partir de raisins frais ne sont imposés que s'ils titrent plus de 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'alcool. 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. Il est donc justifié de soumettre à la loi sur l'imposition des spiritueux 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 exploitant ou non une distillerie propre et les petits producteurs (commettants). A l'avenir, seuls ceux qui produisent des boissons spiritueuses ou de l'éthanol pour leur propre compte ou pour le compte de tiers (distillateurs à façon selon le droit actuel) seront assujettis. Il est donc nécessaire de définir cette nouvelle catégorie d'assujettis.

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 V 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 loi sur l'alcool adoptée en 1978. La définition du commerce de détail figure désormais dans la loi sur l'alcool.

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, tels la Principauté de

Liechtenstein, Büsingen et Campione. Sont exclues les enclaves douanières suisses de Samnaun et de Sampuoir.

9.2.2 Chapitre 2: Contrôle de la production, de l'importation et du commerce de boissons spiritueuses et d'éthanol

Art. 4 Enregistrement

Al. 1: 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 public de l'alcool.

Al. 2, let. a: dorénavant, quiconque entend produire des boissons spiritueuses ou de l'éthanol devra requérir auprès de l'autorité compétente son inscription au registre de l'alcool. Lors de l'introduction d'une solution de cyberadministration, les demandes d'inscription pourront également être faites par voie électronique.

Selon les art. 3 à 5 de l'actuelle loi sur l'alcool, les concessions doivent être accordées de manière restrictive. Elles doivent en principe permettre d'utiliser en temps opportun les déchets et résidus de certaines matières premières indigènes ou étrangères, en tant que ces matières ne peuvent être rationnellement employées ailleurs que dans la distillerie.

Afin d'éliminer toute discrimination entre les producteurs suisses et étrangers et de promouvoir la concurrence, le nouveau droit prévoit d'autoriser les producteurs à transformer sans distinction toutes les matières premières distillables, indigènes ou étrangères. Les agriculteurs pourront par exemple produire des boissons spiritueuses à partir de pommes de terre.

Al. 2, let. b: comme la production, l'importation de boissons spiritueuses et d'éthanol est soumise à l'impôt et il est judicieux, du point de vue fiscal, de les traiter l'une et l'autre de la même manière. Néanmoins, alors que l'obligation d'inscription naît dès le premier litre pour la production, elle ne naît qu'à partir d'une quantité dépassant 10 litres d'alcool pur pour l'importation. Cette différence trouve sa justification dans le fait que les boissons spiritueuses importées sont contrôlées par les autorités douanières lors du franchissement de la frontière, ce qui garantit le prélèvement de l'impôt. De plus, dans le cadre du trafic touristique, toute personne de plus de 17 ans a le droit d'importer quotidiennement, en franchise et pour son usage personnel, 2 litres de boissons alcooliques présentant une teneur en alcool inférieure ou égale à 15 % du volume et 1 litre avec une teneur en alcool dépassant 15 % du volume. Toutefois, si la quantité de boissons spiritueuses importées en une seule fois atteint l'équivalent de 10 litres d'alcool pur, il y a lieu de présumer que ces boissons sont importées à des fins commerciales. Compte tenu de cette situation, il serait disproportionné de prévoir des exigences aussi sévères que pour la production.

Al. 2, let. c: est réputé éthanol à des fins industrielles tout éthanol qui est utilisé à des fins commerciales et qui n'est pas propre à la consommation humaine. Entrent notamment dans cette catégorie l'éthanol utilisé à des fins pharmaceutiques, cosmétiques, chimiques ou sanitaires (désinfectants), ainsi que l'éthanol servant à la fabri-

cation de peintures ou de laques et à l'industrie alimentaire (pour les produits qui, au final, ne contiennent pas d'alcool).

Al. 2, let. d: selon le droit en vigueur, l'exercice du commerce de gros de boissons spiritueuses est subordonné à une licence. Cette obligation sera remplacée par une obligation de s'annoncer et une obligation d'inscription au registre de l'alcool, à l'instar des dispositions régissant la production et l'importation. Cette obligation de s'annoncer vaut à partir d'un volume d'affaires annuel supérieur à 10 litres d'alcool pur.

Al. 3, let. a et b: une demande spécifique doit être adressée à l'autorité compétente, pour la souscription d'un engagement d'utilisation et pour l'exploitation d'un entrepôt fiscal.

L'engagement d'utilisation est un engagement de validité générale à utiliser des boissons spiritueuses ou de l'éthanol non imposés à des fins spécifiques autres que la consommation humaine, sans restriction concernant la quantité et la provenance des boissons spiritueuses ou de l'éthanol, ainsi que la durée de l'engagement.

Une inscription au registre de l'alcool intervient d'office, au stade de l'octroi de l'engagement d'utilisation ou de l'octroi de l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal.

Le registre de l'alcool doit être accessible au public, étant donné qu'il ne renferme pas de données sensibles. Cette mesure permettra un contrôle autonome par les acteurs du marché, solution ayant déjà fait ses preuves dans la loi sur l'imposition de la bière.

Al. 4: le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions à l'obligation d'inscription pour le commerce de denrées alimentaires ne contenant que de minimes quantités de boissons spiritueuses ou d'éthanol. Cela concerne, par exemple, les produits thérapeutiques contenant de l'alcool comme les essences, extraits, élixirs, toniques, baumes, ainsi que les denrées alimentaires contenant de l'alcool, comme les chocolats, les articles de boulangerie, les desserts flambés ou les fondues prêtes à l'emploi. Il est indiqué de libérer de l'obligation d'être inscrit au registre quiconque exerce le commerce de tels produits. Il en va de même pour les produits dont la remise fait l'objet d'actes législatifs spéciaux (par ex. les produits thérapeutiques).

Al. 5: toute personne de plus de 18 ans peut être inscrite.

Art. 5 Obligations d'annoncer et délais

Pour être en mesure d'informer les clients de leurs droits et obligations avant qu'ils n'exercent leur activité, puis de contrôler les opérations correspondantes, l'autorité fiscale doit avoir connaissance de l'activité envisagée. Par conséquent, quiconque entend produire ou importer des boissons spiritueuses ou de l'éthanol ou pratiquer le commerce de gros de boissons spiritueuses ou d'éthanol destiné à des fins industrielles doit s'annoncer avant de commencer son activité.

Par ailleurs, il est obligatoire d'annoncer à l'autorité compétente tout changement de nom, de domicile, de siège social ou d'inscription au registre du commerce, de même que la cessation de l'activité ayant justifié l'inscription au 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, en particulier celui de l'octroi d'une concession pour l'exploitation des appareils à distiller. A l'avenir, la condition à remplir pour produire ou importer de l'éthanol et des boissons spiritueuses ou encore en exercer le commerce sera simplement l'inscription au registre de l'alcool. L'inscription permettra à un producteur d'exploiter un appareil à distiller sans devoir disposer d'une autre autorisation de l'autorité compétente.

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 activités et autres opérations d'exploitation fassent l'objet d'une comptabilité particulière. La tenue de cette comptabilité sera donc prescrite aux personnes concernées. Lors des contrôles, les signataires d'un engagement d'utilisation doivent rapporter la preuve de l'utilisation conforme à leur engagement des boissons spiritueuses ou de l'éthanol.

Le Conseil fédéral règle les modalités, en considérant la situation de l'exploitation. Il peut tenir compte en particulier de l'importance économique de l'entreprise, de l'existence d'un système de gestion de la qualité ou du risque potentiel.

Art. 7 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 suisse ou de l'importateur. 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 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 du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE⁷⁷). De même, suite à la révision partielle de la loi sur les entraves techniques au commerce, adoptée par les Chambres fédérales le 12 juin 2009, la mention du siège ou du domicile d'une personne responsable peut être expressément exigée pour les produits importés soumis à un impôt spécial à la consommation. 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. En

⁷⁷ JO L 9 du 14.1.2009, p. 12

se référant à la terminologie européenne, le terme actuel «marques de contrôle» est remplacé par le terme «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.

Art. 8 Engagement d'utilisation

Al. 1: l'engagement d'utilisation autorise la personne qui l'a pris à acquérir des boissons spiritueuses non imposées ou de l'éthanol non dénaturé et non imposé et à utiliser ces marchandises pour la production de produits déterminés. Ces marchandises peuvent être acquises en Suisse ou à l'étranger. L'engagement d'utilisation est accordé aux personnes qui en font la demande et qui s'engagent auprès de l'autorité compétente à utiliser ces marchandises exclusivement pour la production de produits déterminés. L'autorité désigne dans l'autorisation les utilisations admises des boissons spiritueuses non imposées ou de l'éthanol non dénaturé et non imposé.

Al. 2: pour des raisons administratives, un engagement d'utilisation ne peut être obtenu qu'à des fins professionnelles. Une quantité annuelle de référence de 20 litres peut paraître faible pour un usage professionnel; or en pratique, il n'est pas rare par exemple qu'un laboratoire n'utilise que de faibles quantités d'éthanol pour effectuer des analyses. La quantité minimale de 20 litres exclut les quantités minimales de l'engagement d'utilisation tout en réduisant les charges administratives et elle prend en compte les nombreux petits acheteurs du marché de l'éthanol.

Al. 3: afin de prévenir l'emploi de boissons spiritueuses non imposées ou d'éthanol non dénaturé et non imposé à des fins de consommation humaine sans que l'impôt prévu ait été acquitté, l'autorité compétente surveille, par un contrôle axé sur les risques, la chaîne complète de leur importation ou de leur production jusqu'à leur utilisation. Ce processus doit être documenté de manière complète par les entreprises. Si une telle preuve ne peut pas être fournie, les personnes ou les entreprises mentionnées dans l'engagement d'utilisation sont assujetties à l'impôt conformément à l'art. 11, let. d et e.

9.2.3 Chapitre 3: Imposition

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

Art. 9 Objet de l'impôt

L'art. 9 définit l'objet de l'impôt: sont soumis à l'impôt la production en Suisse et l'importation de boissons spiritueuses et d'éthanol. Selon l'art. 3, 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. Or il est très rare que les analyses permettent de déterminer, pour de tels produits, la part d'alcool ajouté ou provenant de la fermentation. Des raisons de sécurité fiscale dictent donc d'imposer ces produits sur leur teneur totale en alcool.

Sont exonérés de l'impôt les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation auxquels sont ajoutés des arômes contenant de l'éthanol. Selon la pratique constante, l'aromatisation ne doit pas augmenter de plus de 0,5 % du volume leur teneur totale en alcool.

Le droit actuel dispose que les produits dont la teneur en alcool ne dépasse pas 1,2 % du volume ne sont pas soumis à l'impôt. Ce principe correspond au droit de l'Union européenne, qui prévoit que ces produits ne sont pas imposés à l'importation et que le producteur peut déposer une demande de remboursement de l'impôt s'ils sont produits dans le pays (voir les explications relatives à l'art. 20). Cette exception concerne principalement les produits contenant des boissons spiritueuses, notamment des chocolats, des articles de boulangerie comme les tourtes au kirsch et les forêts noires, les «basler Lächerli», le pain de poires, les glaces comestibles, les fondues prêtes à l'emploi, etc.

Pour faciliter dans la pratique la détermination de la teneur en alcool de telles denrées alimentaires solides, le DFF fixera par voie d'ordonnance un facteur de conversion en litres d'alcool pur par 100 kg de marchandise nette, qui devra correspondre à la valeur empirique des dernières années (voir art. 14).

Le transit de produits soumis à l'impôt n'est grevé d'aucune charge fiscale, pour autant que la législation douanière relative au transit des marchandises soit respectée.

Art. 10 Naissance de la créance fiscale

La créance fiscale naît, s'agissant des boissons spiritueuses et de l'éthanol indigènes, au moment de la production et, s'agissant des produits étrangers, au moment de l'importation, c'est-à-dire au moment de la naissance de la dette douanière. Les mêmes règles valent pour les marchandises produites ou importées par l'exploitant d'un entrepôt fiscal. Ces dispositions garantissent l'égalité de traitement fiscal des marchandises produites en Suisse et des produits importés. Afin d'améliorer le système, le privilège dont les agriculteurs bénéficient actuellement, qui ne prévoit l'imposition des quantités de boissons spiritueuses produites qu'au moment de leur cession, ne sera pas maintenu.

Section 2: Assujettissement à l'impôt

Art. 11 Personnes assujetties à l'impôt

Pour ce qui est de la réglementation en vigueur, nous renvoyons au ch. 7.1.1.1 du présent rapport explicatif.

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. Ce changement facilitera sensiblement le travail de l'administration et des entreprises. Le nombre d'assujettis passera de quelque 48 000 actuellement à environ 3000 seulement, impliquant une diminution notable des charges administratives. A l'avenir, sera assujetti à l'impôt le distillateur à façon qui encaissera auprès du commettant, outre la rémunération de son travail de distilla-

tion, les charges fiscales lorsqu'elles sont dues. Lors du changement de système, l'autorité compétente apportera son soutien aux distillateurs à façon.

Art. 12 et 13 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 assujettie. Les successeurs fiscaux sont définis à l'art. 12, al. 2.

Contrairement à la succession fiscale, la responsabilité solidaire, qui est définie à l'art. 13, se limite aux responsabilités financières.

Section 3: Calcul de l'impôt

Art. 14 Base de calcul

L'impôt est calculé d'après la quantité d'alcool pur contenu dans le produit, mesurée à la température de 20° C. Cette base de calcul correspond à celle qui figure dans le droit actuel ainsi qu'au standard international appliqué en la matière et notamment dans tous les Etats membres de l'Union européenne. Le cas échéant, les données fournies en poids sont converties en litres d'alcool pur selon les recommandations de l'Organisation internationale de métrologie légale (OIML)⁷⁸. La RFA dispose des tables de conversion correspondantes, établies en collaboration avec l'Office fédéral de métrologie (METAS). Comme cela a déjà été indiqué dans le commentaire de l'art. 9, le DFF fixera par voie d'ordonnance un facteur de conversion en litres d'alcool pur par 100 kg de marchandise nette.

Art. 15 et 16 Taux de l'impôt et adaptation au renchérissement

Selon l'actuelle loi sur l'alcool, 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. A la faveur de la révision totale de l'ordonnance sur l'alcool intervenue en 1999, on a instauré un taux unique d'impôt pour toutes les boissons spiritueuses, suisses et étrangères, de 29 francs par litre d'alcool pur.

⁷⁸ L'OIML est l'abréviation pour Organisation Internationale de Métrologie légale. Elle est une organisation internationale créée le 12 octobre 1955 à Paris. Elle a pour objectif de régler les questions métrologiques relatives au système de mesurage légal et émet des recommandations en ce qui concerne notamment la technique de mesure.

La législation sur l'alcool a pour but premier la protection de la santé publique. L'introduction de ce taux unique s'est certes traduite par un report de la consommation des boissons spiritueuses indigènes vers les produits étrangers, mais la consommation de boissons spiritueuses n'a que peu augmenté. Le Conseil fédéral préconise pour cette raison de ne pas relever le taux d'imposition, en se référant aux taux d'imposition pratiqués par les pays voisins (voir ch. 2.4, fig. 5). En revanche, il est opposé à une réduction d'impôt, compte tenu du taux de TVA comparativement faible pratiqué en Suisse. Il propose de maintenir le taux d'impôt ordinaire à 29 francs.

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 sera donnée aux aspects de santé publique. Il s'agit en outre de tenir dûment compte des taux d'impôt pratiqués par les pays voisins. Cette démarche vise à éviter une augmentation sensible des importations de boissons spiritueuses en franchise dans le trafic touristique, de la contrebande, ainsi que de la production clandestine. Selon le droit en vigueur, le taux d'impôt est réduit de 50 % pour certains produits (spécialités de vin, vins doux, mistelles, vermouths, etc.), conformément aux engagements internationaux en matière de traités commerciaux.

Ce taux réduit sera repris sans changement dans la nouvelle loi. Les vins doux et les spécialités de vin sont désormais regroupés sous l'appellation «vins de liqueur» au sens de la législation sur les denrées alimentaires. Le vermouth et les autres vins de raisins frais, qui sont aromatisés avec des plantes ou d'autres substances et qui contiennent de l'éthanol ou des boissons spiritueuses ajoutés, sont désormais compris sous la dénomination «vins aromatisés». Ces deux notions correspondent à l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005⁷⁹ sur les boissons alcooliques.

De plus, lors de la révision partielle de la loi sur l'alcool de 2003, 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. 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 renchérissement les taux d'impôt prévus par la loi sur l'imposition des spiritueux⁸⁰. La délégation au Conseil fédéral de la compétence d'adapter le taux de l'impôt n'est pas

⁷⁹ RS 817.022.110

⁸⁰ 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: http://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 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.

nouvelle: elle existe déjà pour l'impôt sur la bière, l'impôt sur le tabac et l'impôt fédéral direct. Les critères déterminants pour fixer le taux d'impôt (taux d'impôt des pays voisins et réflexions de santé publique) doivent aussi s'appliquer lors de l'adaptation au renchérissement.

Section 4: Avantages fiscaux

Art. 17 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.

Dans les domaines technique et scientifique, il est de plus en plus fréquent que l'éthanol dénaturé ne puisse plus être utilisé. En effet, plus de 90 % de l'éthanol livré par Alcosuisse n'est déjà plus dénaturé ou ne l'est plus que partiellement.

A l'avenir, la distinction entre l'éthanol partiellement ou entièrement dénaturé sera abolie. On ne fera plus que la distinction entre l'éthanol dénaturé et l'éthanol non dénaturé. Quiconque entend utiliser de l'éthanol non dénaturé sans payer d'impôt doit être au bénéfice d'un engagement d'utilisation accordé par l'autorité compétente. Ceci sera dorénavant possible aussi pour les boissons spiritueuses qui seront utilisées pour la fabrication de produits non soumis à l'imposition selon la présente loi. Cet engagement d'utilisation détermine les fins auxquelles les boissons spiritueuses ou l'éthanol exonérés d'impôt peuvent être utilisés. Tout abus sera passible de sanctions pénales et, en cas de faute grave ou répétée, de l'annulation de l'engagement d'utilisation.

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 détourné à des fins de consommation humaine.

Al. 1, let. b: l'exonération des boissons spiritueuses ou de l'éthanol non dénaturé est subordonnée à l'utilisation conforme à l'engagement d'utilisation. Le système de l'engagement d'utilisation a déjà fait ses preuves pour l'impôt sur les huiles minérales ou dans le cadre des allègements douaniers accordés selon l'emploi de la marchandise. Il sera donc repris dans la loi sur l'imposition des spiritueux et remplacera les actuelles autorisations octroyées en vue de l'emploi d'éthanol non entièrement dénaturé et non imposé.

L'entreprise désirant utiliser des boissons spiritueuses non imposées ou de l'éthanol non dénaturé et non imposé doit être au bénéfice d'un engagement d'utilisation. Les engagements d'utilisation ne peuvent être souscrits que pour des activités professionnelles. L'utilisation de boissons spiritueuses ou d'éthanol non dénaturé à des fins non professionnelles est soumise à l'impôt.

Le bénéficiaire d'un engagement d'utilisation doit apporter la preuve que les boissons spiritueuses ou l'éthanol ont été utilisés conformément à son engagement. Les boissons spiritueuses ou l'éthanol sont imposés lorsque la preuve de l'utilisation conforme à son engagement ne peut être apportée.

Al. 1, let. c: selon le droit en vigueur, les agriculteurs peuvent garder en franchise d'impôt les boissons distillées provenant de produits récoltés par leurs soins sur leurs propres fonds ou à l'état sauvage dans le pays qui sont nécessaires à leur ménage et à leur exploitation agricole. La quantité exonérée de l'impôt dépend de la situation de l'exploitation, mais peut être limitée en vertu de l'actuelle ordonnance sur l'alcool. Les boissons spiritueuses remises à des tiers doivent être déclarées en vue de leur imposition. L'entreposage des boissons spiritueuses est certes exonéré de l'impôt mais est soumis au contrôle de la RFA.

A l'avenir, 10 litres d'alcool pur produits en Suisse par an et par personne âgée de plus de 18 ans seront exonérés de l'impôt indépendamment de l'utilisation prévue. Ce principe s'applique aussi bien aux agriculteurs qu'aux particuliers qui font produire des boissons spiritueuses. Toute quantité excédant cette limite sera donc imposée et ne sera plus contrôlée par l'autorité compétente. Ceci entraîne donc une simplification administrative pour l'autorité compétente et pour les intéressés.

En vertu de l'art. 41 de la loi sur l'imposition des spiritueux, l'autorité compétente est habilitée à collecter et traiter les données personnelles requises, afin de prévenir tout abus en matière d'exonération de l'impôt.

Le système fiscal actuel, à la fois très compliqué et lourd, fait l'objet d'explications et de tableaux au ch. 7.1.

Al. 2: comme à l'avenir le producteur sera assujetti à l'impôt (art. 11), le distillateur à façon pourra déduire de sa déclaration fiscale la quantité d'alcool exonérée de l'impôt produite pour ses commettants.

Art. 18 Dénaturation

Selon le droit en vigueur, la RFA est seule habilitée à effectuer la dénaturation. Une fois les monopoles de la Confédération supprimés, d'autres personnes pourront être autorisées à y procéder au même titre que l'autorité compétente. Elles devront toutefois être dûment formées. A cet effet, le Conseil fédéral édictera des dispositions concernant leur désignation, leurs tâches, leur formation et l'examen à passer. L'autorité compétente prélèvera selon l'art. 36 de la présente loi des émoluments pour la dénaturation effectuée par ses organes, ainsi que pour la formation des personnes habilitées à effectuer la dénaturation.

La dénaturation est une question technique. De plus, les dénaturants peuvent changer fréquemment. Pour des raisons de flexibilité, il est dès lors prévu que le DFF ait la compétence de réglementer les méthodes de dénaturation, par exemple la détermination des substances dénaturantes autorisées, la quantité du mélange permettant une dénaturation suffisante ainsi que les prescriptions techniques.

Art. 19 Entrepôt fiscal

Al. 1: à l'heure actuelle, quelque 120 entreprises dans le domaine des boissons spiritueuses exploitent un entrepôt fiscal, dont 30 sont des entreprises d'importation. Quinze producteurs de boissons spiritueuses utilisent un entrepôt sous scellés pour y stocker les boissons spiritueuses dès la fin de la production, par exemple à des fins de vieillissement.

L'entreposage en ajournement du paiement de l'impôt signifie que l'impôt ayant pris naissance au moment de la production ou de l'importation ne doit pas être versé jusqu'à la sortie de l'entrepôt. La taxation par l'autorité compétente a lieu dès la sortie de l'entrepôt fiscal (voir art. 21). La possibilité d'exploiter un entrepôt fiscal a fait ses preuves et doit encore rester à la disposition des personnes assujetties à l'impôt.

Comme le prévoit le droit en vigueur, les boissons spiritueuses et l'éthanol peuvent être produits en entrepôt fiscal. En outre, les boissons spiritueuses et l'éthanol indigènes et étrangers peuvent être transférés dans un entrepôt fiscal avec les documents d'accompagnement correspondants, en ajournement du paiement de l'impôt. Enfin, les boissons spiritueuses et l'éthanol peuvent être traités et transformés sans restriction. Par conséquent, leur teneur alcoolique peut être modifiée et ils peuvent faire l'objet de macération, d'aromatisation, de fabrication à base d'herbes, être mélangés, assemblés, transvasés, mis en bouteille, étiquetés, etc.

La pratique a toutefois montré que le régime spécial prévu pour les entrepôts sous scellés pouvait être abandonné. La possibilité de l'entreposage en ajournement du paiement de l'impôt y gagnera en uniformité. Rien ne change toutefois 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 d'être inscrite en tant que grossiste au registre de l'alcool, une entreprise doit fournir les sûretés requises pour que l'impôt prévisible soit dûment couvert et disposer de locaux et de récipients 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.

Al. 6: l'autorité compétente effectue les révisions en fonction des risques. En général, elle ne perçoit un émolument que pour les travaux extraordinaires. Dorénavant, l'entreprise assujettie pourra requérir une révision extraordinaire, qui sera soumise à émolument.

Art. 20 Remboursement

L'impôt est remboursé lors de l'exportation de boissons spiritueuses, d'éthanol ou de produits alcooliques imposés ainsi que de produits contenant des boissons spiritueuses.

En acceptant la motion Kaufmann (06.3211 du 11.05.2006), le Parlement a chargé le Conseil fédéral de créer les dispositions légales pour que non seulement les passagers en partance pour l'étranger, mais également les passagers arrivant en Suisse en provenance de l'étranger puissent bénéficier de l'achat de produits en franchise de redevances dans les boutiques hors taxes des aéroports. La présente disposition tient compte de ce mandat et crée la base légale pour l'achat en franchise de redevances de boissons spiritueuses.

Les constats de l'autorité compétente concernant la quantité, la teneur alcoolique et l'impôt grevant la marchandise à exporter sont pertinents pour le remboursement. Si le montant de la charge fiscale ne peut pas être déterminé avec exactitude, le remboursement se fait au taux le plus bas. Pour des raisons administratives, un remboursement ne sera effectué que si le montant de l'impôt en jeu au cours d'une année civile atteint 300 francs.

Section 5: Perception de l'impôt

Art. 21 Déclaration fiscale et taxation

Al. 1 et 3: par analogie à la réglementation actuelle applicable aux entrepôts fiscaux, les producteurs devront annoncer à l'autorité compétente jusqu'au 12^e jour du mois suivant les quantités de boissons spiritueuses et d'éthanol soumises à l'impôt qu'ils ont produites.

Al. 2: pour les importations, la déclaration en douane vaut déclaration fiscale. Les importateurs sont tenus de déclarer dans la déclaration en douane les produits soumis à l'impôt sur les boissons spiritueuses.

La taxation opérée à la frontière par les organes douaniers demeure inchangée. Il faut s'attendre à ce qu'à l'avenir encore, quelque 80 % des quantités de boissons spiritueuses importées soient transférées dans un entrepôt fiscal sans être imposées. Il est encore impossible d'estimer l'évolution du marché de l'éthanol après la suppression du monopole.

Al. 4 et 5: actuellement, la déclaration fiscale est faite par écrit. Dans le cadre d'une solution de cyberadministration et sur le modèle de la loi sur les douanes, le nouveau droit prévoit que l'autorité compétente pourra autoriser ou ordonner la déclaration électronique, c'est-à-dire l'utilisation d'un système électronique de traitement des données. Il conviendra toutefois de vérifier auparavant le système informatique de l'entreprise, et notamment de veiller à ce que l'annonce électronique permette d'effectuer les contrôles selon l'art. 6 de la présente loi.

Al. 6: la législation douanière est applicable aux impôts à percevoir à l'importation conformément à l'al. 2. La taxation n'est pas effectuée à la frontière à l'importation de boissons spiritueuses et d'éthanol qui sont transférés dans un entrepôt fiscal. La marchandise importée doit cependant être annoncée. Le Conseil fédéral règle la procédure de déclaration. Le Conseil fédéral est habilité à régler la procédure de taxation des boissons spiritueuses qui sont produites sur le territoire suisse ainsi que des marchandises soumises à l'impôt dans les entrepôts fiscaux. Pour ces entrepôts doivent en particulier être réglés la faculté de faire valoir l'ajournement du paiement de l'impôt, le transfert dans un entrepôt fiscal ou la circulation des marchandises entre entrepôts fiscaux et les documents d'accompagnement nécessaires à cette circulation, le crédit d'impôt à l'entreposage de marchandise imposée en entrepôt fiscal ainsi que la procédure de taxation à la sortie de la marchandise.

Art. 22 et 23 Exigibilité de l'impôt et délai de paiement

L'impôt est exigible au moment de la taxation. Outre aux créances fiscales, le délai de paiement de 30 jours s'applique à toutes les autres créances de l'autorité compétente.

Art. 24 Intérêts

L'actuelle loi sur l'alcool 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.

L'al. 4 donne au DFF la possibilité de prévoir des exceptions à la perception des intérêts dans certains cas particuliers.

Comme dans d'autres lois fiscales, il est prévu que le DFF fixe les taux d'intérêt.

Art. 25 Prescription du droit de taxer

La loi actuelle 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, il est souhaitable, pour assurer la sécurité du droit, de prévoir expressément dans la nouvelle loi les délais de prescription relatif et absolu, 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 être opérée 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 prend une mesure tendant à fixer la créance fiscale auprès de la personne assujettie. Elle est suspendue aussi longtemps que la personne assujettie ne peut pas être poursuivie en Suisse.

Une prescription absolue de quinze ans à compter de la fin de l'année civile au cours de laquelle la créance fiscale est née est également instaurée.

Comme l'actuelle loi sur l'alcool, la loi sur l'imposition des spiritueux ne contient aucune disposition spécifique relative à la prescription fiscale liée 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)⁸¹ règle ce problème et dispose que la créance fiscale née suite à une infraction ne se prescrit pas tant que l'action pénale et l'exécution de la peine ne sont pas prescrites.

⁸¹ RS 313.0

Art. 26 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. Elle est interrompue lorsque la personne assujettie reconnaît la dette fiscale ou lorsque l'autorité prend une mesure tendant à faire valoir la créance à l'égard de la personne assujettie. Elle est suspendue pendant une procédure de recours, aussi longtemps que la personne assujettie ne peut être poursuivie en Suisse et que la créance fiscale est garantie par des sûretés ou que son recouvrement est ajourné. 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.

Art. 27 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 (cf. GAUTHIER, Jean, Les infractions fiscales soumises à la loi fédérale sur le droit pénal administratif, in RDAF 1999 II p. 56 ss, p. 59). 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 (cf. art. 12, al. 2, DPA). Cet assujettissement ne dépend pas de l'existence d'une faute ou, à plus forte raison, d'une poursuite pénale (ATF 106 Ib 218, consid. 2c; ATF 110 Ib 306, consid. 2c). 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 (ATF 129 II 161, consid. 3.1).

Si le montant de l'impôt soustrait ou mis en péril ne peut être déterminé exactement, il est désormais possible de procéder 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 taxation par estimation doit toutefois se rapprocher le plus possible de la réalité. 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 intentionnellement l'infraction ou y ait participé. Cette question échappe à l'autorité administrative chargée de se prononcer sur l'assujettissement. Celle-ci doit dès lors se limiter à fixer les redevances objectivement éludées, sous réserve d'une décision ou d'un jugement pénal reconnaissant la responsabilité du tiers (ATF 115 Ib 216, consid. 3a; ATF 114 Ib 94, consid. 5c).

Section 6: Analyses d'alcool

Art. 28

Les analyses permettant de déterminer la charge fiscale grevant les marchandises (exonération d'impôt, taux réduit, taux normal ou taux majoré pour les alco pops) et de réaliser certains contrôles doivent être réalisées par un laboratoire spécialisé. Les analyses portent sur la teneur en alcool et sur les composants d'un produit. Actuellement, la RFA exploite son propre laboratoire certifié. Chaque année, celui-ci découvre un grand nombre de fausses déclarations. L'impôt sur les boissons spiritueuses demeurant élevé, le risque de soustraction reste important. Les analyses de laboratoire resteront donc indispensables pour percevoir cet impôt, même après la révision totale de la loi sur l'alcool. L'art. 28, al. 1, de la nouvelle loi ne dit pas si ces analyses seront à l'avenir effectuées par un laboratoire de la Confédération ou par un laboratoire privé. Cette formulation ouverte sera précisée en accord avec le projet concernant les laboratoires de la Confédération (vérification des prestations des laboratoires de la Confédération dans le cadre du réexamen des tâches), et au plus tard dans le cadre du message concernant la révision totale de la loi sur l'alcool.

Les autres prestations du laboratoire de la RFA sont directement touchées par la révision totale de la loi sur l'alcool. Ces prestations sont en rapport avec le monopole d'importation de la Confédération, qui, du fait de ladite révision totale, sera aboli au moment où la Confédération se retirera du marché de l'éthanol. Actuellement, le laboratoire de la RFA veille entre autres à ce que l'éthanol livré par Alcosuisse satisfasse aux exigences en matière de pureté. Alcosuisse est le centre de profit de la RFA chargé de l'importation et de la vente de l'éthanol. En particulier, des exigences très sévères s'appliquent aux livraisons à l'industrie pharmaceutique. Grâce à une expérience de plusieurs décennies et à la position monopolistique d'Alcosuisse, le laboratoire de la RFA dispose d'un savoir-faire unique en Suisse en matière d'analyses d'éthanol. La question de la nécessité des prestations du laboratoire de la RFA se pose du fait de la suppression du monopole d'importation, assortie de la privatisation d'Alcosuisse.

L'organisation qui succédera à Alcosuisse, de même que les nouveaux acteurs du marché de l'éthanol, auront besoin de telles prestations de laboratoire, jusqu'au moment où ils auront mis en place les infrastructures requises et acquis le savoir-faire nécessaire. La possibilité de prestations commerciales annexes, prévue par l'art. 28, al. 2 et 3 du projet de loi, garantit que les analyses d'éthanol pourront, du moins durant une phase transitoire, être effectuées en Suisse par un laboratoire jouissant d'une reconnaissance générale et disposant du savoir-faire nécessaire. Une telle procédure assure une ouverture du marché réussie sans phase transitoire.

La formulation utilisée pour les alinéas 2 et 3 correspond au standard de la Confédération pour les prestations commerciales annexes.

Section 7: Gage fiscal et sûretés

Art. 29 Gage fiscal

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

Comme dans d'autres lois fiscales (par ex. bière, douane, huiles minérales), un droit de gage légal s'appliquant à tous les produits soumis à l'impôt qui sont produits ou entreposés en Suisse (boissons spiritueuses, éthanol et produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation dont la teneur en alcool excède 18 % du volume) sera instauré.

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

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

Ce droit de gage légal, apparenté au droit civil, permettra à l'autorité compétente, titulaire de ce droit, de faire réaliser l'alcool 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 et à l'éthanol se trouvant dans l'entrepôt fiscal, chez le producteur ou l'importateur de ceux-ci, qu'ils soient imposés ou non. Comme droit réel, il est lié au produit et l'impôt peut donc être réclamé directement à l'acquéreur.

Art. 30 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 de disposer des boissons spiritueuses ou de l'éthanol. Ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours conformément à l'art. 43 de la loi.

Art. 31 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.

Art. 32 Sûretés

La réquisition de sûretés, institution juridique prévue dans toutes les lois fiscales de la Confédération, fournit à l'autorité compétente une sûreté pour une prétention financière dont le recouvrement paraît menacé. 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 LP⁸², permettant ainsi à l'office des poursuites de saisir rapidement des éléments de fortune. L'opposition à l'ordonnance de séquestre est exclue en vertu de l'art. 278 LP⁸³ et le recours contre la décision de réquisition des sûretés n'a pas d'effet suspensif.

Section 8: Perception subséquente, remboursement, sursis et remise

Art. 33 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 la RFA 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 en effet effectuer ses révisions dans un délai d'un an.

La prolongation du délai de prescription à cinq ans permettra de renoncer à des révisions périodiques et d'orienter davantage ces dernières en fonction des risques. Elle s'avère donc pertinente, d'autant plus qu'elle permet 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 qu'avec les délais de prescription définis dans la loi sur l'imposition de la bière

Art. 34 Sursis et remise

Al. 1: la révision partielle de la loi sur l'alcool de 1997 a considérablement simplifié les conditions de remboursement en cas de perte de marchandises soumises à l'impôt. La réglementation en vigueur, qui nécessite la preuve de la perte des marchandises en question, s'est avérée efficace. Les procédures correspondantes ont été sensiblement allégées. Ces exigences plus claires ont 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 ou la remise de créances déjà exigibles, provenant d'impôts, d'intérêts ou d'autres créances. Les motifs dorénavant reconnus ne sont pas uniquement d'ordre financier, mais relèvent également de circonstances qui n'ont pas de lien direct avec la détermination des redevances. Il s'agit 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 la peine pécuniaire et de l'amende. L'art. 35 du Code pénal suisse (CP) règle l'exécution de l'amende et de la peine pécuniaire; 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) permet seule la remise, par-

⁸² RS 281.1

⁸³ RS 281.1

tielle ou totale, 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 fondamentales, 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 et correspond en outre aux autres délais de prescription énoncés dans la loi sur l'imposition des spiritueux.

Al. 4: pour des raisons administratives, l'impôt est remis ou remboursé seulement si son montant atteint 300 francs.

9.2.4 Chapitre 4: Transfert de connaissances

Art. 35

Contrairement aux pays voisins, il n'existe en Suisse aucune école publique dispensant une formation dans le secteur de la distillation. En Allemagne par exemple, divers Länder proposent dans leurs écoles d'agriculture des filières de formation pour distillateurs. En outre, plusieurs universités allemandes permettent d'obtenir un diplôme universitaire dans ce domaine. Or comme l'a montré à l'époque une enquête auprès des services fédéraux, des hautes écoles et des écoles professionnelles cantonales (écoles d'agriculture), la Suisse n'a pas su mettre en place de formation comparable, malgré la demande existante.

En 2007, la station de recherche Agroscope Changins-Wädenswil (ACW) ne voulait plus pourvoir le poste de spécialiste des boissons spiritueuses qu'elle finançait à Wädenswil. Avec le concours des organisations de la branche (Fruit-Union Suisse, Fédération suisse des spiritueux, Association suisse des distillateurs, Distiswiss, Forum suisse des eaux-de-vie), l'ACW et la RFA ont alors décidé de lancer ensemble et de cofinancer le projet DARF (**Destillate Agroscope Régie Fédérale des alcools**). Depuis lors, une spécialiste de l'ACW à Wädenswil s'occupe à mi-temps des boissons spiritueuses et se charge des questions de formation dans ce domaine.

Pour pallier l'absence de formation en Suisse, la RFA a organisé depuis quelques années des cours ciblés, en collaboration avec les diverses organisations nationales de la branche, les services cantonaux d'arboriculture et l'ACW. Elle a acquis à cet effet une distillerie mobile de démonstration. Ces cours d'une durée maximale de trois jours, donnés par les spécialistes de l'ACW et de la RFA, transmettent des connaissances de base dans les domaines suivants: qualité des matières premières, techniques de préparation et de conduite de la fermentation, production des boissons spiritueuses (technique de distillation), évaluation et amélioration de la qualité, contrôle de la qualité, connaissance des produits, détermination de l'authenticité, analyse sensorielle, ainsi que cadre légal. Cette nouvelle offre de formation a permis entre-temps à de nombreux producteurs de se former ou de se perfectionner. L'amélioration systématique et démontrable de la qualité des eaux-de-vie indigènes prouve que ce transfert de connaissances a des effets positifs et se justifie dans une optique de santé publique. Car les cours sont bien davantage qu'un transfert de connaissances techniques en matière de distillation. Ils servent également à présenter aux participants, de façon compréhensible, les dispositions de la législation sur les

denrées alimentaires, le droit en vigueur concernant la production de boissons spiritueuses, les limitations du commerce et de la publicité, les questions de protection de la santé, etc. Cette possibilité optimale de contact permet en outre aux producteurs d'accéder plus facilement aux autorités compétentes.

Ces offres de cours sont également accessibles au personnel de la RFA s'occupant de distillation (collaborateurs du Service extérieur, réviseurs et autres spécialistes). D'où un transfert efficace des connaissances pratiques. Par la suite, ces offres de formation seront également accessibles au personnel de l'autorité compétente.

En vertu de l'art. 17, l'éthanol dénaturé est exonéré de l'impôt et le DFF est chargé de régler la dénaturation. A l'avenir, celle-ci pourra également être déléguée à des personnes habilitées à effectuer la dénaturation (art. 18). Ces personnes seront préparées à leur nouvelle tâche dans le cadre de cours spéciaux, puis suivront le cas échéant une formation continue.

Les prestations financières annuelles de l'autorité compétente seront limitées à un million de francs au maximum et consisteront avant tout en prestations en nature (par ex. mise à disposition gratuite de locaux de formation, activités de représentation, exploitation d'une distillerie de démonstration, etc.). En raison du lien matériel existant, ces dépenses seront financées par le produit de l'impôt sur les boissons spiritueuses.

9.2.5 Chapitre 5: Emoluments

Art. 36

L'autorité compétente pourra percevoir des émoluments pour les décisions qu'elle rend et les prestations qu'elle fournit en application de la loi sur l'imposition des spiritueux. Il n'est certes pas prévu de prélever des émoluments dans le cadre de ses activités ordinaires, comme les taxations fiscales, l'inscription au registre de l'alcool ou les activités ordinaires de contrôle. En revanche, il sera possible de facturer des émoluments pour les prestations extraordinaires. Cela vaut, par exemple, pour les analyses chimiques effectuées à la demande de tiers, ou pour les charges extraordinaires occasionnées par exemple dans le cadre de révisions comptables, de prise de décisions ou de la fourniture de prestations.

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

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 de sûretés, à la perception subséquente et au recouvrement des émoluments.

9.2.6 Chapitre 6: Répartition et utilisation des recettes nettes

Art. 37 et 38 Répartition et utilisation des recettes nettes

Les recettes nettes provenant de l'impôt et des autres recettes sont utilisées à raison de 90 % pour cofinancer le montant que la Confédération verse à l'AVS et à l'AI.

Les cantons reçoivent les 10 % restants pour combattre les causes et les conséquences de l'addiction à l'alcool. Dorénavant, la part des cantons sera fixée sur la base des chiffres du dernier relevé effectué par l'Office fédéral de la statistique sur la population résidente moyenne, ainsi que le prévoient déjà d'autres lois fédérales. 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 établissent chaque année à l'intention de l'autorité compétente un rapport sur l'utilisation de leur part. Dans la perspective de l'entrée en vigueur de la loi sur la prévention, il s'agira de déterminer dans quelle mesure il faudra intégrer l'Institut pour la prévention et la promotion de la santé dans le processus d'établissement des rapports.

A l'instar des dispositions en vigueur, les recettes nettes ne sont pas uniquement constituées du produit de l'impôt, mais comprennent également les amendes, les peines pécuniaires, les émoluments et les autres recettes, même s'ils ne sont pas directement liés à l'impôt. Toutes les dépenses liées à l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux ou de la loi sur l'alcool pourront être déduites.

9.2.7 Chapitre 7: Assistance administrative

Art. 39 Assistance administrative entre autorités suisses

L'autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux 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 cela est nécessaire à l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux.

L'assistance administrative comprend la transmission de données et d'informations à diverses autorités administratives suisses, 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 loi sur l'imposition des spiritueux 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.

Art. 40 Assistance administrative internationale

Les traités internationaux conclus par la Suisse jouent un rôle central dans ce domaine.

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 du

22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE⁸⁴, 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 douanière⁸⁵, 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 financiers⁸⁶, 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 Schengen⁸⁷.

Afin de traiter correctement les demandes d'assistance administrative internationale, l'autorité compétente a besoin du soutien de tiers. Elle doit donc pouvoir obliger les personnes concernées à coopérer et à produire les documents requis. Ces personnes peuvent refuser de témoigner si elles sont soumises à un secret professionnel légal. L'autorité peut rendre une décision concernant l'obligation de coopérer.

Les recherches générales de preuves («fishing expeditions») menées par les autorités étrangères violent la réserve de nécessité et ne sont admises ni pour les impôts directs, ni pour les impôts indirects, comme l'impôt sur les boissons spiritueuses. Aussi l'autorité requérante doit-elle rendre vraisemblable le caractère nécessaire des informations requises pour l'exécution des actes législatifs qu'elle doit appliquer. Il sera difficile à l'autorité sollicitée d'évaluer ce caractère nécessaire si bien qu'aucune activité de recherche ne peut être exigée de sa part. La réserve de nécessité est l'expression ultime du principe de la proportionnalité, auquel doit se conformer toute action de l'Etat.

9.2.8 Chapitre 8: Protection des données

Art. 41 Systèmes d'information

Al. 1: cette disposition fixe les principes régissant le traitement des données, 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)⁸⁸, 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)⁸⁹ et de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁹⁰ sont applicables à titre subsidiaire.

Comme à ce jour, l'autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux 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 de tout genre, établir des analyses de risques, pour-

84 RS 0.632.401

85 RS 0.632.401.02

86 RS 0.351.926.81

87 RS 0.362.31.

88 RS 235.1

89 RS 172.010

90 RS 172.220.1

suivre 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, l'ordonnance mentionnera les indications suivantes, dans une annexe distincte pour chaque système d'information: 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 loi sur l'imposition des spiritueux 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. AFD, 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. 42 Communication de données à des autorités suisses

L'autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux 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 cela est nécessaire 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 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 transmissibles. Par données sensibles et profils de la personnalité, on entend les indications sur les procédures pendantes ou achevées relevant du droit administratif, du droit pénal administratif et du droit pénal ainsi que sur leurs sanctions. 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.

Art. 43

Al. 1: les décisions rendues par l'autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, conformément à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)⁹¹.

Al. 2: l'autorité chargée de l'exécution de la loi est l'autorité de recours contre les décisions rendues par les organes douaniers en vertu de la loi sur l'imposition des spiritueux.

En vertu de l'art. 2 DPA, les dispositions générales du Code pénal suisse (CP; RS 311.0) 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 apparu nécessaire d'introduire de nouvelles dispositions générales dérogeant au Code pénal ou le complétant – la tentative, les circonstances aggravantes, le concours d'infractions et les infractions commises dans une entreprise – à l'instar des autres lois fiscales indirectes et en particulier de la loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes (LD).

A l'occasion de la révision de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA; RS 641.20), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, le Parlement a estimé judicieux de repenser 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. Pour les infractions réprimées lorsqu'elles ont été commises intentionnellement et 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, le détournement du gage fiscal et l'inobservation de prescriptions d'ordre.

Art. 44

Soustraction ou mise en péril de l'impôt

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

Al. 1: la soustraction de l'impôt devient l'infraction la plus grave de la loi. Elle constitue une contravention punissable d'une amende de 500 000 francs au plus

⁹¹ RS 173.32

lorsqu'elle est commise intentionnellement et de 300 000 francs au plus lorsqu'elle est commise par négligence. A l'instar d'autres lois fiscales fédérales, la présente loi ne fixe pas un montant minimum pour l'amende dans les cas de peu de gravité.

Al. 2: ainsi que le prévoit la LTVA révisée pour les cas graves, le montant maximal de l'amende encourue peut être dépassé lorsque l'avantage fiscal obtenu lui est supérieur. Si l'infraction est intentionnelle, l'amende pourra en effet atteindre le double de l'avantage fiscal obtenu.

Al. 3: celui dont le comportement délictueux (non-déclaration, dissimulation, déclaration inexacte, etc.) est mis à jour 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, ce dernier terme a en effet été abandonné. 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. 4: 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 habitude (art. 54, al. 1^{bis}, Lalc), notions que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de définir (cf. notamment ATF 103 IV 286). Désormais plus larges, les circonstances aggravantes sont définies de manière exhaustive dans la loi (art. 46). 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 envisagée. L'administration n'est cependant pas compétente pour prononcer une peine privative de liberté. Conformément à l'art. 73, al. 1, DPA, elle doit transmettre le dossier au ministère public cantonal à l'intention du tribunal compétent.

Est réservée l'application des art. 14 à 16 DPA, notamment pour les cas d'escroquerie fiscale ou de faux dans les titres.

Art. 45 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. 2a en outre été introduit pour tenir compte des circonstances aggravantes, par exemple le métier qui ne serait pas réalisé pour l'auteur de l'infraction préalable.

Art. 46 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. De nouvelles circonstances aggravantes sont introduites dans la loi, soit le fait d'enrôler une ou plusieurs personnes pour commettre une infraction et le fait pour le signataire d'un engagement d'utilisation de commettre une infraction en qualité d'auteur ou de participant, à l'instar de la loi sur les douanes qui connaît, outre le métier et l'habitude, l'embauche. La circonstance aggravante de l'habitude est une notion ignorée du code pénal. 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 révisée (entrée en vigueur des modifications au 1^{er} janvier 2010) 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 (ATF 119 IV 73 = JdT 1995 IV 90). La loi énumère exhaustivement les circonstances aggravantes. La peine encourue est fixée conformément à l'art. 47 CP.

En présence d'infractions pour lesquelles les dispositions pénales spéciales retiennent la circonstance aggravante du métier ou de l'habitude, l'application du régime du concours est exclue. La peine encourue doit être fixée conformément à l'art. 47 CP dans le cadre de la peine prévue par la disposition pénale spéciale.

Il est à noter que la loi sur les douanes, la loi sur l'imposition de la bière et d'autres lois fiscales (notamment Limpmin, Limpauto) prévoient également des circonstances aggravantes.

Art. 47 Détournement du gage fiscal

Dans la mesure où un droit de gage légal est introduit dans la loi, 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 contravention, punissable aussi bien lorsqu'elle est commise intentionnellement que par négligence.

Al. 1: 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.

Al. 2: comme pour la soustraction de l'impôt (art. 44, al. 2, du projet) et à l'instar de la LTVA révisée, en présence de cas graves (lorsque l'avantage fiscal obtenu est supérieur au montant maximal de l'amende) et si l'infraction est intentionnelle, le montant de l'amende pourra atteindre le double de l'avantage fiscal.

Art. 48 Inobservation des prescriptions de contrôle

Un système d'autorisation ou d'annonce préalable d'activités se substituant au monopole, il doit être créé 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 contravention punissable d'une amende pouvant atteindre 10 000 francs 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. 49 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 Limpin) et dont l'application intervient en général en l'absence d'état de fait constitutif d'une autre infraction.

En effet, 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 (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. 50 Tentative

La tentative de contravention n'est punissable que dans les cas expressément prévus par la loi (art. 105, al. 2, CP). La tentative suppose une intention délictueuse. Par conséquent, la tentative ne peut être qu'intentionnelle, le dol éventuel suffit. Une tentative par dol éventuel est donc aussi punissable.

La loi actuelle ne contient pas de disposition spécifique qui rende la tentative de contravention punissable. Afin de remédier à cet inconvénient, une disposition spécifique est introduite, à l'instar de la loi sur les douanes et d'autres lois fiscales, qui prévoit la punissabilité des tentatives de contravention à la loi sur l'alcool, à l'exception de l'inobservation d'autres prescriptions d'ordre et de l'insoumission aux décisions de l'autorité.

Il est à noter que la loi sur les douanes, la loi sur l'imposition de la bière et d'autres lois fiscales (notamment LTVA, LRPL) prévoient également la tentative de contravention.

Art. 51 Concours d'infractions

En cas de pluralité d'infractions (concours réel d'infractions) se pose la question de la sanction appropriée. La loi actuelle ne contient aucune disposition spécifique concernant le concours d'infractions. L'art. 9 DPA, qui s'applique à défaut de disposition spécifique dans la loi, exclut l'application des règles ordinaires du Code pénal concernant le concours d'infractions (art. 49 CP) et prévoit le cumul d'amendes ou de peines pécuniaires. 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 spécifique 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.

Le concours est désormais la seule circonstance aggravante de la peine qui figure dans la partie générale du CP. La mesure de l'aggravation de la peine est déterminée par l'art. 49 CP. La peine de l'infraction la plus grave est augmentée dans une juste proportion pour sanctionner les 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. 52 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 spécifique 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 loi sur les douanes, de la loi sur la TVA et d'autres lois fiscales, il paraît utile d'introduire une disposition spécifique dans la loi qui permet la poursuite des entreprises lorsque les conditions de leur punissabilité sont réalisées dans les cas où l'amende encourue est bien plus élevée que le montant prévu à l'art. 7 DPA et qu'il n'a pas été possible de déterminer la personne physique auteur de l'infraction.

Il s'agit d'une responsabilité subsidiaire de l'entreprise qui ne sera recherchée que dans les cas où il n'est pas possible d'identifier en son sein une personne physique pénalement responsable.

Cette disposition s'applique à toutes les infractions, y compris aux contraventions. L'amende est la seule sanction encourue par l'entreprise; elle peut s'élever au plus à 100 000 francs.

L'art. 102, al. 1, CP relatif à la responsabilité subsidiaire de l'entreprise s'applique également aux crimes et délits du droit pénal accessoire en vertu de l'art. 333, al. 1, CP. Les contraventions sont exclues (art. 105, al. 1, CP). Selon la doctrine dominante (SCHMID, N., *Strafbarkeit des Unternehmens: die prozessuale Seite*, recht 21/2003, p. 224; NATER, M. S., *Die Strafbestimmungen des Bundesgesetzes über die Börsen und den Effektenhandel*, Zurich (Schulthess) 2001, p. 51; MACALUSO, A., *Vers un véritable droit pénal suisse des affaires: la nécessité d'une approche centrée sur l'entreprise*, RSDA 3/2008 p. 262 ss; KRÄUCHI, T., *Aktuelle Aspekte im Verhältnis des Verwaltungsstrafrechts zum Stagesetzbuch*, LeGes 2004/2 p. 126; CASSANI, U., *Sur qui tombe le couperet du droit pénal? Responsabilité personnelle, responsabilité hiérarchique et responsabilité de l'entreprise*, Journée 2008 de droit bancaire et financier, p. 80), les art. 7 DPA et 102, al. 1, CP sont d'application parallèle; en effet, ces deux dispositions ne régissent pas la même situation. Lorsque la non-identification de la personne physique auteur de l'infraction est le résultat d'un manque d'organisation de l'entreprise, l'art. 102, al. 1, CP est applicable. Lorsque la non-identification de la personne physique auteur de l'infraction ne peut être mise

sur le compte d'un manque d'organisation de l'entreprise, seul l'art. 7 DPA peut entrer en considération, pour autant que les mesures d'instruction paraissent disproportionnées. La disposition spécifique introduite dans la présente loi est une *lex specialis* par rapport à l'art. 7 DPA.

En cas de défaut de paiement de l'amende, seule une procédure d'exécution forcée par voie de saisie peut être entamée (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. 53 Poursuite pénale

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

Le Conseil fédéral désigne l'autorité chargée de poursuivre et de juger les infractions à la présente loi.

Le Conseil fédéral détermine la compétence de l'administration des douanes pour les infractions découvertes à la frontière.

Art. 54 Prescription de l'action pénale

La loi du 5 octobre 2001, entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002 (RO 2002 2993), a modifié les dispositions en matière de prescription de l'action pénale, supprimant la suspension et l'interruption de la prescription. En contrepartie, des délais de prescription plus longs ont été fixés pour l'action pénale. La loi du 22 mars 2002, également entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002 (RO 2002 2986), a introduit une disposition transitoire en vue de prolonger les délais de prescription prévus pour l'action pénale dans le droit pénal accessoire jusqu'à l'adaptation de ces lois fédérales (art. 333, al. 5, recte, art. 333, al. 6, CP). L'art. 333, al. 6, CP contient la clé de conversion des délais de prescription jusqu'à l'adaptation des lois fédérales au nouveau Code pénal.

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 contributions, 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 (ATF 134 IV 328), 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.

La loi actuelle étend le délai de prescription de l'action pénale de l'art. 11, al. 2, DPA aux contraventions prévues à l'art. 53 (voué à disparaître dans la révision) et à l'art. 56 (recel). A défaut de disposition spécifique, le délai plus court de l'art. 11, al. 1, DPA est applicable à ces contraventions. Il est souhaitable à l'instar de la loi

actuelle de prévoir une disposition spécifique aux fins d'étendre le champ d'application de l'art. 11, al. 2, DPA à la contravention prévue à l'art. 45 (recel), pour éviter que dans des cas complexes le délai de prescription unique de quatre ans profite aux inculpés.

Il est à noter que la loi sur les douanes et la loi sur l'imposition de la bière étendent également le délai de prescription de l'art. 11, al. 2, DPA aux contraventions.

9.2.11 Chapitre 11: Mesures administratives

Art. 55

Les conditions liées au droit de produire, d'importer, d'exercer le commerce, d'utiliser de l'alcool exonéré de l'impôt ou d'exploiter un entrepôt fiscal ayant été très largement assouplies dans la loi sur l'imposition des spiritueux, il convient d'introduire une disposition prévoyant des mesures administratives permettant d'interdire durant un temps limité l'exercice de ces droits en cas d'infractions graves ou répétées à la loi dans les cinq ans ou en cas d'insolvabilité.

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 plus en mesure de manière notoire 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. Le principe de la proportionnalité 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 compromis (ATF 131 II 110 consid. 7.1 p. 123 et les arrêts cités).

9.2.12 Chapitre 12: Poursuite pour dettes

Art. 56

Si elle reste impayée, la créance de l'autorité compétente 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. 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, en vertu de l'art. 31, la réalisation du gage fiscal doit être effectuée dans le cadre d'une procédure d'exécution propre. La poursuite par voie de faillite est, en vertu de 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). L'autorité compétente peut les faire valoir sans préjudice de ses prétentions découlant du droit de gage fiscal. 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 l'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.

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.

9.2.13 Chapitre 13: Dispositions finales

Section 1: Exécution

Art. 57

L'autorité fiscale est l'autorité désignée par le Conseil fédéral en vue de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux. Elle doit disposer des connaissances techniques et de l'infrastructure nécessaires.

Depuis l'instauration des entrepôts fiscaux, la perception de l'impôt à la frontière fait figure d'exception. 80 % du montant total de l'impôt sur les produits suisses et étrangers contenant de l'alcool éthylique sont perçus à l'intérieur du pays auprès des quelque 120 exploitants d'un entrepôt fiscal et des 15 exploitants d'un entrepôt sous scellés. Des 20% restants, la part de l'impôt directement exigé à la frontière tombe à 12 % seulement en moyenne.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la future autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux. C'est pourquoi le présent article ne fait l'objet d'aucun autre commentaire.

Section 2: Suppression et modification du droit en vigueur

Art. 58

La révision totale implique l'abrogation de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool⁹² et de ses dispositions d'exécution.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la future autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux. Des précisions sur la suppression et la modification du droit en vigueur ne peuvent à ce stade pas être formulées.

⁹² RS 680

Section 3: Dispositions transitoires

Art. 59 Obligation de s'annoncer du producteur

Al. 1: le passage du système des concessions, qui prévoit l'octroi du droit de produire par la RFA, à l'inscription au registre de l'alcool, auquel le producteur doit s'annoncer, génère une incertitude parmi les producteurs actuellement reconnus par l'autorité compétente. Pour pouvoir transférer leurs droits actuels dans le système du registre de l'alcool, les producteurs doivent s'annoncer à l'autorité compétente dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pour être inscrits au registre de l'alcool.

Al. 2: depuis la dernière révision totale de l'ordonnance sur l'alcool, les agriculteurs ont le droit de détruire ou de rendre inutilisable leur appareil à distiller. Ils peuvent aussi réactiver leur concession dans un délai 25 ans, dans la mesure où les dispositions légales sur la concession de distilleries domestiques sont remplies. Les agriculteurs titulaires d'un «droit de distiller» bénéficieront des mêmes possibilités qu'un titulaire d'une distillerie concessionnaire.

Al. 3: quiconque ne s'annonce pas dans les six mois prévus pour être inscrit au registre de l'alcool perd le droit de produire des boissons spiritueuses et de l'éthanol. Les personnes ou les entreprises qui continuent néanmoins à produire ces boissons se rendent passibles d'une sanction pénale. En vertu de l'art. 4, elles peuvent toutefois demander ultérieurement à être inscrites au registre.

Art. 60 Stocks 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 plus d'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 près de 30 millions de francs. La réglementation uniforme relative à la naissance de l'assujettissement à l'impôt oblige à trouver une solution pour ces stocks de boissons spiritueuses.

Al. 1, let. a: à l'avenir, les agriculteurs pourront exploiter un entrepôt fiscal conformément à l'art. 19. Le prélèvement de l'impôt sera ainsi différé jusqu'à la sortie de l'entrepôt.

Al. 1, let. b: les agriculteurs qui utilisent traditionnellement les boissons spiritueuses pour le soin du bétail pourront faire dénaturer leurs stocks par l'autorité compétente. La dénaturation n'est nocive pour la santé ni des hommes ni des animaux.

Al. 1, let. c: les agriculteurs qui ne veulent pas dénaturer leurs stocks pourront les faire imposer, après avoir déduit une quantité transitoire exonérée.

Al. 2: par analogie aux art. 59 et 62, 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 stocks restants de boissons spiritueuses conformément à l'al. 1, let. c. Elle tiendra toutefois compte dans tous les cas d'une quantité transitoire exonérée.

Art. 61 Entreposage en suspension d'impôt

En vertu de l'art. 4, al. 3, let. b, une entreprise exploitant un entrepôt fiscal soumis à autorisation sera inscrite d'office au registre de l'alcool. Quiconque était déjà en possession d'une telle autorisation y sera également inscrit d'office, pour des raisons d'égalité de traitement. Et comme à l'avenir la distinction entre les entrepôts fiscaux et les entrepôts sous scellés sera abandonnée, les exploitants d'un entrepôt sous scellés seront également inscrits d'office au registre de l'alcool.

Art. 62 Commerce de gros

Par analogie aux art. 59 et 60, les titulaires d'une autorisation délivrée selon l'ancien droit pour le commerce de gros doivent s'annoncer à l'autorité compétente dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la loi sur l'imposition des spiritueux pour être inscrits au registre de l'alcool et ainsi pouvoir continuer à exercer leurs droits actuels.

Art. 63 Adaptation des engagements d'utilisation

Les engagements 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'engagement d'utilisation ne sera requis que pour l'éthanol non dénaturé et non imposé.

Quiconque entend utiliser ce genre d'éthanol exonéré d'impôt doit s'annoncer auprès de l'autorité compétente dans les six mois qui suivent l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et souscrire un nouvel engagement d'utilisation. A cette occasion, les autorisations existantes seront examinées et le nombre d'utilisateurs concernés passera de 4600 environ à moins de 3000. L'inscription au registre de l'alcool sera effectuée d'office.

Art. 64 Entreprises exerçant le commerce d'éthanol

D'après les conclusions de l'étude sur le marché de l'éthanol menée par KPMG, il est probable qu'Alcosuisse sera vendu à un prestataire privé. Afin de garantir l'approvisionnement, il est toutefois prévu, au titre de possibilité subsidiaire et pendant une phase de transition, que la Confédération puisse exploiter une entreprise commerciale ou y prendre des participations. Pour mettre en œuvre le projet de façon optimale, compte tenu de la situation du marché, le Conseil fédéral est habilité à transférer des parties de la RFA dans une société anonyme de droit privé existante, à fonder lui-même ou en collaboration avec des tiers une société anonyme, ou encore à acquérir des participations dans une société anonyme. Par ailleurs, il est habilité à vendre des participations aux sociétés visées à la let. a. La fortune d'Alcosuisse sera transférée à la société anonyme conformément aux dispositions du droit privé.

Art. 65 Suppression de la personnalité juridique de la Régie fédérale des alcools

La loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool conférerait 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 majoritairement de contrats passés avec des partenaires du secteur privé, c'est-à-dire de mandats concernant divers objets en rapport avec l'activité de gestion de la RFA, ainsi que de contrats de vente, de location et d'entretien.

L'abolition des monopoles et le retrait de la Confédération du marché de l'éthanol suppriment les conditions justifiant la personnalité juridique de l'autorité chargée de l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux. Dans l'intérêt de toutes les parties contractantes, il est impératif de garantir les droits et les devoirs convenus, en dépit de la suppression de la personnalité juridique de la RFA. C'est pourquoi tous les droits et devoirs que cette dernière détient seront transférés à la Confédération. Les contrats dont la poursuite ne répond à aucun besoin seront résiliés, dans la mesure du possible, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

L'art. 64, al. 3 est réservé. Nous renvoyons au commentaire concernant cet article.

Art. 66 Droit applicable

Pour des raisons de sécurité du droit, les procédures 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. Les procédures de recours seront toutefois régies par le nouveau droit.

Section 4: Coordination avec la loi sur l'alcool

Art. 67

Il est prévu de séparer les dispositions de l'actuelle loi sur l'alcool dans deux lois distinctes. Alors que les dispositions relatives à la production et à l'imposition des boissons spiritueuses et de l'éthanol seront réglées dans la loi sur l'imposition des spiritueux, celles qui régissent le commerce de détail et la publicité ainsi que celles sur la protection de la jeunesse seront réglées dans la loi sur l'alcool.

L'art. 67 n'est qu'une disposition supplétive introduite pour des raisons techniques. La loi sur l'imposition des spiritueux abrogera entièrement l'actuelle loi sur l'alcool. Si pour une raison quelconque la loi sur l'alcool devait ne pas pouvoir entrer en vigueur en même temps que la loi sur l'imposition des spiritueux (par ex. à cause d'un rejet par voie référendaire), certaines dispositions de la législation relative aux boissons alcooliques feraient défaut. Dans cette éventualité, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter une réglementation supplétive régissant le marché de l'alcool à titre transitoire. La même solution est prévue dans le projet de loi sur l'alcool, au cas où ce serait la loi sur l'imposition des spiritueux qui ne pourrait pas entrer en vigueur en même temps.

Section 5: Référendum et entrée en vigueur

Art. 68

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 actuelles auront été modifiées et que les nouvelles dispositions d'exécution nécessaires auront été adoptées.

10 Conséquences

10.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération

10.1.1 Recettes ou dépenses périodiques

L'exécution de l'actuelle loi sur l'alcool génère des recettes de l'ordre de 300 millions de francs, pour des dépenses d'environ 30 millions de francs. Les recettes nettes se montent donc à quelque 270 millions de francs. Les cantons en reçoivent 10 %, dans le cadre de la dîme de l'alcool prévue par le droit constitutionnel. Quant à la Confédération, elle affecte les 90 % qui lui échoient au financement de sa contribution légale à l'AVS et à l'AI⁹³.

Le taux unique d'impôt de 29 francs par litre d'alcool pur introduit au 1^{er} juillet 1999 demeure inchangé, mais le Conseil fédéral pourra à l'avenir l'adapter au renchérissement (voir art. 19 du projet). Le comportement de la population face à la consommation d'alcool n'a que peu évolué ces dernières années et il faut tabler sur une consommation stable à l'avenir. La modification légale n'entraînera donc aucune conséquence immédiate sur les recettes fiscales. L'utilisation des recettes nettes demeure également inchangée.

L'abandon du monopole d'importation de l'éthanol et des tâches correspondantes d'entreposage et de distribution implique la disparition de recettes aussi bien que de dépenses qui figurent actuellement dans les comptes du centre de profit Alcosuisse⁹⁴. Or selon l'art. 38, al. 1, de l'actuelle loi sur l'alcool, la RFA (en l'occurrence Alcosuisse) ne peut livrer l'alcool qu'à des prix couvrant ses frais, et donc on ne peut en principe pas s'attendre à ce que des bénéfices soient réalisés.

Les tâches restantes subiront des changements en profondeur, se répercutant sur les charges administratives de la Confédération. Les charges diminueront notamment sous l'effet des nouvelles mesures de libéralisation (voir ch. 6) ainsi que de la rationalisation des systèmes d'imposition (voir ch. 7.1) et de contrôle (voir ch. 7.2). Le montant des économies correspondantes, notamment au niveau du personnel, n'est pas encore chiffrable précisément, mais fait l'objet d'examen approfondis. On constate seulement aujourd'hui que la RFA perdra une trentaine de postes suite à l'externalisation ou à la privatisation d'Alcosuisse. Les simplifications réalisées permettront la réduction d'une vingtaine de postes à plein temps dans le domaine des contrôles décentralisés.

⁹³ Voir les art. 112, al. 5, et 131, al. 3, de la Constitution fédérale (RS **101**); 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, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS **831.20**).

⁹⁴ Les résultats d'Alcosuisse pour l'année 2008 se trouvent dans le rapport annuel 2008 de la Régie fédérale des alcools, p. 26.

Des charges *légèrement* plus élevées qu'aujourd'hui sont à prévoir dans le domaine de la réglementation du marché, étendue à toutes les boissons alcooliques. Bien que celle-ci ne soit plus traitée dans la même loi que l'impôt sur les boissons spiritueuses, son exécution par la Confédération restera financée au moyen du produit brut de l'impôt sur les boissons spiritueuses. Les liens tant historiques que juridiques unissant l'impôt sur les boissons spiritueuses et la réglementation du marché dictent de procéder ainsi. En revanche, l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux et de la loi sur l'alcool occasionnera des charges moins importantes que celles de l'actuelle loi sur l'alcool qui influenceront positivement sur le montant des recettes nettes, soit de la part de la Confédération et des cantons [des chiffres concrets ne pourront être présentés qu'au stade du message].

La loi sur l'imposition des spiritueux ne contient qu'une disposition prévoyant une possibilité de subventions, soit l'art. 35. Sur cette base, la Confédération est habilitée à promouvoir l'acquisition et le transfert des connaissances en relation avec cette loi. Les subventions prévues par cette disposition sont plafonnées à un million de francs. L'art. 43a de l'actuelle loi sur l'alcool, prévoyant que la Confédération soutient par des subsides les efforts des organisations actives sur le plan suisse ou intercantonal, est repris dans ses grandes lignes par la nouvelle loi sur l'alcool (voir art. 12 de la loi sur l'alcool); les futures dépenses seront du même ordre qu'aujourd'hui.

Dans le cadre du réexamen des tâches de la Confédération et du programme de consolidation, la RFA a été contrainte de réduire ses effectifs d'un tiers et ses charges d'un quart (- 6 millions de francs). Cet objectif ne sera réalisable qu'à partir de 2013, soit à l'issue de la révision totale de la loi sur l'alcool.

10.1.2 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. Alcosuisse dispose aujourd'hui de deux sites (Delémont/JU et Schachen/LU) dotés d'importantes capacités d'entreposage. La gestion de ces deux exploitations est centralisée à Berne. On ignore encore s'il sera possible de vendre Alcosuisse, et le cas échéant à quel prix. Il est impossible de se prononcer à l'heure actuelle tant sur le montant des recettes que pourrait générer une vente d'Alcosuisse que sur les dépenses s'ensuivant, notamment pour la remise en état des parties d'entrepôt invendables. Les coûts d'un éventuel plan social sont dès lors eux aussi inconnus.

Les actifs et les passifs de la RFA seront transférés à la caisse fédérale lors de sa réintégration dans l'administration fédérale centrale⁹⁵.

10.2 Conséquences pour l'informatique

L'imposition des boissons spiritueuses et de l'éthanol, ainsi que les fonctions de contrôle sont mises en œuvre à l'aide d'un programme informatique efficace. Déve-

⁹⁵ 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 cantons (RS 689.3). Le rapport de gestion de la RFA de 1985/1986 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 approuvé ce rapport par arrêté fédéral du 11 décembre 1986 (FF 1987 I 60).

loppé dans le cadre de la cyberadministration et sur le modèle de la loi sur les douanes, celui-ci permettra l'inscription au registre de l'alcool, la déclaration fiscale et une gestion du contrôle orientée vers les risques.

10.3 Conséquences économiques

En supprimant le monopole de la Confédération sur l'importation de l'éthanol, la Suisse suit l'exemple des autres pays d'Europe, où elle était le seul pays à exercer encore un tel monopole. 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, dues à la disparition des subventionnements croisés. Un tel résultat est politiquement souhaitable. La même étude estime que les craintes relatives à la qualité de l'éthanol ou à la sécurité d'approvisionnement sont infondées. Toujours selon l'étude de KPMG, les acheteurs d'éthanol devraient continuer à bénéficier de brefs délais de livraison.

Tout indique que les effets économiques d'une libéralisation du marché seront globalement positifs, d'autant plus que de nouveaux champs d'activité s'ouvriront. Car à la différence de l'UE, la Suisse prélève sur l'éthanol des droits à l'importation relativement bas. Autrement dit, l'éthanol pourra être importé à des conditions avantageuses et grâce à l'accord de libre-échange, exporté en franchise de droits de douane dans l'UE. Un marché de l'éthanol libéralisé pour les Etats tiers formerait ainsi une plate-forme attrayante pour l'approvisionnement en éthanol du marché européen.

De nombreux allègements de nature administrative sont prévus dans le domaine des boissons spiritueuses. Le remplacement du régime de la concession par l'obligation d'inscription dans un registre public, l'abandon de la plupart des 43 autorisations figurant dans la législation sur l'alcool et la baisse du nombre d'assujettis de près de 48 000 à 3000 réduiront les charges administratives inutilement élevées supportées aujourd'hui par les importateurs, les producteurs et les commerçants de boissons spiritueuses. Même s'il est difficile d'estimer précisément ces mesures, nous considérons qu'elles auront des effets importants. Il en va de même pour les frais de contrôle et d'application de la RFA, où des économies substantielles sont à prévoir.

Le régime de la concession en général et la clause du besoin en particulier (art. 5, al. 1, Lalc) se justifiaient, dans l'actuelle législation sur l'alcool, par la volonté de réduire la production. De telles mesures sont aujourd'hui dépassées et entravent sans raison la concurrence. La suppression de ces dispositions dans le cadre de la révision totale est donc politiquement souhaitable et la concurrence gagnera en intensité. Il est encore trop tôt cependant pour en évaluer l'impact en termes de diversité accrue des produits ou de baisse des prix.

La révision totale de la loi sur l'alcool met fin à divers privilèges fiscaux qui ne bénéficient qu'à l'agriculture et doivent ainsi être assimilés à des subventions à l'agriculture. Leur abolition est politiquement souhaitable.

11 Programme de la législature

Dans le programme de la législature 2007 à 2011 (FF 2008 708), le projet est mentionné sous «Autres objets».

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)⁹⁶, qui interdit de traiter différemment les produits indigènes et les produits importés similaires.

UE

Le projet de loi est conforme aux accords en vigueur entre la Suisse et l'UE.

L'impôt sur l'alcool fait partie des impôts à la consommation harmonisés au niveau européen. En effet, le droit de l'Union européenne contient des dispositions sur le régime général des produits soumis à accises, les définitions communes des produits soumis à accises et les taux d'accises minimaux applicables dans les Etats membres. La loi sur l'imposition des spiritueux est compatible avec les directives de l'Union européenne suivantes:

- 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);
- 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 316 du 31.10.1992, p. 21);
- Directive 92/84/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur l'alcool et les boissons alcoolisées (JO L 316 du 31.10.1992, p. 29).

Le projet de loi respecte les exigences de l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la CEE⁹⁷, qui interdit, à son 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 son 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

Le projet de loi respecte les engagements stipulés dans la convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)⁹⁸, en particulier son art. 6, qui vise à empêcher un traitement fiscal différent entre les produits importés et les produits indigènes.

Le projet de loi est conforme aux autres accords de libre-échange, bilatéraux ou multilatéraux, en vigueur.

⁹⁶ RS **0.632.21**

⁹⁷ RS **0.632.401**

⁹⁸ RS **0.632.31**

13

Bases légales

13.1

Constitutionnalité

La loi sur l'imposition des spiritueux se fonde sur les art. 105, 131, al. 1, let. b, et al. 3, et 112, al. 5, Cst.⁹⁹.

L'art. 105 Cst. accorde à la Confédération la compétence d'édicter, par la voie de la législation, des prescriptions sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation. Il oblige en même temps le législateur à tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. Cette obligation doit être prise en considération notamment lors de la fixation 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. En plus d'un objectif de santé publique, cet impôt poursuit un but fiscal. Aux termes de l'al. 3, un dixième du produit net de l'impôt sur les boissons distillées est versé aux cantons, qui utilisent ces fonds pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance. Les 90 % restants sont affectés, en vertu de l'art. 112, al. 5, Cst., aux assurances sociales que sont l'AVS et l'AI.

13.2

Délégation de compétences législatives

Le projet de loi contient diverses dispositions relatives à la délégation de compétences législatives, surtout dans des domaines qui sont amenés à être adaptés rapidement pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique. Le cas échéant, les compétences législatives pourront être déléguées au Conseil fédéral, ainsi qu'au DFF. Les délégations de compétences législatives ci-après ne conduiront pas à l'édiction de dispositions importantes au sens de l'art. 164 Cst.

13.2.1

Délégation au Conseil fédéral

La loi sur l'imposition des spiritueux délègue au Conseil fédéral la compétence législative dans les domaines suivants:

- libération de l'obligation d'inscription (art. 4, al. 4);
- réglementation des prescriptions de contrôle (art. 6, al. 3);
- adaptation du taux de l'impôt au renchérissement (art. 16, al. 1);
- dénaturation (art. 18, al. 2);
- entrepôt fiscal (art. 19, al. 4);
- procédure de taxation (art. 21, al. 6);
- principes applicables à la vente aux enchères publiques et aux conditions de la vente de gré à gré d'un gage fiscal (art. 31, al. 2 et 3);
- perception et montant des émoluments (art. 36, al. 2 et 3);
- dispositions détaillées en matière de protection des données (art. 41, al. 2);

⁹⁹ RS 101

- communication de données à des autorités suisses (art. 42, al. 3);
- poursuite pénale par l'administration des douanes (art. 53, al. 3);
- édicition des dispositions d'exécution et application (art. 57, al. 1 et 2);
- entreprises exerçant le commerce d'éthanol (art. 64, al. 2);
- coordination avec la loi sur l'alcool (art. 67);
- entrée en vigueur (art. 68, al. 2).

13.2.2 Délégation au DFF

La loi sur l'imposition des spiritueux délègue au DFF la compétence législative dans les domaines suivants:

- facteur de conversion pour la détermination de la teneur volumique des denrées alimentaires solides (art. 14, al. 2);
- réglementation de la dénaturation (art. 18, al. 3);
- exceptions à la perception de l'intérêt moratoire (art. 24, al. 4);
- fixation des taux d'intérêt (art. 24, al. 5);
- dérogations au principe de la couverture des coûts pour les analyses d'alcool (art. 28, al. 3).

14 Abrogation et modification du droit en vigueur

Voir commentaire de l'art. 58.

ANNEXE I: Autorisations prévues dans la loi sur l'alcool

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, pour les 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, pour les 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 et aux importateurs qui produisent, importent des boissons distillées ou en font le commerce à

des fins industrielles, 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 des bouteilles ou 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 du cahier des charges),
- autorisation de macération (art. 9 du cahier des charges),
- autorisation de récupération de l'alcool (art. 9 du cahier des charges).

Base: cahier des charges pour distillateurs professionnels

- autorisation d'utiliser des appareils servant à la déméthylisation et à l'aromatisation (art. 2, al. 2, du cahier des charges),
- autorisation d'utiliser un appareil à distiller à d'autres fins que la fabrication de boissons spiritueuses (art. 5, al. 1, du cahier des charges),
- autorisation (approbation) d'exploiter, en plus d'une distillerie, une entreprise ayant un lien naturel avec la distillation (art. 7 du cahier des charges),
- autorisation de distiller d'autres matières premières que celles qui sont indiquées dans la concession (art. 8, al. 1, du cahier des charges),
- autorisation de redistillation (art. 13 du cahier des charges),
- autorisation de macération (art. 13 du cahier des charges),
- autorisation de désalcoolisation (art. 13 du cahier des charges),
- autorisation de récupération de l'alcool (art. 13 du cahier des charges),
- autorisation (approbation) d'utiliser une application informatique ou de compléter un programme informatique existant (art. 19 du cahier des charges).

Base: cahier des charges pour distillateurs à façon

- autorisation d'utiliser des appareils servant à la déméthylisation et à l'aromatisation (art. 2, al. 2, du cahier des charges),
- autorisation de prêter, mettre ou prendre en location un appareil à distiller (art. 5 du cahier des charges),
- autorisation d'utiliser un appareil à distiller à d'autres fins que la fabrication de boissons spiritueuses (art. 6, al. 1, du cahier des charges),
- autorisation (approbation) d'exploiter, en plus d'une distillerie, une entreprise ayant un lien naturel avec la distillation (art. 8 du cahier des charges),
- autorisation de distiller d'autres matières premières que celles qui sont indiquées dans la concession (art. 12 du cahier des charges),

- autorisation (approbation) d'utiliser une application informatique ou de compléter un programme informatique existant (art. 22 du cahier des charges).

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 accordée 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 de l'ordonnance).

Base: instructions du 1^{er} janvier 2009 concernant l'entrepôt fiscal

- autorisation accordées aux entrepositaires de modifier les conditions d'exploitation (ch. 7 des instructions),
- autorisation accordée aux entrepositaires d'affecter ou utiliser temporairement les locaux ou installations de l'exploitation à d'autres fins que celles prévues dans l'autorisation octroyée (ch. 15 des instructions).

Base: instructions du 1^{er} juillet 2007 concernant l'entrepôt sous scellés

- autorisation accordée aux entrepositaires de modifier les conditions d'exploitation (ch. 7 des instructions),
- autorisation accordée aux entrepositaires d'affecter ou utiliser temporairement les locaux ou installations de l'exploitation à d'autres fins que celles prévues dans l'autorisation octroyée (ch. 12 des instructions).

ANNEXE II: Sources et bibliographie

Sources

L'alcool en chiffres 2009, Régie fédérale des alcools RFA, Berne 2009, publié sous: <http://www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00582/index.html?lang=fr> (état le 19.5.2010).

Aufsichtstätigkeit der Eidgenössischen Alkoholverwaltung 2007. Evaluation der Kontrollstrategie, der eingesetzten Ressourcen und der Kontrollergebnisse. Rapport du Contrôle fédéral des finances avec résumé en français, publié sous: http://www.efk.admin.ch/pdf/7380BE_EAV_03_10_07_Publ.pdf (état le 19.5.2010).

Message du 8 octobre 1886 concernant la loi sur la fabrication et l'imposition des spiritueux (FF **1886** III 423).

Message du 29 janvier 1926 concernant la révision des articles 31 et 32bis de la Constitution fédérale (FF **1926** I 305).

Message du 1^{er} juin 1931 relatif à un projet de loi sur l'alcool (loi sur l'alcool, FF **1931** I 729).

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

Message du 26 février 2003 concernant l'introduction d'un impôt spécial sur les alcopops (FF **2003** 1980).

Message du 7 septembre 2005 relatif à la loi sur l'imposition de la bière (FF **2005** 5321).

Message du 30 septembre 2009 relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention, LPrév; FF **2009** 6389).

L'année viticole 2008, Office fédéral de l'agriculture OFAG, Berne 2008, publié sous: www.blw.admin.ch/themen/00013/00084/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

Gutachten betreffend Alkoholmonopole in der EU 2009, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung.

Rapport annuel 2008 de la Régie fédérale des alcools, publié sous: www.eav.admin.ch/dokumentation/publikationen/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

Aide mémoire «Concession des distilleries» 2009, Régie fédérale des alcools RFA, Berne 2009, publié sous: www.eav.admin.ch/dokumentation/00465/00518/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

Schweizer Biermarkt in Zahlen 2008, publié sous: www.bier.ch/sites/de/statistiken1.php (état le 6.11.2009).

Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, 25 mars 2009, publié sous: www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01400/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

Bibliographie

BÖCKLI, Peter (1975), Indirekte Steuern und Lenkungssteuern. Grundsätze des schweizerischen Rechts der indirekten Steuern, Bâle: Helbing & Lichtenhahn.

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, p. 1433-1446.

KASTNER, Robert (2009), Die Monopolsituation beim Obstbrand in Deutschland, in: *Österreichische Spirituosen-Zeitung*, mars 2009, p. 137s.

NIEDERER, Ruedi, KORN, Kati, LUSSMAN, Daniela, KÖLLIKER, Miriam (2008), Marktstudie und Befragung junger Erwachsener zum Konsum alkoholhaltiger Mischgetränke (Alcopops), Olten 2008, publié sous:

www.fhnw.ch/wirtschaft/icc/forschung/forschung-ews/ergebnisbericht-alcopops.pdf (état le 6.11.2009).

THOMAS, Miriam, HARSCH, Isabelle (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, publié sous:

www.eav.admin.ch/aktuell/00670/00677/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).