00.000

Révision totale de la loi sur l'alcool
Rapport explicatif concernant le projet de loi sur l'alcool (Lalc)
du ...

Condensé

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, 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 destiné à la consommation; 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.

La nouvelle loi sur l'alcool regroupe les dispositions régissant le commerce et la publicité qui figurent aujourd'hui aussi bien dans l'actuelle loi sur l'alcool pour les boissons spiritueuses que dans la législation sur les denrées alimentaires pour les boissons spiritueuses, la bière et le vin. Les redondances seront ainsi supprimées et l'insécurité juridique dont pâtissent les acteurs du marché sera levée. De plus, la nouvelle loi sur l'alcool améliore la répartition des tâches entre la Confédération (contrôle de la publicité) et les cantons (contrôle du commerce), ainsi que l'attribution des compétences au sein même de la Confédération.

En proposant cette nouvelle loi, le Conseil fédéral poursuit trois objectifs:

- *l'uniformisation des prescriptions de régulation du marché des boissons alcooliques;*
- *la prise en compte du nouveau mandat constitutionnel; et*
- *l'adoption de mesures complémentaires destinées à faire face à de nouveaux problèmes.*

Le droit en vigueur est adapté de manière ciblée:

les dispositions régissant le commerce ont pour objectif principal de prévenir toute incitation à consommer davantage d'alcool, de favoriser également dans les débits de boissons le choix d'une boisson sans alcool et d'un prix bas, de protéger la jeunesse et de permettre le contrôle du commerce. Elles sont en principe valables pour toutes les boissons alcooliques.

Suite à la décision des Chambres fédérales concernant la publicité à la radio et à la télévision, les boissons spiritueuses continueront d'être soumises à des limitations plus strictes que la bière et le vin. Les dispositions régissant la publicité pour les boissons spiritueuses se fondent sur le modèle de l'actuelle loi sur l'alcool, tandis que celles qui s'appliquent à la bière et au vin s'appuient sur la législation sur les denrées alimentaires.

En complément au droit actuel, la nouvelle loi sur l'alcool prévoit des mesures destinées à faire face à de nouveaux problèmes tels que la consommation excessive d'alcool en fin de semaine (interdiction limitée à la fin de la semaine des offres d'appel pour la bière et le vin), le respect insuffisant de l'interdiction de remise des boissons alcooliques à des jeunes de moins de 16 ou 18 ans (interdiction de cession;

base légale pour les achats tests), les offres de boissons alcooliques à très bas prix (extension à la bière et au vin de l'obligation de pratiquer des prix couvrant les frais) ainsi que les beuveries de masse organisées dans les espaces publics (disposition-type pour les cantons).

Table des matières

Condensé **2**

1 Contexte **6**

2 Nécessité de la nouvelle loi sur l'alcool **6**

2.1 Situation 6
2.1.1 Evolution du marché 6
2.1.2 De la consommation au plaisir de consommer 8
2.1.3 Notions 8
2.1.4 Régulation actuelle du marché 9
2.1.5 Etudes sur les comportements de consommation de boissons alcooliques chez les jeunes 10
2.2 Idées directrices 12

3 Objectifs de la nouvelle loi sur l'alcool **13**

4 Commerce **15**

4.1 Situation actuelle 15
4.2 Nouveauté 15

5 Publicité **16**

5.1 Situation actuelle 16
5.2 Nouveauté 17

6 Dispositions complémentaires **18**

6.1 Mesure contre la consommation excessive d'alcool en fin de semaine 18
6.2 Mesures contre le contournement ou le non-respect de l'interdiction de remise d'alcool 19
6.2.1 Interdiction de cession 19
6.2.2 Achats tests 19
6.3 Mesures contre les très bas prix 22
6.4 Interdiction de vendre et de consommer de l'alcool à certaines heures et à certains endroits 25

7 Partie spéciale **26**

7.1 Structure du projet de loi 26
7.2 Commentaire 27
7.2.1 Chapitre 1: But et définitions 27
7.2.2 Chapitre 2: Publicité et remise aux consommateurs 29
7.2.3 Chapitre 3: Autres mesures destinées à limiter la consommation problématique d'alcool 35
7.2.4 Chapitre 4: Centre de compétence 36
7.2.5 Chapitre 5: Créances 36
7.2.6 Chapitre 6: Assistance administrative 37
7.2.7 Chapitre 7: Protection des données 38
7.2.8 Chapitre 8: Voie de recours 39
7.2.9 Chapitre 9: Dispositions pénales 39
7.2.10 Chapitre 10: Poursuite pour dettes 41

7.2.11 Chapitre 11: Dispositions finales 42
8 Conséquences 43
8.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération 43
8.2 Conséquences pour l'informatique 44
8.3 Conséquences économiques 44
9 Programme de la législature 45
10 Compatibilité avec les obligations internationales 45
11 Bases juridiques 45
11.1 Constitutionnalité 45
11.2 Délégation de compétences législatives 46
11.2.1 Délégation au Conseil fédéral 46
11.2.2 Délégation au DFF 46
12 Abrogation et modification du droit en vigueur 46
Annexe: sources et bibliographie 48

Révision totale de la loi sur l'alcool

1 Contexte

L'art. 32bis de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 conférait à la Confédération le droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition des boissons distillées. La Confédération devait faire en sorte que «la législation tende à diminuer la consommation et partant l'importation et la production d'eau-de-vie». Cette obligation a été supprimée lors de l'entrée en vigueur au 1er janvier 2000 de la nouvelle Constitution fédérale (nCst.; RS *101*), dont l'art. 105 confirme la compétence initiale de la Confédération. Désormais, celle-ci n'est plus obligée de réduire l'offre. Selon l'art. 105, elle doit tenir compte «en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool».

Datant de 1932 et donc vieille d'environ 80 ans, l'actuelle loi sur l'alcool reflète l'esprit de l'ancien mandat constitutionnel. C'est pourquoi le Conseil fédéral a inscrit la révision totale de cette loi dans ses objectifs pour la législature 2007-2011.

L'actuelle loi sur l'alcool sera remplacée par deux lois distinctes: la loi sur l'imposition des spiritueux et la nouvelle loi sur l'alcool. Tandis que la première règlera l'impôt à la consommation grevant les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation[1], la seconde contiendra les dispositions régissant le commerce et la publicité, dont il faudra tenir compte dans le domaine des boissons alcooliques et qui figurent à l'heure actuelle dans divers actes législatifs.

La nouvelle loi sur l'alcool constitue une condition importante pour que la politique de la Confédération en matière d'alcool soit plus efficace. De plus, elle tient compte des changements intervenus dans le commerce et la consommation ainsi que du mandat confié à la Confédération par le biais de l'art. 105 de la Constitution fédérale du 1er janvier 2000.

2 Nécessité de la nouvelle loi surl'alcool

2.1 Situation

2.1.1 Evolution du marché

Depuis 1980, année de l'inscription des limitations du commerce et de la publicité dans la loi sur l'alcool, le marché s'est profondément transformé.

En effet, la mondialisation a réuni depuis lors des économies nationales auparavant largement autonomes en une véritable économie planétaire. Cette profonde mutation a été favorisée par l'abolition des barrières commerciales, avec pour conséquence l'ouverture de nombreux nouveaux débouchés pour tous les acteurs du marché. L'émergence de cette économie de marché mondialisée et le développement des infrastructures de transport qui l'a accompagnée ont fait croître l'offre de marchandises disponibles, d'autant plus que les prix des produits étrangers pouvaient être diminués. Les nouvelles technologies, comme Internet et la téléphonie mobile, ont

[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.

fait le reste, ouvrant des canaux de commercialisation, de distribution et de publicité d'un genre nouveau, plus accessibles et plus rapides.

De plus, avec la chute du rideau de fer, de nombreux fournisseurs supplémentaires se sont présentés sur le marché européen, y proposant de nouveaux produits en partie très avantageux. Enfin, l'élargissement vers l'Est de l'Union européenne (UE) a encore accéléré l'intégration des marchés d'origine de ces opérateurs au sein de l'espace économique européen.

Dans le même temps, en Suisse, le bien-être de la population a continué de progresser. Le temps de travail nominal a diminué, tandis que le revenu disponible s'est accru[2]. Les activités extraprofessionnelles ont donc gagné en importance et une grande partie de la population a pu accéder plus facilement à d'autres biens que ceux de première nécessité. Il en est résulté un changement dans les valeurs de nombreuses couches de la société. Alors qu'on valorisait auparavant surtout les activités professionnelles, les valeurs tant individuelles que sociétales sont désormais davantage axées sur les activités extraprofessionnelles et accessoires. Ce changement de modèles et l'accès plus facile à d'autres biens que ceux de première nécessité pourraient donner à penser que la consommation d'alcool a augmenté ces dernières années.

Il est donc surprenant de constater que c'est le contraire qui est vrai: la consommation d'alcool pur par habitant et par année est en recul depuis plusieurs décennies. Elle est inférieure à 10 litres par habitant depuis 17 ans et même à 9 litres depuis 7 ans. En comparaison internationale, la Suisse se situe ainsi dans la moyenne. Cela ne signifie toutefois pas que le marché des boissons alcooliques, dont le chiffre d'affaires annuel dépasse les dix milliards de francs, soit insensible aux mutations économiques et sociétales évoquées ci-dessus, bien au contraire. A titre d'exemple, l'abolition des barrières à l'importation de boissons spiritueuses étrangères et l'harmonisation des taux d'imposition des boissons spiritueuses suisses et étrangères intervenues en 1999 ont profondément modifié la structure du marché[3]. Ainsi, la consommation de boissons spiritueuses suisses traditionnelles a sensiblement diminué, alors que les boissons importées, comme le whisky ou la vodka, sont de plus en plus appréciées.

La consommation d'alcool reste un des principaux facteurs de risque et de maladie. En Suisse, 2000 décès par an sont directement dus à la consommation d'alcool[4]. Six jeunes âgés de 10 à 23 ans sont admis chaque jour dans un hôpital suisse en raison d'une intoxication alcoolique[5].

En outre, une étude estime à 6,5 milliards de francs les coûts sociaux relevant de la dépendance à l'alcool en Suisse en 1998. Ce chiffre inclut, outre les coûts directs (11 %) et indirects (22 %), les coûts non matériels (66 %) de l'abus d'alcool[6].

Des progrès ont certes été réalisés dans quelques domaines, comme le montre la diminution des accidents de la circulation dus à l'alcool, mais l'évolution en cours de l'économie et de la société a aussi des répercussions négatives, qui se manifestent

2 Le temps de travail nominal moyen est passé d'environ 44 h en 1980 à 41,6 h en 2005. Source: Office fédéral de la statistique (OFS).
3 L'alcool en chiffres 2009, pp. 17 à 22
4 REHM, Jürgen, ROERECKE, Michael, PATRA, Jayadeep (ISGF) 2006
5 WICKI, M., GMEL, G. (ISPA) 2009
6 Programme National Alcool (PNA) 2008-2012, p. 25.

sous la forme d'une consommation excessive d'alcool dans des lieux publics, avec son cortège d'effets secondaires indésirables. Abstraction faite du problème des masses de déchets abandonnés lors de telles manifestations, il n'est pas rare qu'elles se terminent par des scènes de violence entre personnes sous l'influence de l'alcool.

Eu égard aux processus évolutifs décrits ci-dessus, l'Etat doit continuer à intervenir sur le marché de l'alcool (régulation), afin de promouvoir un comportement responsable face à l'alcool, sur les plans à la fois individuel et sociétal.

2.1.2 De la consommation au plaisir de consommer

La grande majorité de la population entretient avec l'alcool une relation responsable, dans laquelle le plaisir de consommer, et non la consommation en tant que telle, joue un rôle de premier plan. Lors de l'élaboration de la nouvelle Constitution fédérale, on a tenu compte de cette réalité[7].

2.1.3 Notions

Les art. 41 ss de l'actuelle loi sur l'alcool soumettent la publicité et le commerce des boissons spiritueuses à diverses limitations et interdictions. Les spécialistes de la santé publique désignent l'ensemble de ces mesures étatiques sous le nom de «prévention structurelle».

Dans son rapport sur le gouvernement d'entreprise, le Conseil fédéral a défini une typologie des tâches de la Confédération, selon laquelle les dispositions régissant le commerce et la publicité dont il est question ici font partie des tâches dites de surveillance de l'économie ou de la sécurité[8]. Ces dispositions se distinguent notamment par le fait qu'elles relèvent de la puissance publique et imposent des obligations aux acteurs du marché en matière d'offre.

Il en va autrement des tâches de prévention classiques, qui ne relèvent pas de la puissance publique. Celles-ci ont pour cible les consommateurs, dont il s'agit de changer le comportement, par exemple au moyen de campagnes d'information ciblées. Les milieux spécialisés qualifient souvent cette forme d'influence étatique de «prévention comportementale». Selon la typologie précitée, ces tâches font partie non pas de la surveillance de l'économie ou de la sécurité, mais des tâches ministérielles, car elles nécessitent un pilotage politique. Ces tâches de prévention classiques ne sont pas concernées par la révision totale de la loi sur l'alcool.

La révision totale de la loi sur l'alcool a pour objet les tâches actuelles et nouvelles classées parmi les tâches de surveillance de l'économie ou de la sécurité et relevant à ce titre de la puissance publique. Etant donné en outre qu'elles se concentrent sur le marché des boissons alcooliques, ces tâches constituent ce que l'on appelle ci-après la régulation du marché.

7 Alors qu'auparavant l'art. 32bis, al. 2, aCst. disposait que «la législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie», aujourd'hui l'art. 105 Cst. oblige la Confédération à simplement tenir compte «en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool».

8 Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (FF **2006** 7799).

2.1.4 Régulation actuelle du marché

Plusieurs lois fédérales soumettent les boissons alcooliques à des dispositions régissant le commerce et la publicité, en particulier la loi sur l'alcool[9] et la législation sur les denrées alimentaires[10]. Des dispositions isolées se trouvent également dans la loi sur la radio et la télévision[11] et dans l'ordonnance sur les routes nationales[12]. Les cantons imposent aussi certaines limitations ou interdictions au commerce de boissons alcooliques. Divers cantons et communes disposent enfin de dispositions régissant l'admissibilité de la publicité pour les boissons alcooliques à certains endroits.

Il existe également une forme spécifique de régulation du marché, qui ne s'applique qu'à certains événements. Elle est illustrée par le projet SIKO+, qui prévoit de définir des mesures pour endiguer la violence lors de manifestations sportives[13]. Sont discutées entre autres des mesures telles que des périmètres d'interdiction de consommation d'alcool, des secteurs visiteurs sans alcool, le débit de bières légères uniquement ainsi que la réalisation d'achats tests dans tous les stades du pays. Dans ce contexte, il faut souligner que les mesures du programme Via Sicura (par ex. interdiction de consommer de l'alcool pour les nouveaux conducteurs ou éthylotests antidémarrage) ne ressortissent pas à la régulation du marché de l'alcool, car elles visent prioritairement à influencer le comportement des usagers de la route. Ayant ainsi pour cible les consommateurs, elles n'influent sur le marché des boissons alcooliques que de manière indirecte.

Le grand nombre de projets résulte non seulement du fédéralisme, mais également des diverses formes de consommation problématique d'alcool traitées par différents acteurs, ce qui n'est pas forcément négatif et peut être source d'innovations. Dans l'ensemble, la régulation du marché des boissons alcooliques repose sur diverses bases légales, dont les contenus se recouvrent partiellement. On trouve par exemple des dispositions sur la publicité qui visent à protéger la jeunesse aussi bien dans la loi sur l'alcool que dans les législations sur les denrées alimentaires et sur la radio et la télévision. Il serait souhaitable d'avoir une conception commune de la protection de la jeunesse et donc une définition uniforme de ce qu'il y a lieu de considérer comme admis dans la publicité au regard de cette protection.

9 RS **680**

10 L'ordonnance du 23 novembre 2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (ODAlOUs; RS **817.02**) contient, à l'art. 11, des restrictions de commerce et de publicité pour les boissons alcooliques, précisées et complétées à l'art. 4 de l'ordonnance du DFI du 23 novembre 2005 sur les boissons alcooliques (RS **817.022.110**).

11 La loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV; RS **784.40**) prévoit, à l'art. 10, al. 1, let. b, une interdiction de la publicité pour les boissons spiritueuses et, à l'art. 10, al. 1, let. c, des limitations de la publicité pour la bière et le vin. Ces limitations concernant la bière et le vin ont toutefois été levées le 1er février 2010 lors de l'entrée en vigueur de la modification de la LRTV.. L'art. 12, al. 4, LRTV interdit en outre le parrainage d'émissions par des fabricants de boissons spiritueuses.

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

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

En matière d'exécution, les compétences sont partagées entre les autorités cantonales et plusieurs services de la Confédération, de sorte que l'organisation générale des autorités d'exécution peut paraître confuse. Ainsi, la Confédération n'a compétence que pour les dispositions sur la publicité inscrites dans la loi sur l'alcool, ne garantissant ainsi un marché publicitaire uniforme à l'échelle nationale que pour les boissons spiritueuses. Les dispositions sur la publicité inscrites dans la législation sur les denrées alimentaires sont quant à elles du ressort des cantons, si bien qu'en ce qui concerne la publicité pour la bière et le vin, le marché suisse, déjà peu important, est morcelé en 26 marchés (cantonaux), ce qui peut donc compliquer non seulement le lancement d'une campagne publicitaire à l'échelon national, mais également le contrôle de cette dernière par l'Etat.

En ce qui concerne le commerce des boissons alcooliques, la situation est encore plus embrouillée. Les dispositions régissant le commerce sont inscrites, d'une part, dans le droit fédéral – principalement dans la loi sur l'alcool – et, d'autre part, dans les divers droits cantonaux, l'exécution de ces dispositions étant de la compétence des cantons. Les commerçants et les entreprises gastronomiques opérant dans toute la Suisse doivent donc tenir compte, pour ce qui est des boissons alcooliques, de 26 législations cantonales de régulation du marché et de deux fédérales.

2.1.5 Etudes sur les comportements de consommation de boissons alcooliques chez les jeunes

Sur mandat de la Régie fédérale des alcools (RFA), l'institut LINK, à Lausanne, a réalisé en 2009 une étude[14] sur les comportements de consommation et d'achat de boissons alcooliques chez les jeunes, interrogeant 2000 personnes âgées de 16 à 34 ans.

L'étude distingue quatre catégories de boissons: boissons spiritueuses, bière, vin et autres boissons alcooliques (alcopops, apéritifs, liqueurs, etc.). Les trois premières catégories représentent 95 % de la consommation d'alcool et la quatrième 5 %. La consommation de boissons spiritueuses, y compris sous la forme de mélanges faits maison, reste élevée, notamment chez les jeunes de 16 à 19 ans. La bière et le vin représentent 86 % de la quantité totale d'alcool consommé. En principe, cette répartition de la consommation devrait plaider en faveur de l'application de règles uniformes valables pour toutes les boissons alcooliques. La dernière enquête suisse sur la santé, qui a été menée en mai 2009, montre que les jeunes de 15 à 24 ans consomment plus de boissons spiritueuses que les personnes appartenant aux autres tranches d'âge[15].

Il ressort en outre de l'étude LINK citée ci-dessus que les interdictions de remettre de l'alcool à des jeunes n'ayant pas atteint l'âge seuil de 16 ou 18 ans sont insuffisamment observées, tant dans le commerce que dans les établissements publics. L'exécution de contrôles stricts reste donc indiquée.

Par ailleurs, plus des deux tiers des personnes interrogées âgées de 18 à 20 ans ont déclaré avoir déjà été sollicitées par des jeunes de moins de 16 ou 18 ans pour acheter des boissons alcooliques à leur place. La moitié d'entre elles ont donné suite à ces demandes, remettant ensuite les boissons aux jeunes en question. Il est donc nécessaire de prendre des mesures pour limiter cette manière manifestement très répandue

14 Etude LINK 2009
15 NOTARI, DELGRANDE, MAFFLI (ISPA) 2009

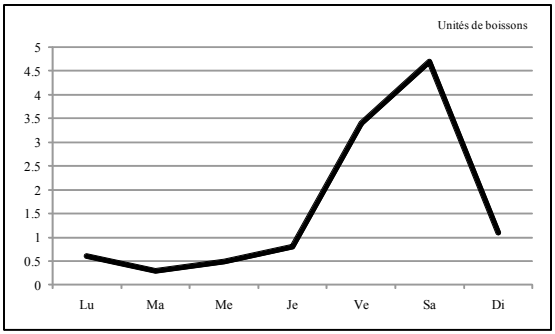
de contourner l'interdiction faite aux commerçants de remettre de l'alcool aux jeunes n'ayant pas atteint l'âge seuil.

Le Conseil fédéral a également ordonné, le 22 avril 2009, que l'on étudie des mesures propres à lutter contre les offres de boissons alcooliques à très bas prix. L'étude LINK montre en effet que le pouvoir d'achat des 16-34 ans est très élevé et, partant, que leurs dépenses en boissons alcooliques sont importantes. Pour pouvoir influer de manière perceptible sur la consommation d'alcool de ce groupe de population, il faudrait, en Suisse, doubler en moyenne le prix de vente des boissons alcooliques. Les résultats de l'étude LINK sont toutefois contredits par les résultats d'autres études. Ainsi, une étude de l'Université de Sheffield montre qu'une augmentation de prix de 10 % ferait baisser de 3,5 à 4,8 % la consommation de bière, de 6,8 à 7,5 % celle de vin et de 6,8 à 13 % celle de boissons spiritueuses. Ce sont les adolescents, puis les personnes qui boivent de façon excessive ou chronique qui réagissent le plus nettement aux augmentations de prix[16]. Toutefois, on ne sait pas dans quelle mesure les résultats de cette étude internationale peuvent être appliqués au contexte suisse.

Le Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV)[17] a réalisé une étude sur la consommation d'alcool des hommes de 19 ans. Cette dernière révèle que 19,7 % des jeunes hommes en question boivent de l'alcool du lundi au jeudi ainsi que le dimanche, 52,2 % le vendredi et 64,4 % le samedi. Ils sont donc trois fois plus nombreux à consommer des boissons alcooliques le samedi soir qu'un autre soir de la semaine. La même tendance peut être observée pour ce qui est de la quantité d'alcool absorbée: s'élevant à 0,66 boisson[18] par personne en semaine, la consommation est multipliée par sept le samedi soir, passant ainsi à 4,7 boissons par personne.[19]

Figure 1

Consommation d'alcool des hommes de 19 ans répartie sur la semaine



16 ScHARR University of Sheffield 2008

17 Gmel, G. et al. (2008). «Who drinks most of the total alcohol in young men – risky single occasion drinking as normative behaviour». *Alcohol & Alcoholism*, vol. 43, n° 6, pp. 692-697.

18 Une boisson standard correspond à 100 ml de vin, 250 ml de bière, 275 ml d'alcopop ou 25 ml de boisson spiritueuse.

19 Ce chiffre ne nous dit cependant pas si la consommation d'alcool prend des proportions inquiétantes.

2.2 Idées directrices

Pour décider de la nécessité d'une nouvelle loi sur l'alcool, le Conseil fédéral se laisse guider par les réflexions suivantes:

a) Nouveau mandat constitutionnel

- L'art. 105 de la nouvelle Constitution fédérale oblige la Confédération à tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. On est bien loin de l'ancien mandat constitutionnel, qui visait à réduire la consommation, l'importation et la fabrication d'eau-de-vie.

  Pour le Conseil fédéral, cela signifie qu'au niveau constitutionnel la Confédération renonce à une limitation de l'offre et réduit la différence entre les limitations régissant le commerce et la publicité des boissons spiritueuses et celles régissant le commerce et la publicité de la bière et du vin.

b) Efficacité de la politique de la Confédération en matière d'alcool

- Le Programme National Alcool (PNA) 2008-2012 est fondé sur la réflexion suivante: «Celles et ceux qui boivent de l'alcool le font de façon à ne nuire ni à eux-mêmes ni aux autres.» Les projets SIKO+ et Via Sicura mettent également l'accent sur l'ensemble des boissons alcooliques. La loi sur l'alcool se concentre sur les boissons spiritueuses, tandis que la législation sur les denrées alimentaires s'applique à la bière et au vin. La législation sur l'agriculture encourage la production de vin, alors que la loi sur l'alcool se fonde encore sur la stratégie de la limitation de l'offre.

  Cette divergence d'objectifs fait obstacle à une politique cohérente en matière d'alcool.

- Les réglementations concernant le marché des boissons alcooliques sont redondantes au niveau fédéral. Elles entraînent ainsi une dispersion des responsabilités.

  Selon les estimations du Conseil fédéral, une exécution plus efficace des dispositions devrait être possible et ainsi diminuer l'insécurité constatée auprès des personnes chargées de les appliquer.

c) Orientation vers la pratique des cantons

- Ces dernières années, la plupart des cantons ont renoncé à une réglementation spécifique concernant les boissons spiritueuses, dans la mesure où le droit fédéral le permet.

  Une égalité de traitement juridique de toutes les boissons alcooliques dans le domaine du commerce et de la publicité correspond ainsi généralement à la pratique actuelle des cantons.

d) Le droit, reflet du commerce et de la consommation

- En termes de chiffre d'affaires, les grands distributeurs dominent le commerce de détail. Comme la majorité des bars et des restaurants, ils proposent toutes sortes de boissons alcooliques. Les limitations du commerce et de la publicité, qui sont en principe différentes pour les boissons spiritueuses et la bière ou le vin, ne correspondent plus à la situation actuelle du marché.

- Exprimée en alcool pur, la consommation de boissons spiritueuses représente à peine 20 % de la consommation totale d'alcool, tandis que la consommation de bière atteint 30 % et celle de vin 50 %. Le droit en vigueur soumet cependant les boissons spiritueuses à des limitations strictes du commerce et de la publicité, alors qu'elle prévoit des réglementations moins sévères pour la bière et le vin.
- Les diverses sortes de boissons alcooliques sont appréciées des personnes de plus de 18 ans, quelle que soit la tranche d'âge à laquelle ces dernières appartiennent.

  Le Conseil fédéral reconnaît un besoin de légiférer dans ce domaine en raison de la situation sur le marché, que ce soit en matière d'offre ou de demande. Aujourd'hui, l'inégalité de traitement entre les boissons spiritueuses et la bière ou le vin ne se justifie plus dans la même mesure qu'auparavant. La Confédération reprend ainsi une pratique qui est appliquée depuis longtemps dans les cantons: il n'existe plus beaucoup de dispositions spéciales régissant le commerce des boissons spiritueuses[20].

La nouvelle loi sur l'alcool offre la possibilité de renforcer la réglementation en vigueur dans le domaine du marché des boissons alcooliques, de la concilier avec la politique de prévention et la situation sur le marché et de la rendre plus efficace. La tendance à la prise en considération globale se retrouve également à l'étranger, ainsi qu'au sein des organisations internationales. Le Conseil fédéral estime que la loi précitée est indispensable pour mener une politique cohérente en matière d'alcool. En tenant compte des spécificités régionales, on donnera également la possibilité aux cantons de prendre des mesures supplémentaires.

3 Objectifs de la nouvelle loi sur l'alcool

La nouvelle loi sur l'alcool remplacera, par des prescriptions de régulation du marché adaptées à notre époque, les dispositions régissant le commerce et la publicité prévues aujourd'hui tant dans l'actuelle loi sur l'alcool que dans la législation sur les denrées alimentaires. En proposant cette nouvelle loi, le Conseil fédéral poursuit trois objectifs:

Un pas vers des prescriptions de régulation plus uniformes

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, le Conseil fédéral propose une uniformisation des dispositions régissant le commerce des boissons alcooliques. Il renonce cependant à soumettre le commerce à une réglementation exclusivement fédérale. Le Conseil fédéral tient ainsi compte du fait que si la compétence en la matière relevait uniquement de la Confédération, il faudrait supprimer les interdic-

20 Selon l'OFSP, ce genre de dispositions spéciales existe dans deux cantons: le canton de Bâle-Ville dispose d'une interdiction temporaire de vente, qui s'applique uniquement aux boissons spiritueuses, et le canton de Bâle-Campagne interdit la vente de boissons spiritueuses dans les kiosques et les stations-service. Voir à ce sujet: http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/07287/index.html?lang=fr (état le 20.4.2010).

tions et limitations du commerce qui existent dans les 26 cantons qui composent la Suisse et qui sont adaptées à la situation locale.[21]

Depuis le 1er février 2010, de nouvelles dispositions régissant la publicité pour les boissons alcooliques à la radio et à la télévision prévoient des réglementations différentes pour les boissons spiritueuses ainsi que la bière et le vin. Dans ce contexte, une harmonisation de la publicité pour les produits alcooliques dans les autres domaines ne fait pas sens. Indépendamment du support publicitaire, la publicité pour les boissons alcooliques doit être réglementée différemment selon qu'il s'agit de boissons spiritueuses (réglementation stricte) ou de bière et de vin (réglementation moins stricte). Ici aussi, les cantons doivent avoir la compétence d'instaurer des réglementations supplémentaires, limitées toutefois à certains endroits.

Prise en compte du nouveau mandat constitutionnel

Selon l'ancienne Constitution fédérale, la législation devait tendre en général à diminuer la consommation, l'importation et la production de boissons spiritueuses. Aujourd'hui, le nouveau mandat constitutionnel se limite à obliger la Confédération à tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool[22]. C'est pourquoi la nouvelle loi sur l'alcool vise à lutter contre la consommation problématique d'alcool, sans entraver ni renchérir inutilement la consommation responsable[23].

Adoption de mesures complémentaires destinées à faire face à de nouveaux problèmes

Le Conseil fédéral estime que des mesures complémentaires sont nécessaires dans quatre domaines:

Les *excès d'alcool en fin de semaine* mettent non seulement la santé des consommateurs en danger, mais pèsent également sur les coûts de la santé et provoquent de plus en plus le mécontentement de la population en raison des effets secondaires indésirables dont ils s'accompagnent (bruit, déchets et violence). Toute incitation à consommer de l'alcool doit être limitée en particulier en fin de semaine.

Des enquêtes ont montré que les *limites d'âge de 16 ou 18 ans sont contournées ou trop peu respectées*. C'est pourquoi le Conseil fédéral prévoit des mesures visant à mettre un terme à ces pratiques.

Les boissons alcooliques peuvent être acquises à des prix toujours plus bas. Des mesures axées sur la lutte contre les *offres d'alcool à très bas prix* seraient notamment indiquées pour protéger la jeunesse. Le Conseil fédéral propose ainsi d'étendre à toutes les boissons alcooliques l'obligation de pratiquer des prix couvrant les frais, qui ne s'applique actuellement qu'aux boissons spiritueuses.

21 Une vue d'ensemble des limitations cantonales du commerce se trouve sur le site http://www.eav.admin.ch/dienstleistungen/index.html (état le 30.6.2010).

22 Voir art. 105 Cst.

23 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: http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00039/00596/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

Les *beuveries de masses organisées dans les espaces publics* constituent également un problème qui nécessiterait l'adoption de mesures complémentaires. La Confédération ne dispose pas d'une base constitutionnelle lui permettant de créer de sa propre compétence une réglementation qui apporte des solutions satisfaisantes à ce problème.

4 Commerce

4.1 Situation actuelle

L'actuelle *loi sur l'alcool* prescrit, à l'art. 41, diverses interdictions d'exercer le commerce ne s'appliquant qu'aux boissons spiritueuses:

- Formes de vente interdites: vente ambulante et colportage.
- Lieux et moyens de vente interdits: vente sur les voies et places accessibles au public ainsi qu'au moyen de distributeurs automatiques accessibles au public.
- Pratiques tarifaires interdites: vente à des prix ne couvrant pas les frais, offres d'appel ou remise gratuite à des fins publicitaires à un nombre indéterminé de personnes (y c. sous la forme de dégustations).
- Limite d'âge: remise à des enfants et à des adolescents de moins de 18 ans.

L'*ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels*[24] prévoit en outre, à l'art. 11, l'interdiction de remise de boissons spiritueuses aux jeunes de moins de 18 ans et de boissons alcooliques à ceux de moins de 16 ans.

4.2 Nouveauté

Les nouvelles dispositions régissant le commerce ne visent plus à restreindre la consommation d'alcool en tant que telle. Leurs objectifs sont les suivants:

- prévenir toute incitation à consommer (davantage) d'alcool;
- garantir, également dans les débits de boissons, le choix d'une boisson sans alcool à un prix avantageux;
- protéger la jeunesse;
- permettre le contrôle du commerce.

Il peut y avoir *incitation à consommer* lorsque les boissons alcooliques sont remises gratuitement ou vendues à un prix ne couvrant pas les frais. Il s'agit donc d'interdire l'une et l'autre de ces pratiques (voir ch. 6.3). Les dégustations peuvent aussi inciter à consommer, mais il convient néanmoins de continuer à les autoriser, à condition qu'elles aient lieu sous la surveillance d'une personne formée à cet effet. Concernant les offres d'appel, voir le ch. 6.1.Pour qu'il soit possible de *garantir le choix d'une boisson sans alcool à un prix avantageux*, les débits de boissons seront tenus d'inclure dans leur offre au moins trois boissons sans alcool dont le prix soit inférieur, à quantité égale, à celui de la boisson alcoolique la moins chère et d'offrir ou de servir ces dernières de la même manière que les boissons alcooliques. Des prescriptions

24 ODAlOUs (RS **817.02)**

similaires sont déjà en vigueur dans de nombreux cantons (article sur le «sirop») sous les formes les plus diverses.

Ces dispositions visent aussi, en fin de compte, à *protéger la jeunesse*. Des dispositions supplémentaires visant spécifiquement ce but sont absolument indispensables. La pierre angulaire de la protection de la jeunesse est les limites d'âge de 16 ou 18 ans. Elles doivent être maintenues sans changement. Des mesures d'accompagnement spécifiques sont cependant nécessaires pour une application efficace. Voir à ce sujet le ch. 6.2. Enfin, l'interdiction expresse de la vente au moyen de distributeurs automatiques non surveillés vaudra pour toutes les boissons alcooliques et non plus seulement pour les boissons spiritueuses. Près de 20 cantons connaissent déjà aujourd'hui une telle interdiction.

Pour assurer le *contrôle du commerce*, le nouveau droit fédéral prévoit de soumettre le commerce de l'ensemble des boissons alcooliques à l'obtention d'une autorisation cantonale. Jusqu'à présent, seul le commerce des boissons spiritueuses était soumis à cette autorisation. L'extension à la bière et au vin de l'obligation de disposer d'une autorisation ne concernera pas tous les cantons. En effet, deux tiers d'entre eux soumettent déjà aujourd'hui la vente ou le débit de toutes les boissons alcooliques à l'obtention d'une autorisation ou d'une patente. Le canton de Bâle-Campagne a accepté le principe d'une telle mesure lors de la votation du 7 mars 2010, à une majorité de 87,36 % des votants. Les entreprises actives uniquement dans le commerce des vins seront exemptées de l'obligation de disposer d'une autorisation. Cette solution garantit le contrôle du commerce, étant donné que l'ensemble de l'offre de ces exploitations est déjà soumise à l'obligation de s'annoncer au sens de l'art. 64 de la loi sur l'agriculture[25]. Selon les estimations de l'Office fédéral de l'agriculture, quelque 1000 exploitations devraient profiter de cette réglementation d'exception.

5 Publicité

5.1 Situation actuelle

L'actuelle *loi sur l'alcool* prévoit, à l'art. 42*b*, diverses limitations et interdictions de la publicité notamment:

a) *limitations portant sur le contenu*: la publicité pour les boissons spiritueuses, qu'elle soit faite par le texte, l'image ou le son, doit se limiter à des indications ayant directement trait au produit et à ses propriétés. Ainsi, il est interdit de recourir à des illustrations associant une boisson spiritueuse à un coquillage ou à un edelweiss;

b) *interdictions*: la publicité pour les boissons spiritueuses est interdite à la radio et à la télévision, dans les bâtiments publics et sur l'aire qui en dépend, dans et sur les véhicules des transports publics, sur les places de sport et lors de manifestations sportives, dans les commerces vendant des médicaments ou des produits de santé ainsi que sur les emballages et les objets usuels n'ayant aucun rapport avec elles.

La législation sur les denrées alimentaires interdit quant à elle toute publicité pour des boissons alcooliques destinée spécialement aux jeunes. Tant l'art. 11 de l'*ordon-*

25 LAgr, RS **910.1**

nance sur les denrées alimentaires et les objets usuels que l'art. 4 de l'*ordonnance du DFI sur les boissons alcooliques* précisent cette prescription générale par des interdictions visant explicitement à protéger la jeunesse[26].

Enfin, la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision[27] règle la publicité à la radio et à la télévision. Depuis décembre 2009, la publicité pour la bière et le vin est régie par le droit du pays d'où émet le diffuseur, mais celle pour les boissons spiritueuses reste interdite, indépendamment du droit du pays émetteur.

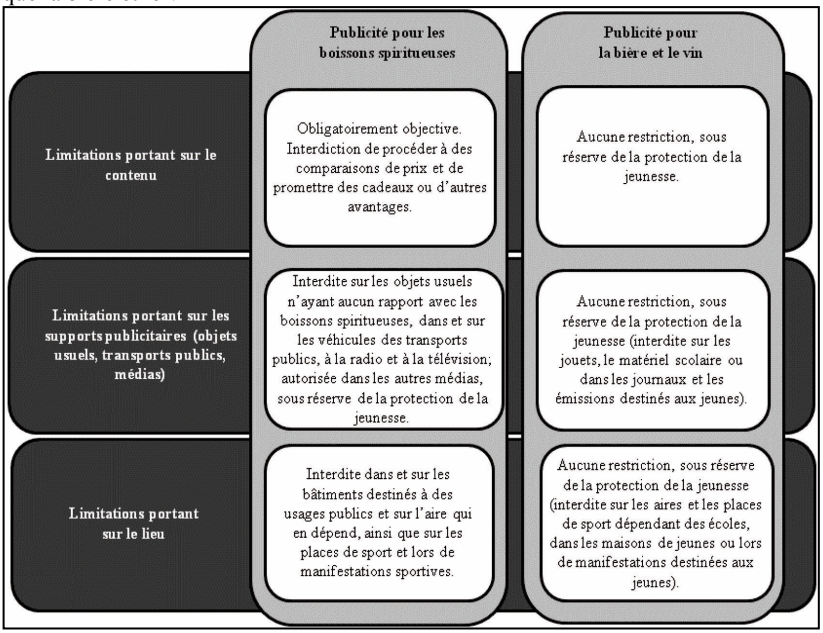
5.2 Nouveauté

Au milieu de l'année 2009, les Chambres fédérales ont approuvé l'accord MEDIA[28]. En septembre 2009, elles ont décidé de réduire le champ d'application de l'interdiction de la publicité pour l'alcool à la radio et à la télévision. Ainsi, la publicité pour les boissons spiritueuses y reste interdite, tandis que la publicité pour la bière et le vin y est autorisée depuis le 1er février 2010. Le Conseil fédéral prend acte de cette décision et propose des dispositions différentes concernant la réglementation de la publicité pour les boissons spiritueuses ainsi que la bière et le vin. Les dispositions régissant la publicité pour les boissons spiritueuses se fondent sur le modèle de la loi sur l'alcool, tandis que celles qui s'appliquent à la bière et au vin s'appuient sur la législation sur les denrées alimentaires.

26 RS **817.022.110**
27 LRTV, RS **784.40**
28 http://www.parlament.ch/f/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20070074 (état le 4.6.2010)

Figure 2

Aperçu des dispositions régissant la publicité pour les boissons spiritueuses ainsi que la bière et le vin



Les cantons conservent la possibilité d'aller au-delà des normes minimales définies par la Confédération dans le domaine des dispositions régissant la publicité à certains endroits et de prévoir des restrictions supplémentaires.

6 Dispositions complémentaires

Les prescriptions en vigueur sur le plan fédéral se limitent actuellement, pour l'essentiel, à la réglementation du commerce et de la publicité. Or, le Conseil fédéral estime qu'il y a lieu de les compléter de manière ciblée pour lutter contre:

- la consommation élevée, voire excessive, d'alcool en fin de semaine (voir ch. 2.1.5 et 6.1);
- le contournement ou le non-respect des limites d'âge de 16 ou 18 ans (voir ch. 6.2);
- les offres d'alcool à très bas prix (voir ch. 6.3);
- les beuveries de masse organisées dans les espaces publics (voir ch. 6.4).

6.1 Mesure contre la consommation excessive d'alcool en fin de semaine

C'est le vendredi et samedi soir que les restaurants, bars et clubs accueillent le plus de clients, parmi lesquels également des jeunes. Les statistiques montrent que la

consommation d'alcool augmente nettement en fin de semaine, jusqu'à devenir excessive[29].

Grâce aux outils de marketing éprouvés que sont les offres d'appel («Ladies' Nights», durant lesquelles les femmes paient la bière ou le vin moins cher, voire ne paient rien du tout, «Soirées tout à cinq francs», «Halbtax-Sunset») ou les autres promesses du même genre, les exploitants des débits de boissons attirent les clients et incitent ces derniers à consommer de l'alcool. Ces outils sont notamment utilisés avec succès le vendredi et le samedi soir et ce jusqu'au petit matin. Tandis que les offres d'appel sont interdites depuis les années 80 pour les boissons spiritueuses, elles sont autorisées aujourd'hui sans restriction pour la bière et le vin.

Le Conseil fédéral propose d'étendre à la bière et au vin l'interdiction des offres d'appel le vendredi et le samedi, de 21 heures à 9 heures.

Cette mesure vise à réduire toute incitation à consommer de l'alcool en fin de semaine.

Elle ne concerne pas les exploitants d'un débit de boissons qui offrent un demi de bière ou un verre de vin à un habitué. De tels «avantages» sont considérés comme des gestes spontanés qui s'adressent à un client particulier et qui ne visent pas à inciter les gens à consommer de l'alcool.

6.2 Mesures contre le contournement ou le non-respect de l'interdiction de remise d'alcool

Selon les dispositions en vigueur, il est interdit de remettre des boissons spiritueuses aux jeunes de moins de 18 ans et toute autre boisson alcoolique à ceux de moins de 16 ans. Dans une étude récente, Addiction Info Suisse estime que les ventes de boissons alcooliques réalisées en violation de ces interdictions génèrent un chiffre d'affaires de 149,9 millions de francs par année[30].

D'une part, les jeunes contournent l'interdiction en envoyant des personnes en âge légal acheter des boissons alcooliques à leur place. D'autre part, le commerce ne respecte toujours pas assez cette prescription.

A l'aide de deux mesures, qui seront présentées plus en détail par la suite, le Conseil fédéral entend améliorer le respect des limites d'âge.

6.2.1 Interdiction de cession

L'interdiction de cession vise à punir toute personne qui met des boissons alcooliques à la disposition de jeunes dans l'intention de contourner les prescriptions régissant les limites d'âge. La limitation au caractère volontaire du contournement est choisie à dessein. L'interdiction n'est ainsi pas applicable lorsque des jeunes qui n'ont pas encore atteint l'âge de 16 ans consomment de la bière lors d'une fête d'école.

6.2.2 Achats tests

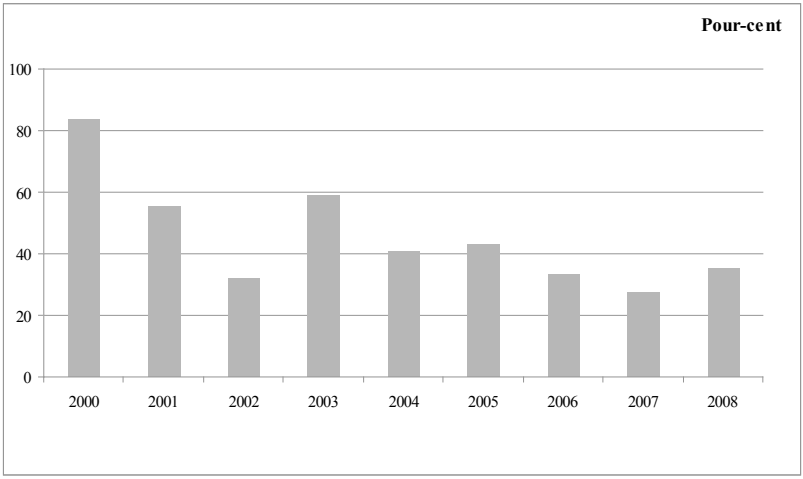
Les achats tests sont la seule mesure permettant de vérifier, moyennant des charges raisonnables, si les commerçants respectent les prescriptions régissant la remise d'alcool.

29 Voir ch. 2.1.5
30 LABHART, NOTARI, DELGRANDE (ISPA) 2010, p. 31

L'expérience montre que la vente illicite d'alcool à des jeunes a tendance à baisser lorsque des achats tests sont effectués régulièrement. Là où les achats tests ne sont pas exécutés ou ne le sont que de façon irrégulière, l'interdiction de remise d'alcool aux jeunes est peu respectée. Les achats tests restent donc nécessaires. De plus, la part des infractions constatées dépasse toujours 30 %, comme le montre la figure ci-dessous.

Figure 3

Infractions à l'interdiction de remettre de l'alcool aux jeunes de moins de 16 ou 18 ans constatées lors d'achats tests



Source: Stucki/Scheuber/Straccia/Tichelli/Rihs-Middel 2009

Ces neuf dernières années, 19 cantons ont procédé à quelque 5700 achats tests. Au début, on a constaté des infractions à l'interdiction de remise d'alcool aux jeunes dans plus de 80 % des cas. Ce taux a ensuite continuellement diminué pour atteindre son niveau le plus bas à ce jour (28 %) en 2007. La légère hausse qu'il a subie l'année suivante s'explique notamment par le fait que des cantons qui n'avaient auparavant jamais procédé à des achats tests ont commencé à le faire en 2008 et qu'ils ont obtenu de mauvais résultats.

Cependant, il a été constaté ces derniers mois une certaine insécurité quant à l'admissibilité de ces achats tests, au motif que l'engagement de jeunes pour effectuer les achats tests devait être considéré comme une investigation secrète au sens de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète[31], admissible uniquement pour les délits graves. Un avis de droit de Daniel Jositsch, professeur de droit pénal à Zurich, a provisoirement clarifié la situation. Selon cette expertise, les achats tests doivent être qualifiés d'achats fictifs, lesquels n'entrent pas dans le champ d'application de la LFIS[32]. Le 8 mars 2010, le Tribunal fédéral a arrêté que les achats fictifs de drogues nécessitaient l'autorisation d'un juge au sens de la LFIS. Le Conseil fédéral estime que cet arrêt aura pour effet de relancer la discussion sur l'admissibilité des achats tests.

Toute organisation privée et toute personne ont en principe le droit d'effectuer des achats tests. Les infractions à l'interdiction de remise d'alcool peuvent être dénon-

31 LFIS (RS **312.8**)
32 JOSITSCH 2008

cées pénalement. Il n'est donc pas nécessaire de créer à cet effet une base légale spécifique dans la nouvelle loi sur l'alcool.

La question se pose toutefois de savoir si les autorités ont le droit de faire appel à des jeunes ou de mandater des organismes privés pour faire des achats tests.

De fait, les autorités ne peuvent guère effectuer elles-mêmes les achats tests, d'autant moins que la plupart de leurs collaborateurs ont passé l'âge requis. Elles n'ont par conséquent pas d'autre choix que d'en confier l'exécution à des jeunes.

Les jeunes appelés à exécuter un achat test n'ont aucun contrôle sur les modalités essentielles de l'achat: ils ne décident ni quand ni où celui-ci doit avoir lieu et n'ont le droit de s'investir dans le processus d'achat qu'en respectant strictement le rôle qui leur a été assigné[33]. Il ne leur appartient pas non plus de se prononcer sur la conformité avec la loi des actes du vendeur. Lors des achats tests, les jeunes sont donc tenus d'agir dans le plus strict respect des instructions des autorités administratives et peuvent par conséquent être qualifiés d'auxiliaires de ces dernières. La procédure pénale pour les infractions constatées à la faveur d'achats tests est régie par le droit cantonal.

Il en va de même lorsque les autorités mandatent un organisme privé pour effectuer des achats tests. L'organisme en question ne décide ni quand ni où les achats tests ont lieu et n'a pas le droit de déroger aux instructions régissant la manière dont le jeune acheteur doit procéder à l'achat test. Il ne lui appartient pas non plus d'examiner et de juger s'il y a ou non infraction aux prescriptions de remise d'alcool, ce rôle revenant à la justice.

En créant une base légale pour les achats tests, le Conseil fédéral entend asseoir le contrôle du respect des limites d'âge de 16 ou 18 ans sur un fondement juridique solide. Le but est de mettre fin à l'insécurité juridique qui prévaut actuellement dans le domaine des achats tests et d'imposer le respect de l'interdiction de remettre des boissons alcooliques aux jeunes.

6.3 Mesures contre les très bas prix

Depuis plusieurs décennies et surtout ces dernières années, les boissons alcooliques sont devenues de plus en plus accessibles, pour une double raison: d'une part, les produits sont généralement moins chers qu'auparavant et, d'autre part, les ressources dont on dispose pour en acheter ont augmenté. En outre, les boissons alcooliques sont de plus en plus souvent offertes à des prix très bas. En Suisse, on peut acheter par exemple 0,7 litre de vodka d'une teneur en alcool de 40 % du volume pour 9 fr. 90, dont 8 fr. 80 pour l'impôt sur les boissons spiritueuses et la taxe sur la valeur ajoutée. Le prix net d'impôts de la bouteille de vodka n'est donc que de 1 fr. 10[34].

L'actuelle loi sur l'alcool interdit d'appliquer des prix de vente qui ne couvrent pas les frais[35]. Cette interdiction a toutefois perdu de son efficacité originelle, d'autant que les bases admises pour le calcul du prix garantissant la couverture des frais ne

33 JOSITSCH 2008
34 Dans cet exemple, l'impôt sur les boissons spiritueuses s'élève à 8 fr. 12 et la TVA à 70 ct.
35 Voir art. 41, al. 1, let. g, Lalc

correspondent plus aux conditions actuelles du marché[36]. De plus, le contrôle des prix de vente par les cantons est limité en raison du manque de personnel.

La tendance à la multiplication des offres à très bas prix touche aussi le vin et surtout la bière: on peut acheter aujourd'hui 1 litre de vin (11 % du volume) pour 1 fr. 95 et 0,5 litre de bière (5,4 % du volume) pour 60 ct.

Les acheteurs potentiels de boissons alcooliques à très bas prix sont surtout les jeunes et les gros consommateurs d'alcool.

Les offres à très bas prix représentent donc aux yeux du Conseil fédéral une incitation à consommer des boissons alcooliques totalement inopportune en termes de santé publique, d'autant qu'elles négligent les risques liés à une consommation problématique d'alcool. C'est pourquoi le Conseil fédéral juge important de parvenir à enrayer de manière ciblée cette tendance aux très bas prix à la faveur de la révision totale de la loi sur l'alcool.

Les mesures entrant en ligne de compte à cet effet sont les suivantes:

- une hausse de l'impôt sur les boissons spiritueuses;
- l'instauration d'une taxe d'incitation liée au prix ou à la teneur en alcool[37];
- l'instauration d'un prix minimal.

L'examen de ces mesures n'a toutefois pas permis d'aboutir à un résultat convaincant.

L'augmentation de l'impôt sur les boissons spiritueuses causerait le renchérissement généralisé des boissons spiritueuses, alors que le Conseil fédéral ne voit à l'heure actuelle aucun motif de le faire. De plus, cette mesure fausserait le jeu de la concurrence, car elle ne porte que sur un seul produit alcoolique. La taxe d'incitation liée à la teneur en alcool entraînerait également un renchérissement généralisé des boissons alcooliques qui concernerait non seulement les boissons spiritueuses, mais également la bière et le vin. Le Conseil fédéral rejette cette mesure pour les mêmes raisons qu'il rejette l'augmentation de l'impôt sur les boissons spiritueuses. Il estime en effet qu'il n'est pas nécessaire d'augmenter de façon générale le prix des boissons alcooliques. S'appliquant à l'ensemble des boissons alcooliques, ce genre de taxe ne fausserait pas le jeu de la concurrence, mais entraînerait en fonction de sa conception une forte hausse des charges administratives. Tant la taxe d'incitation liée à la teneur en alcool que l'augmentation de l'impôt sur les boissons spiritueuses ne se heurtent en principe à aucune réserve juridique.

Il en va autrement pour les mesures visant spécifiquement les offres à très bas prix telles que les taxes d'incitation liées aux prix et les prix minimaux. Celles-ci faussent sensiblement le jeu de la concurrence, parce que –comme le prix minimal – elles constituent une incitation indésirable à étendre l'offre dans le segment de prix le plus

36 Selon l'ancien aide-mémoire de 2002 «Prix couvrant les frais», il y a infraction à l'interdiction de vendre à des prix ne couvrant pas les frais lorsque le prix de vente est inférieur à la somme du prix d'achat ou de fabrication, des redevances fiscales, des frais de transport, des autres charges et d'une part aux frais généraux de l'entreprise vendeuse correspondant à 7 % du prix de revient (au moins 1 fr. par litre de produit prêt à la consommation).

37 Cette taxe d'incitation est définie en fonction de la teneur en alcool de chaque boisson. Si la teneur en alcool d'une boisson est faible, la taxe d'incitation sera faible et inversement.

bas au détriment des offres à prix plus élevé[38], ou – comme ce serait le cas avec une taxe d'incitation dégressive[39] – elles se traduisent par une inversion de la structure des prix. De plus, ces mesures constituent une forme d'imposition discriminatoire indirecte, interdite par l'art. 18 de l'accord de libre-échange entre la Suisse et l'UE[40]. Par ailleurs, fixer des prix minimaux, c'est intervenir dans la formation des prix, en violation de la Constitution fédérale[41]. Enfin, les taxes d'incitation – suivant le scénario choisi[42] – entraînent de lourdes charges administratives et peuvent, à partir d'un certain montant, faire sensiblement diminuer les recettes de l'impôt à la consommation grevant les boissons spiritueuses et la bière pour la Confédération et les cantons.

A cela s'ajoute que, selon l'étude LINK, seuls des suppléments de prix importants sur les offres à très bas prix se traduiraient par des changements de comportement perceptibles[43]. L'étude considère toutefois qu'il est inopportun d'intervenir ainsi massivement, compte tenu en particulier des risques accrus de production clandestine, de contrebande et d'importation dans le trafic touristique qui en résulteraient. Toutes ces raisons ont finalement conduit le Conseil fédéral à renoncer aux mesures citées pour lutter contre les très bas prix.

Afin de pouvoir au moins contrer les offres d'alcool à des prix manifestement réduits et incitant à l'achat ou à la consommation, l'interdiction de vente à des prix ne couvrant pas les frais, qui s'applique aux boissons spiritueuses, sera adaptée aux condi-

38 En particulier l'instauration de prix minimaux pourrait pousser les commerçants à développer leurs propres marques bon marché, afin de profiter de la marge accrue que leur assurerait la loi.

39 On parle de taxe d'incitation dégressive quand on perçoit par exemple un supplément de 5 francs sur les boissons spiritueuses vendues entre 10 et 20 francs et un supplément de 2 francs sur celles qui sont vendues entre 20 fr. 01 et 30 francs.

40 Ces mesures concernent les boissons alcooliques du segment de prix le plus bas, qui sont majoritairement importées, alors que les boissons alcooliques indigènes relèvent généralement des segments de prix les plus élevés. Les redevances grèveraient donc surtout les produits importés. Voir EPINEY, PIRKER 2009.

41 EPINEY, METZ 2009.

42 Si la taxe d'incitation liée à la teneur en alcool était perçue en même temps que l'impôt à la consommation, le supplément de charges administratives pourrait certes être limité, mais à condition que la taxe d'incitation puisse être perçue et contrôlée au moyen des structures existantes. Or, cette hypothèse appelle la réflexion suivante: l'impôt à la consommation est perçu sur les boissons spiritueuses et sur la bière, mais pas sur le vin. De plus, l'impôt appliqué aux boissons spiritueuses et celui qui est appliqué à la bière se distinguent sur plusieurs points. Ainsi, le premier est calculé d'après la teneur en alcool en % du volume, le second sur la base de la teneur en moût d'origine (voir art. 10 de la loi sur l'imposition de la bière). De plus, pour la bière, la créance fiscale naît non pas au moment de la production, comme pour les boissons spiritueuses, mais lorsque la bière quitte l'unité de fabrication ou est utilisée pour la consommation dans ladite unité de fabrication (voir art. 4, let. a, de la loi sur l'imposition de la bière). Il s'ensuit qu'une taxe d'incitation liée à la teneur en alcool perçue au moment de la production exigerait, dans le cas de la bière, que l'on complète les structures de perception et de contrôle et, dans le cas du vin, que l'on en crée de nouvelles. Par ailleurs, une taxe d'incitation liée à la teneur en alcool perçue au moment de l'importation ou de la production en Suisse n'offrirait qu'une garantie limitée d'augmentation du prix final et se traduirait en outre par un renchérissement général de toutes les boissons alcooliques, et non uniquement de celles à très bas prix.

43 Voir ch. 2.1.5.

tions actuelles du marché et étendue à toutes les boissons alcooliques[44]. Les offres gratuites ou à des prix fantaisistes sont ainsi écartées par ce moyen.

De plus, le contrôle du respect de cette interdiction sera assuré non plus par les cantons, mais par la Confédération exclusivement. La renonciation à cette délégation de compétence aux cantons permettra d'harmoniser les pratiques d'exécution à l'échelle nationale.

6.4 Interdiction de vendre et de consommer de l'alcool à certaines heures et à certains endroits

L'alcool ne nuit pas seulement à la santé des consommateurs, mais peut aussi mettre des tiers en danger (violence ou agressions dues à l'alcool) ou dégrader la qualité de vie de ces derniers (bruit, déchéance sociale ou déprédations).

Le Conseil fédéral a constaté que ces effets nuisibles de la consommation d'alcool sont craints en relation notamment avec les «botellones», dont on a beaucoup parlé ces derniers temps, les «courses de harasses» et les grandes manifestations sportives. Les collectivités concernées prennent aujourd'hui des mesures en se fondant sur la clause générale de police ou se servent des articles récemment créés sur l'éloignement des personnes. Un botellón constitue-t-il vraiment «un danger grave et immédiat ne pouvant être évité à l'aide d'autres mesures», comme l'exigent les conditions d'usage de la clause générale de police? De fait, selon le Tribunal fédéral, le recours à la clause générale de police est par principe exclu lorsque des situations de danger caractéristiques et reconnaissables n'ont pas été réglées légalement, bien que le problème fût connu[45]. L'usage de l'article sur l'éloignement de certaines personnes fait aussi l'objet de réserves, d'autant plus que les mesures d'éloignement constituent une interdiction non seulement de consommer de l'alcool, mais encore de séjour et de rassemblement. La collectivité publique porte ainsi beaucoup plus gravement atteinte à la liberté individuelle des personnes concernées qu'en prononçant simplement une interdiction de vendre et de consommer de l'alcool à certaines heures et à certains endroits.

En été 2009, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a réalisé une enquête sur cette question, à laquelle 17 cantons ont participé. Les autorités de treize cantons (ZH, LU, UR, OW, NW, ZG, BL, SH, AI, TI, VD, VS et GE) se sont prononcées en faveur de la création d'une base légale permettant de définir des lieux où il est temporairement interdit de vendre et de consommer de l'alcool. Un canton (AR) s'y est opposé et les trois derniers (BE, FR et BS) se sont abstenus de répondre. L'Union des villes suisses a aussi réalisé une enquête similaire auprès de ses membres. Sur les 37 villes et communes urbaines qui y ont participé, 86 % approuvent la création d'une telle base légale.

Suite à cette enquête, l'Union des villes suisses a résumé la position de ses membres comme suit: «Pour certaines villes, la clause générale de police est une base légale suffisante tandis que d'autres villes estiment que celle-ci ne suffit pas ou alors seulement dans des cas extrêmes. 20 % des villes estiment qu'aucune base légale n'exis-

44 Cette thématique est aussi celle de l'art. 3, let. f, de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD; RS **241**), qui qualifie de déloyale la façon d'agir de celui qui offre, de façon réitérée, des prix au-dessous du prix coûtant, trompant ainsi la clientèle sur ses propres capacités ou celles de ses concurrents.

45 Voir ATF 126 I 112, 118

te dans leur commune ou leur canton pour instaurer de telles interdictions. Plusieurs villes ont déjà envisagé des interdictions limitées. La ville de Zurich a ainsi déjà proposé une adaptation de l'ordonnance générale de police. A Wil (SG), le législatif a refusé d'instaurer la possibilité d'interdire l'alcool dans le règlement de police[46].»

Les résultats de ces enquêtes confortent le Conseil fédéral dans son opinion selon laquelle la base légale dont il est question ici répond à un besoin. Dans le cadre de la révision totale de la loi sur l'alcool, il a ainsi examiné la création d'une base légale permettant aux cantons et communes de déterminer, en se fondant sur le droit fédéral, des zones où la remise et la consommation de boissons alcooliques sont interdites. Concrètement, les discussions ont porté sur l'article ci-dessous:

Art. XX Interdiction de vendre et de consommer de l'alcool à certaines heures et à certains endroits

1 Afin de prévenir une consommation problématique d'alcool lors de certaines manifestations, les autorités compétentes peuvent, dans des cas isolés, décréter une interdiction limitée de remettre, de servir et de consommer des boissons alcooliques dans des zones déterminées.

2 Des interdictions au sens de l'al. 1 peuvent être décrétées lorsque les conditions suivantes sont remplies:

a. Il existe le risque

1. d'une mise en danger sérieuse de tiers, ou
2. d'une mise en danger manifeste de la tranquillité et de l'ordre publics, ou
3. que des beuveries de masse soient organisées;

et

b. les mises en danger mentionnées sous la let. a ne peuvent pas être écartées par des mesures moins importantes.

3 Les autorités compétentes peuvent confisquer et détruire les boissons alcooliques saisies dans les zones sans alcool.

Des examens approfondis ont montré que la Constitution fédérale confère à la Confédération la compétence de réglementer le marché, mais pas la consommation. La réglementation de cette dernière relève de la compétence des cantons. Le Conseil fédéral estime que les zones où le commerce de boissons alcooliques est interdit mais la consommation de ces dernières autorisée sont inappropriées et il renonce ainsi à la création d'une base légale fédérale permettant de déterminer des zones sans alcool. Les cantons ont la compétence d'édicter des dispositions en la matière.

7 Partie spéciale

7.1 Structure du projet de loi

Le projet de loi est divisé en onze chapitres. Le chapitre 1 contient des dispositions générales relatives au but de la loi et à la définition de certains termes. Le chapitre 2

46 Aperçu de l'Union des villes suisses du 21 septembre 2009 concernant les résultats de l'enquête sur la révision totale de la loi sur l'alcool

règle la publicité et la remise aux consommateurs. Le chapitre 3 règle les autres mesures destinées à limiter la consommation problématique d'alcool et le chapitre 4 le centre de compétence. Les chapitres 5 à 10 contiennent des dispositions sur les créances, l'assistance administrative, la protection des données, les voies de recours, les dispositions pénales et la poursuite pour dettes. Les dispositions finales font l'objet du chapitre 11.

7.2 Commentaire

7.2.1 Chapitre 1: But et définitions

Art. 1 But

La politique en matière d'alcool doit tenir compte de trois valeurs inscrites dans la Constitution fédérale, à savoir la liberté individuelle, la liberté économique et la protection de la santé. Son efficacité n'est dès lors assurée que si elle parvient à trouver le juste équilibre entre les intérêts potentiellement divergents découlant de ces valeurs fondamentales et à amener chacun à adopter un comportement responsable.

Une gestion responsable des boissons alcooliques débute par une prise de conscience personnelle, dès lors que chacun répond de ses actes au nom de la liberté individuelle.

Les garde-fous mis en place par l'Etat visent simplement une gestion responsable des boissons alcooliques et, partant, visent à encourager la protection de la santé. A cet effet, la nouvelle loi sur l'alcool impose diverses restrictions de la liberté économique dans le commerce de détail et incite ses acteurs à exercer leur activité de manière responsable. Axée sur le marché, cette nouvelle loi complète les mesures de prévention prévues par la Confédération dans le cadre du Programme National Alcool (PNA) ainsi que les mesures relevant de la politique fédérale en matière d'alcool et destinées à protéger efficacement la santé de la population.

L'art. 1 énumère les buts de la loi comme autant de lignes directrices qui en définissent le programme d'application.

L'actuelle loi sur l'alcool vise surtout à réduire la consommation de boissons spiritueuses en général, principalement en limitant leur production et leur accessibilité. La nouvelle loi est au contraire axée d'abord sur la consommation problématique d'alcool et sur la réduction des effets dommageables de la consommation d'alcool sur la vie publique et sur l'économie.

Les enseignements tirés de plus d'un siècle de politique fédérale en matière d'alcool le montrent clairement: il ne suffit pas d'un décret de l'Etat pour assurer la protection de la santé et de la jeunesse. Il y faut les efforts conjugués de toutes les parties prenantes, y compris du commerce de détail, que la disposition de la let. c invite expressément à assumer pleinement leurs responsabilités sociétale et sanitaire en relation avec la vente de boissons alcooliques. A cette fin, les mesures de l'Etat doivent être complétées par des instruments d'autorégulation spécifiques à la branche. En adoptant un code de bonne conduite, l'Association suisse des brasseries

(ASB) et le Groupement suisse des spiritueux de marque (SPIRITSUISSE) ont déjà fait un pas dans cette direction[47]. Cette nouvelle approche doit aussi permettre d'ouvrir un dialogue institutionnalisé entre les autorités et les représentants du commerce de détail, comme on en connaît déjà les prémices en relation par exemple avec la consommation d'alcool lors des grandes manifestations sportives. La santé publique reste toutefois une des tâches de l'Etat.

Art. 2 Définitions

Let. a: la définition de la notion «boisson alcoolique» est particulièrement importante, car les dispositions relatives à la régulation du marché axée sur la santé publique s'appliqueront à toutes les boissons alcooliques. En font partie, outre les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation, toutes les boissons obtenues uniquement par fermentation, comme le vin, le cidre, la bière, le vin de fruits ou le vin de baies.

Let. b: tiré de la loi de 1932, le terme «boisson distillée» utilisé actuellement est remplacé par le terme «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. Etant donné que l'on ne peut pas exclure qu'un autre type d'alcool se substitue un jour à l'éthanol, il faut 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 destiné à la consommation humaine (par ex. vins de liqueur ou bières aromatisées avec des boissons spiritueuses).

Pour éviter que les dispositions de la loi sur l'alcool ne soient éludées, l'éthanol pur ou dilué doit être soumis aux dispositions de la présente loi au même titre que les boissons spiritueuses. Etant produit par la distillation de produits d'origine agricole (alcool de bouche), il est en effet comparable aux boissons spiritueuses à haut degré. L'éthanol dilué qui est réduit à une teneur alcoolique de consommation correspond à une vodka. Enfin, l'éthanol constitue le composant alcoolique de nombreuses liqueurs et autres boissons alcooliques.

En outre, sont assimilés aux boissons spiritueuses les boissons 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'alcool[48] 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

47 Ces codes de bonne conduite mettent en avant divers principes relevant de la politique de santé qu'il y a lieu d'observer dans toute communication commerciale et dont certains vont au-delà des prescriptions légales. Le code de bonne conduite de l'Association suisse des brasseries est disponible à l'adresse suivante: http://www.bier.ch/pdf/verhaltenskodex.pdf (état le 6.4.2009).

48 RO **18** 297

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 présente loi les produits dont la teneur en alcool excède 18 % du volume.

Let. d et e: la définition du commerce de gros est identique à celle de la loi sur l'imposition des spiritueux (art. 3, let. f); elle correspond pour l'essentiel au droit en vigueur. Cette définition a été adaptée à la terminologie modifiée et, pour des raisons de systématique, elle a été déplacée du cinquième chapitre actuel (commerce des boissons distillées destinées à la consommation) dans la disposition relative aux définitions. La distinction entre le commerce de gros et le commerce de détail a été introduite lors de la révision partielle de la loi sur l'alcool en 1978. Le commerce de détail n'est dorénavant défini que dans la nouvelle loi sur l'alcool. Sa définition correspond pour l'essentiel également au droit actuel. Ainsi, le commerce de détail vise la remise directe ou en qualité d'intermédiaire au consommateur final de boissons spiritueuses au sens de l'art. 2, let. c. Les cadeaux faits à un cercle de personnes déterminé mais limité sont par contre autorisés, comme par exemple les cadeaux personnels ou les cadeaux à la clientèle.

Let. f: les achats tests sont des achats fictifs de boissons alcooliques que des adolescents effectuent ou tentent d'effectuer sur mandat d'organismes privés ou d'autorités, alors que ces boissons ne devraient pas leur être remises en raison des limites d'âge prescrites dans la loi.

7.2.2 Chapitre 2: Publicité et remise aux consommateurs

Section 1: Publicité

Art. 3 Publicité pour les boissons spiritueuses

A la faveur de la révision partielle de la loi du 19 décembre 1980 sur l'alcool (RO *1982* 694 700; FF *1979* I 57), on a introduit dans la loi des dispositions régis-

sant la publicité aux termes desquelles la publicité pour les boissons distillées, qu'elle soit faite par le texte, l'image ou le son, ne doit contenir que des indications ou des représentations ayant directement trait au produit et à ses propriétés. Cette disposition tend à éviter qu'un attrait particulier ne soit attribué aux boissons spiritueuses ou à leur consommation. Le public ne doit pas être incité à faire des associations d'idées entre les boissons distillées ou le plaisir que procure leur consommation et des biens matériels ou des valeurs idéales auxquelles maintes personnes aspirent. Les illustrations sur un arrière-plan de paysages alpestres ou marins, d'automobiles ou d'autres symboles de statut social sont également interdites dans la publicité pour l'alcool. De nos jours, on parle de publicité qui reflète un mode de vie particulier.

Al. 1 et 2: les expériences réalisées sur la base du texte de l'actuelle loi sur l'alcool (art. 42*b*, al. 1), qui est relativement abstrait, de la pratique de la RFA et de la jurisprudence en la matière conduisent à formuler dans le projet les dispositions réglant le contenu de la publicité de façon plus précise. Comme par le passé, la représentation de situations de consommation et la publicité éveillant un sentiment particulier restent interdites. La publicité doit rester être objective et avoir directement trait au produit et à ses propriétés. A l'avenir, il sera toutefois possible d'y ajouter davantage d'éléments décoratifs, y compris l'image d'objets n'ayant pas directement trait au produit vanté. Il serait envisageable d'introduire l'image du soleil, d'une étoile ou d'un coquillage pour souligner l'actualité du produit en relation avec une saison déterminée. La représentation de symboles de statut social, comme les clés de voitures de luxe ou un club de golf, reste interdite. Enfin, la publicité ne doit pas inciter à boire. Cette nouvelle réglementation élargit toutefois les possibilités de présentation des publicitaires.

Al. 3: l'interdiction de procéder à des comparaisons de prix ou de promettre des cadeaux ou d'autres avantages sera maintenue, car, pour des raisons de santé publique, il n'est pas souhaitable que des offres promotionnelles incitent le public à consommer des boissons spiritueuses. De plus, il sera interdit d'utiliser les boissons spiritueuses pour attirer les clients dans un magasin précis (politique de l'appât). Ainsi, il est par exemple interdit d'annoncer des actions portant sur des boissons spiritueuses, d'indiquer des baisses de prix temporaires (par ex. actions hebdomadaires) ou de faire de la publicité pour des offres spéciales qui sont temporairement disponibles dans l'assortiment ou qui concernent seulement une quantité limitée de marchandises.

Al. 4: cet alinéa règle les restrictions applicables aux supports publicitaires. Ainsi, l'interdiction de la publicité sur les objets usuels qui ne contiennent pas de boissons spiritueuses ou qui n'ont aucun rapport avec eux est reprise dans la nouvelle loi (let. a). Le but de cette interdiction est de limiter la présence de l'alcool et de la publicité pour l'alcool dans la vie quotidienne. Comme dans la législation actuelle, la publicité pour ces boissons est interdite dans ou sur les véhicules des transports publics (let. b). De même, toute publicité est bannie des journaux et autres publications ainsi que des médias et des supports médiatiques qui s'adressent principalement aux personnes de moins de 18 ans. Cette interdiction concerne également tous les médias électroniques tels que la radio, la télévision, l'internet ou le téléphone portable (let. c).

Dans le cadre des discussions sur le programme communautaire MEDIA (2007-2013), le Conseil fédéral a proposé au Parlement une libéralisation complète de la publicité pour le vin et la bière en faveur de tous les organismes de radiodiffusion télévisuelle en Suisse. Cette solution permet une égalité de traitement entre les opérateurs de télévision suisses et leurs concurrents étrangers. La LRTV révisée est entrée en vigueur le 1er février 2010. Par contre, la publicité pour les boissons spiritueuses reste interdite à la radio comme à la télévision. L'interdiction correspondante doit donc être maintenue dans la nouvelle loi (let. d; voir ch. 2.1.4, note 11).

Al. 5: cet alinéa règle les lieux où la publicité pour les boissons spiritueuses est interdite (limitations portant sur le lieu). Comme l'actuelle loi sur l'alcool, cette disposition prévoit d'interdire la publicité dans et sur les bâtiments ou parties de bâtiments destinés à des usages publics et sur l'aire qui en dépend. L'Etat signifie ainsi clairement que la santé publique a plus de poids que la réalisation de bénéfices (let. a). La publicité est également interdite sur les places de sport ainsi que lors de manifestations sportives (let. b).A des fins de protection de la jeunesse, le projet prévoit enfin une interdiction générale de la publicité dans les lieux fréquentés principalement par des personnes de moins de 18 ans (par ex. points de rencontre de jeunes, discos pour enfants et adolescents) ainsi que lors de manifestations auxquelles participent surtout des personnes de moins de 18 ans (let. c).

Al. 6: les cantons ont la compétence d'édicter des prescriptions plus strictes dans le domaine de l'affichage. Aujourd'hui déjà, divers cantons prévoient des dispositions plus restrictives que la Confédération. Ainsi, les cantons de Berne et de Bâle-Ville interdisent l'affichage de publicités pour toutes les boissons alcooliques sur le domaine public et sur les biens-fonds privés visibles du domaine public. D'autres cantons tels que Genève, Vaud, Bâle-Campagne, Thurgovie ou les Grisons limitent l'application de telles interdictions à certaines boissons alcooliques en fonction de leur teneur en alcool et de leur genre.

Art. 4 Publicité pour les autres boissons alcooliques

Les dispositions régissant la publicité pour les autres boissons alcooliques sont axées principalement sur la protection des enfants et des adolescents et s'inspirent des dispositions relatives à la protection de la jeunesse de l'actuelle législation sur les denrées alimentaires.

Al. 1: en comparaison de l'actuelle législation sur les denrées alimentaires, le projet ne limite pas le contenu de la publicité, mais interdit toute publicité incitant les personnes de moins de 18 ans à consommer des boissons alcooliques. De plus, la publicité ne doit pas représenter des personnes de moins de 18 ans en train de boire ou incitant à boire.

Al. 2: dans le domaine des supports publicitaires, toute publicité est interdite sur les objets usuels qui sont destinés principalement aux personnes de moins de 18 ans, par exemple sur les vêtements pour enfants, les jouets ou le matériel scolaire (let. a).

De même, toute publicité est bannie des journaux et autres publications ainsi que des médias et des supports médiatiques qui s'adressent principalement aux personnes de moins de 18 ans. Cette interdiction concerne également tous les médias électroniques tels que la radio, la télévision, l'internet ou le téléphone portable (let. b).

A des fins de protection de la jeunesse, le projet prévoit enfin une interdiction générale de la publicité dans les lieux fréquentés principalement par des personnes de moins de 18 ans (par ex. points de rencontre de jeunes, discos pour enfants et adolescents) ainsi que lors de manifestations auxquelles participent surtout des personnes de moins de 18 ans (let. c).

Al. 3: pour ce qui est de la compétence des cantons pour édicter des dispositions supplémentaires, nous renvoyons au commentaire de l'art. 3, al. 6.

Section 2: Remise aux consommateurs

Art. 5 Autorisation d'exercer le commerce de détail

L'adoption de prescriptions sur la remise de boissons alcooliques fondée sur des motifs de santé publique repose sur l'art. 118, al. 2, let. a, Cst[49]. Avec l'art. 4 du projet, la Confédération indique qu'elle limite sciemment ses compétences de régulation du marché de l'alcool aux mesures nécessaires du point de vue de la santé publique. L'essentiel des compétences de réglementation relatives aux boissons alcooliques resteront donc confiées aux cantons, comme le prévoit déjà le droit en vigueur.

La Confédération prescrit que l'exercice du commerce de toutes boissons alcooliques est subordonné à une autorisation cantonale. C'est le seul moyen de s'assurer que les autorités cantonales ont connaissance de tous les points de vente, ce qui est une condition nécessaire à l'exécution efficace de la présente loi. Les entreprises soumises au contrôle du commerce des vins et actives uniquement dans le commerce des vins ne doivent néanmoins pas être au bénéfice d'une autorisation pour le commerce de détail. Grâce à cette solution, environ les deux tiers des quelque 2900 entreprises soumises à ce contrôle ne sont pas assujetties à autorisation selon la loi sur l'alcool. Une charge administrative supplémentaire pourra ainsi être évitée pour ces entreprises.

Le nouveau droit ne soumet toutefois pas la délivrance de l'autorisation au paiement d'un émolument. A l'avenir, il appartiendra donc aux cantons de décider s'ils veulent percevoir un émolument pour le commerce de détail. Le renouvellement des autorisations doit avoir lieu dans le cadre d'une procédure simplifiée. La loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant[50] contient déjà une disposition similaire.

Art. 6 Commerce de détail

L'actuelle loi sur l'alcool (art. 41, al. 1, let. a à d) prévoit de nombreuses limitations et interdictions du commerce qui sont aujourd'hui dépassées. On peut citer, entre autres, l'interdiction d'exercer le commerce de détail sous la forme de vente ambulante, de colportage ou de prise et d'exécution de commandes collectives. L'interdiction de vendre des boissons spiritueuses sur les voies et places accessibles au public sera également abolie. Elle empêche actuellement les producteurs de vendre leurs boissons spiritueuses sur les marchés hebdomadaires et marchés paysans.

49 RS **101**
50 RS **943.1**

L'interdiction de vendre des boissons alcooliques au moyen de distributeurs automatiques accessibles au public doit être maintenue, notamment à des fins de protection de la jeunesse. La notion «accessibles au public» a toutefois été remplacée par la notion «non surveillés». Cette nouvelle formulation souligne l'objectif de protection de la jeunesse de cette disposition, qui doit empêcher que des enfants et des adolescents n'obtiennent des boissons alcooliques de manière incontrôlée. De même, l'interdiction de la remise gratuite sera maintenue. Le projet autorise toutefois les dégustations gratuites, à condition que ces dernières aient lieu sous la surveillance de personnes formées à cet effet. Ces interdictions concernant le commerce de détail s'appliqueront aussi au vin et à la bière, ce qui n'est pas le cas actuellement.

L'al. 2 énonce une réserve en faveur du droit cantonal et confirme le droit des cantons fondé sur la Constitution de soumettre le commerce de détail à des restrictions supplémentaires commandées par le bien public.

Art. 7 Octroi d'avantages

Al. 1: l'octroi d'avantages lors de la vente de boissons spiritueuses est déjà interdit par le droit en vigueur (art. 41, al. 1, let. h). Sont concernées en particulier dans le débit de boissons les offres d'appel comme par exemple «Deux pour un», «Soirée tout à cinq francs», «All inclusive» ou «Ladies' Nights». Pour des raisons de santé publique, de telles offres resteront interdites dans la nouvelle législation, car elles incitent le public à consommer davantage d'alcool. Pour les mêmes raisons, l'octroi d'avantages continuera d'être interdit dans le reste du commerce de détail. Cela permettra d'éviter que la disposition régissant l'obligation de pratiquer des prix couvrant les frais soit contournée par l'octroi de cadeaux ou d'autres avantages. Les avantages usuels du commerce tels que les ristournes, les rabais et les objets publicitaires de moindre valeur ne sont pas considérés comme des avantages illicites.

Al. 2: l'extension de cette prescription à toutes boissons alcooliques serait disproportionnée. Pour des raisons de santé publique, il est toutefois justifié de prévoir des restrictions portant sur certains jours de la semaine et certaines plages horaires durant lesquels on a constaté que l'alcool est consommé en quantité. En interdisant ce type d'offres d'appel le vendredi et le samedi, de 21 heures à 9 heures, le législateur vise à éviter que le consommateur ne soit incité à boire de l'alcool à un prix avantageux jusqu'à une heure tardive. Il sera pourtant toujours possible d'aller boire une bière en sortant du travail ou de partager le verre de l'amitié en bénéficiant d'une telle offre. Le fait d'offrir une tournée entre amis ou une boisson à un habitué dans le cadre des règles de l'hospitalité n'est pas concerné par cette disposition.

Contrairement à l'al. 1, l'octroi d'avantages tels que des rabais ou la remise d'objets usuels (par ex. verres, snacks, foulards, casquettes, etc.) sera autorisé pour les autres boissons alcooliques dans le commerce de détail, moyennant l'observation des dispositions régissant la publicité et de l'obligation de pratiquer des prix couvrant les frais. A cet égard, le calcul de ce prix doit tenir compte de la valeur de l'avantage octroyé.

Art. 8 Restrictions concernant la remise de boissons alcooliques dans le commerce de détail

L'al. 1 reprend les limites d'âge déjà prévues par la loi sur l'alcool et la législation sur les denrées alimentaires.

L'al. 2 comble une lacune[51] qui permettait jusqu'ici de contourner ces limites d'âge, étant donné que des personnes de plus de 18 ans pouvaient acheter des boissons alcooliques à la demande d'enfants et d'adolescents de moins de 18 ou 16 ans et les leur remettre. Avec le nouveau droit, ce comportement sera punissable. Les cantons de Berne et de Zurich ont déjà adopté des dispositions similaires, mais encore plus restrictives, et cinq autres cantons envisagent d'adopter de telles dispositions. La nouvelle loi sur l'alcool se limite toutefois à interdire la cession, gratuite ou non, de boissons alcooliques qui a directement pour but de contourner les prescriptions régissant les limites d'âge. Cette disposition ne s'applique donc qu'à la cession de boissons alcooliques intervenant à proximité immédiate du point de vente, peu après leur acquisition.

Art. 9 Achats tests

Les limites d'âge de remise font partie des prescriptions les plus efficaces pour protéger les enfants et les adolescents d'une consommation d'alcool prématurée et dangereuse pour la santé. En pratique, elles semblent malheureusement insuffisamment respectées.

La légitimité de leur contrôle au moyen d'achats tests a récemment été mise en doute. Le Conseil fédéral partage toutefois l'avis du professeur Daniel Jositsch (voir ch. 1.1) selon lequel les achats tests doivent être qualifiés non pas d'investigation secrète au sens de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur l'investigation secrète (LFIS)[52], mais simplement d'achats fictifs. Il s'agit néanmoins de soumettre l'exécution des achats tests à des règles bien précises et de garantir en particulier la protection des jeunes testeurs. Le Conseil fédéral édictera les dispositions nécessaires à cet effet par voie d'ordonnance.

La poursuite pénale des infractions aux prescriptions sur les limites d'âge de remise est régie par le droit cantonal de procédure.

Art. *10* Prix couvrant les frais

Al. 1: la nouvelle loi sur l'alcool reprend l'idée générale du droit actuel (art. 41, al. 1, let. g), selon laquelle la vente de boissons spiritueuses à des prix ne couvrant pas les frais n'est pas souhaitable du point de vue de la santé publique, et l'étend à toutes les boissons alcooliques. Il s'agit en particulier d'éviter que les jeunes consommateurs, dont les moyens sont en règle générale assez limités, puissent acheter des boissons alcooliques bon marché. Toutefois, comme dans le droit en vigueur, il n'y a pas lieu de calculer en détail dans chaque cas particulier dans quelle mesure l'obligation légale de couvrir les frais est respectée. Le critère déterminant doit être la prévention des abus. C'est pourquoi, en pratique, un prix dépassant nettement le prix de revient sera réputé conforme à la loi et seuls les prix vraiment bas seront examinés.

Al. 2: le transfert de la compétence d'exécution de cette disposition des cantons à la Confédération permettra au Conseil fédéral de fixer des critères de calcul uniformes. Ceux-ci devront correspondre aux éléments de calcul utilisés dans l'économie. De plus, à des fins de simplification administrative, le Conseil fédéral pourra disposer que la part des frais généraux soit calculée sur la base d'un montant forfaitaire.

51 Etude LINK 2009
52 RS **312.8**

Al. 3: pour éviter que la disposition prescrivant la couverture des frais ne soit contournée, le nouveau droit dispose que le calcul du prix de vente doit se fonder sur des prix de revient en amont – c'est-à-dire dans le commerce de gros – réalistes et usuels sur le marché. Il ne sera donc pas permis de fonder le calcul des prix couvrant les frais sur des prix de revient résultant de rabais inhabituels sur le marché ou correspondant à des prix de liquidation.

Al. 4: certaines exceptions à la règle des prix couvrant les frais prévues par le droit en vigueur doivent être maintenues dans la nouvelle loi sur l'alcool. Elles concernent surtout les cas de réalisations forcées de biens et de liquidations officielles de successions. Par ailleurs, le commerçant peut aussi connaître des difficultés économiques qui le contraignent à écouler son stock sans couvrir ses frais, voire au-dessous du prix de revient des marchandises. En pareil cas, notamment s'il y a cessation de l'activité, l'autorité compétente pourra accorder des dérogations.

Art. 11 Obligation d'offrir des boissons sans alcool

Un grand nombre de cantons ont déjà adopté des dispositions (article sur le «sirop») obligeant les établissements publics à offrir dans leur assortiment un nombre limité de boissons sans alcool dont le prix est inférieur, à quantité égale, au prix des boissons alcooliques. Le projet instaure une disposition similaire au niveau fédéral. Le Conseil fédéral souhaite que l'on puisse boire partout en Suisse des boissons sans alcool moins chères que les boissons alcooliques. Or, en pratique, force est de constater que les exploitants d'établissements publics respectent certes l'article sur le «sirop», mais ne font pas figurer les boissons correspondantes sur la carte des boissons. C'est pourquoi, à l'avenir, afin que le consommateur soit mieux informé de cette offre, les boissons sans alcool meilleur marché devront figurer de la même manière dans l'offre des boissons (sur les cartes de boissons ou sur les prix affichés). Elles devront en outre être servies comme les autres boissons, c'est-à-dire ni dans des gobelets en carton ou plastique ni à consommer debout, alors que les autres boissons seront servies avec soin en verre et consommées à table.

7.2.3 Chapitre 3: Autres mesures destinées à limiter la consommation problématique d'alcool

Art. 12

La loi actuelle permet déjà à la Confédération de soutenir par des subsides les efforts des organisations et institutions qui, sur le plan suisse ou intercantonal, se consacrent à la lutte contre la consommation problématique d'alcool. Le nouveau droit maintiendra cette possibilité. La formulation potestative de cette disposition souligne le caractère facultatif du soutien financier de la Confédération. Les subsides fédéraux doivent non seulement compléter judicieusement les mesures des cantons, dont l'expérience montre qu'ils se concentrent principalement sur des projets à l'échelle du canton, mais encore soutenir les projets d'organisations actives sur le plan suisse ou suprarégional.

7.2.4 Chapitre 4: Centre de compétence

Art. 13

En relation avec la révision partielle de la loi sur l'alcool adoptée le 19 décembre 1980, d'abord les cantons, puis les milieux économiques et les organismes privés concernés ont fait état d'un besoin marqué d'informations et de conseils en matière d'exécution de la loi, notamment des dispositions relatives au commerce. Par la suite, la RFA a institutionnalisé cette activité d'information et de conseil en créant un service de coordination ad hoc. Aujourd'hui, ce service interne de la RFA est un interlocuteur reconnu et apprécié par tous les acteurs externes, en particulier par les milieux économiques, qui ont fréquemment recours à ses compétences. En optant pour la dénomination de «centre de compétence», on entend souligner l'importance que revêtent cette approche orientée vers le service et son maintien dans le nouveau droit.

Le centre de compétence est appelé à collaborer dans un esprit de partenariat non seulement avec les cantons, mais encore avec les offices fédéraux, les milieux économiques et les organisations actives dans le domaine de la prévention. Il doit encourager l'échange d'informations et la collaboration entre tous ces partenaires et les conseiller sur les questions relevant de l'application du droit. Il est en outre à la disposition des offices cantonaux en tant qu'expert de la législation sur l'alcool et de toutes les questions qui s'y rapportent.

Dès que les tâches de l'Etat dans le domaine de l'alcool et la répartition de ces dernières entre la Confédération et les cantons auront été définies, il sera possible de régler la question des compétences au sein même de la Confédération. A l'heure actuelle, un groupe de travail créé au niveau fédéral est chargé d'élaborer des variantes à ce sujet.

7.2.5 Chapitre 5: Créances

Art. 14 et 15 Exigibilité des créances et délai de paiement

Les créances résultant de la nouvelle loi sur l'alcool seront exigibles à compter de la notification de la décision. Le délai de paiement de 30 jours s'applique à toutes les créances de l'autorité compétente.

Art. 16 Intérêts

L'actuelle loi sur l'alcool ne contient pas de disposition réglant l'obligation de payer des intérêts. Cette obligation est inscrite dans l'ordonnance. Selon le nouveau droit, l'obligation de verser des intérêts sera réglée dans la loi.

L'al. 3 donne au Département fédéral des finances (DFF) la possibilité de prévoir des exceptions à la perception des intérêts dans certains cas particuliers.

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

Art. 17 Prescription

La loi actuelle ne contient aucune disposition spécifique relative à la prescription des créances. Dans le nouveau droit, la prescription du droit de faire valoir les créances est réglée par analogie avec les art. 25 et 26 de la loi sur l'imposition des spiritueux[53].

A l'instar de la loi sur l'imposition des spiritueux, il est souhaitable, pour assurer la sécurité du droit, de régler 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. Nous renvoyons à ce sujet aux commentaires des art. 25 et 26 de la loi sur l'imposition des spiritueux[54].

Les créances compensatrices au sens de l'art. 71 du Code pénal suisse (CP)[55] se prescrivent par dix ans, comme toute créance ordinaire de droit public (prescription du droit de percevoir la créance). Le droit de confisquer ou d'ordonner la confiscation se prescrit conformément à l'art. 70, al. 3, CP par sept ans, à moins que l'infraction en cause ne soit soumise à une prescription plus longue.

La créance liée à des subsides versés à tort à la suite d'une infraction se prescrit par dix ans, comme toute créance ordinaire de droit public (prescription du droit de percevoir la créance). La réclamation de cette créance est soumise aux délais de prescription de l'action pénale conformément à l'art. 12, al. 4, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)[56].

Art. 18 Sursis et remise

Cette disposition permet le sursis ainsi que la remise de créances compensatrices ou de créances résultant de subsides versés à tort, déjà exigibles. A l'avenir, seront reconnus non seulement les motifs d'ordre financier, mais aussi des motifs sans lien direct avec la détermination des créances, ce qui permettra de considérer la situation du débiteur dans son ensemble.

7.2.6 Chapitre 6: Assistance administrative

Art. 19 Assistance administrative entre autorités suisses

L'autorité chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool 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 nouvelle loi sur l'alcool.

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 nouvelle loi sur l'alcool ainsi

53 RS
54 RS
55 RS **311.0**
56 RS **313.0**

que des législations connexes (notamment législation sur les denrées alimentaires, 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 chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool est la destinataire du renseignement.

7.2.7 Chapitre 7: Protection des données

Art. 20 Systèmes d'information

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)[57], 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)[58] et de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)[59] sont applicables à titre subsidiaire.

Comme à ce jour, l'autorité chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool 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 établir des analyses de risques, poursuivre et juger des infractions, traiter efficacement et rapidement les demandes d'assistance administrative et d'entraide judiciaire nécessaires à l'exécution de toutes les procédures administratives, établir des statistiques, ainsi qu'exécuter et analyser les activités de contrôle dans le domaine de l'alcool.

Le Conseil fédéral est habilité à édicter des dispositions plus précises dans le domaine du traitement des 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.

L'al. 3 habilite l'autorité chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool 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. Office fédéral de la statistique, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral de la santé publique) 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,

57 RS **235.1**
58 RS **172.010**
59 RS **172.220.1**

elle ne pourra accéder directement à des systèmes d'information externes que dans les cas prévus par les législations correspondantes.

Art. 21 Communication de données à des autorités suisses

L'autorité chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool pourra communiquer 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 les autres autorités suisses doivent appliquer. Ces données peuvent être communiquées en particulier aux autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes.

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

7.2.8 Chapitre 8: Voie de recours

Art. 22

Les décisions rendues par l'autorité chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool 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)[60].

7.2.9 Chapitre 9: Dispositions pénales

En vertu de l'art. 2 DPA[61], 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.

Art. 23 Inobservation des prescriptions relatives à la publicité et au commerce de détail

Al. 1: pour assurer la prévention des problèmes liés à l'alcool, il est maintenu une disposition permettant de sanctionner les personnes qui ne respectent pas les diffé-

60 RS **173.32**
61 RS **313.0**

rentes limitations ou interdictions du commerce et de la publicité applicables aux boissons spiritueuses ou à l'éthanol, notamment à des fins de protection de la jeunesse.

Les infractions aux prescriptions régissant le commerce et la publicité sont passibles d'une amende maximale de 40 000 francs lorsqu'elles ont été commises intentionnellement. Cette peine correspond à l'amende maximale prévue dans la loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires[62] pour les infractions aux restrictions concernant la publicité en faveur des boissons alcooliques ou du tabac. Cette peine ne s'applique pas aux infractions à l'art. 4, al. 1, de la nouvelle loi sur l'alcool; les cantons ont compétence pour édicter les dispositions pénales ad hoc.

Al. 2: pour les infractions commises par négligence, la sanction maximale est une amende de 20 000 francs.

Art. 24 Inobservation de prescriptions d'ordre

Il s'agit là d'une disposition pénale qui figure dans presque toutes les législations fédérales et qui est appliquée en général en l'absence d'état de fait constitutif d'une autre infraction.

Elle permet de sanctionner, d'une part, la violation des dispositions de la nouvelle loi sur l'alcool ou d'une de ses dispositions d'exécution, dont l'inobservation a été déclarée punissable et, d'autre part, le non-respect d'une décision de l'autorité notifiée sous la menace de la peine prévue dans le présent article (par ex. décision interdisant une publicité illicite).

La quotité actuelle de l'amende (jusqu'à 5000 fr.) est maintenue. Elle correspond à celle qui est retenue dans d'autres lois fédérales. Il est à noter que les infractions de peu de gravité peuvent être réprimées par un simple avertissement.

Art. 25 Infractions commises dans une entreprise

Lorsqu'une infraction est commise dans une entreprise et que l'enquête portant sur les personnes physiques punissables impliquerait des mesures d'instruction disproportionnées par rapport à la peine encourue, l'art. 7 DPA[63], qui s'applique aujourd'hui à défaut de disposition spécifique dans l'actuelle loi sur l'alcool, permet à l'autorité de renoncer à poursuivre ces personnes et de condamner l'entreprise à leur place. Or, compte tenu de l'augmentation de 10 000 à 40 000 francs de l'amende maximale sanctionnant les infractions aux dispositions relatives à la publicité et au commerce de détail, il y a lieu d'inscrire dans la nouvelle loi sur l'alcool une disposition spéciale dérogeant à l'art. 7 DPA. La nouvelle loi prévoit donc pour les entreprises une amende maximale de 20 000 francs. Cette disposition spéciale se justifie en particulier par le fait que précisément dans la branche de la publicité, il n'est souvent pas possible d'identifier les responsables d'un projet publicitaire déterminé, si ce n'est au prix de moyens disproportionnés. Il est fréquent en effet que la branche des boissons spiritueuses et celle de la publicité collaborent, parfois même sur le plan international, au point qu'il devient difficile de délimiter les responsabilités. Il n'est

62 RS **817.0**
63 RS **313.0**

donc guère possible, dans ces conditions, de déterminer la responsabilité pénale de l'infraction.

La responsabilité de l'entreprise est subsidiaire. Celle-ci ne sera poursuivie que dans les cas où il ne sera pas possible d'identifier en son sein une personne physique pénalement responsable.

Cette disposition s'applique à toutes les infractions, y compris aux contraventions.

En cas de défaut de paiement de l'amende, seule une procédure d'exécution forcée par voie de saisie peut être entamée (art. 43, ch. 1, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite [LP])[64]. La conversion de l'amende en peine privative de liberté de substitution (art. 36 et 106, al. 5, CP)[65] est exclue.

Art. 26 Poursuite pénale

Cette disposition précise que la DPA est applicable dans la mesure où la poursuite et le jugement des infractions sont de la compétence d'une autorité administrative fédérale. Les dispositions générales du Code pénal (art. 2 DPA)[66] sont dès lors aussi applicables à la nouvelle loi sur l'alcool.

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

Est réservée la compétence des cantons de poursuivre et de juger certaines infractions, notamment les violations des dispositions relatives au commerce de détail (art. 6, 7, 8 et 11). Par ailleurs, les cantons ont également compétence pour arrêter les dispositions pénales sanctionnant les infractions à l'obligation d'être au bénéfice d'une autorisation pour exercer le commerce de détail de boissons alcooliques (art. 5, al. 1), ainsi que pour poursuivre et juger ces infractions. En revanche, la poursuite et le jugement de la violation des dispositions relatives aux prix couvrant les frais seront du ressort non plus des cantons, mais de la Confédération (voir commentaire de l'art. 10).

7.2.10 Chapitre 10: Poursuite pour dettes

Art. 27

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. L'exécution forcée des créances s'opère toujours par la poursuite par voie de saisie (art. 42 LP)[67]. 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.

64 RS **281.1**
65 RS **311.0**
66 RS **313.0**
67 RS **281.1**

Les décisions exécutoires de l'autorité compétente sont assimilées à un jugement au sens de l'art. 80 LP et sont immédiatement exécutoires. L'al. 3 rappelle une règle évidente, qui devrait néanmoins se révéler importante en pratique.

7.2.11 Chapitre 11: Dispositions finales

Art. 28 Exécution

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

Art. 29 Abrogation et modification du droit en vigueur

La révision totale implique l'abrogation de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool[68] et de ses dispositions d'exécution. Cette abrogation interviendra toutefois dans le cadre de la loi sur l'imposition des spiritueux[69].

Le présent projet requiert l'adaptation de plusieurs autres actes législatifs fédéraux. Les modifications sont indiquées dans l'annexe de la nouvelle loi sur l'alcool.

La loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision[70] contient, à l'art. 10, al. 1, let. b, un renvoi à la loi sur l'alcool. Celle-ci étant abrogée, le renvoi doit être modifié en conséquence.

La disposition transitoire de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires[71] prévoit que le Conseil fédéral peut restreindre la publicité en faveur des boissons alcooliques destinée spécialement aux jeunes, jusqu'à ce que des dispositions particulières y soient introduites. Les restrictions s'appliquant à la publicité pour les boissons alcooliques qui sont contenues dans l'actuelle législation sur les denrées alimentaires (art. 11 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires et les objets usuels[72]) seront désormais définies dans la nouvelle loi sur l'alcool. La disposition pénale correspondante de la loi sur les denrées alimentaires doit donc être modifiée. Pour la même raison, il y a lieu de modifier aussi la disposition transitoire (art. 60). On profitera de cette occasion pour harmoniser la terminologie des deux lois.

L'art. 11, al. 1, de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le commerce itinérant[73] interdit la vente itinérante de boissons alcooliques et contient une réserve en faveur de la loi sur l'alcool. Etant donné qu'aucune interdiction correspondante ne sera inscrite dans la nouvelle loi sur l'alcool, cette disposition doit être abrogée. Cette abrogation nécessite en outre que l'on modifie la formulation de l'art. 11, al. 2.

Il est encore trop tôt pour se prononcer sur la future autorité chargée de l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool. Il n'est donc pas possible d'en dire davantage sur la modification du droit en vigueur.

68 RS **680**
69 RS
70 RS **784.40**
71 RS **817.0**
72 RS **817.02**
73 RS **943.1**

Art. 30 Dispositions transitoires

Pour des raisons de sécurité du droit, les décisions ayant force de chose jugée selon l'ancien droit ne sont pas touchées par le nouveau droit. Les procédures de recours sont toutefois régies par le nouveau droit.

Art. 31 Coordination avec la loi sur l'imposition des spiritueux

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

L'art. 31 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'imposition des spiritueux devait ne pas pouvoir entrer en vigueur en même temps que la nouvelle loi sur l'alcool (par ex. à cause d'un rejet par voie référendaire), certaines dispositions de la législation sur les boissons alcooliques feraient défaut. Dans cette éventualité, le Conseil fédéral doit être habilité à édicter une réglementation supplétive régissant l'imposition des boissons spiritueuses à titre transitoire. La même solution est prévue dans la loi sur l'imposition des spiritueux, au cas où ce serait la nouvelle loi sur l'alcool qui ne pourrait pas entrer en vigueur en même temps.

Art. 32 Référendum et entrée en vigueur

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.

8 Conséquences

8.1 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération

Les *restrictions de commerce* de la compétence de la Confédération inscrites dans la loi sur l'alcool sont réduites légèrement en faveur de possibilités de réglementation déléguées aux cantons. Les compétences d'exécution de ces derniers, sous la surveillance de la Confédération, restent pratiquement inchangées. L'extension des restrictions de commerce à la bière et au vin devrait se traduire par une augmentation des charges des cantons. De plus, la Confédération soumet le commerce de toutes les boissons alcooliques à autorisation, ce que prévoient déjà les réglementations de la plupart des cantons, raison pour laquelle cela ne devrait pas entraîner de charges supplémentaires pour eux. Enfin, le contrôle de l'application du principe des prix couvrant les frais incombera à l'avenir à la Confédération. Au final, ces nouveautés devraient se traduire par une légère diminution des charges de personnel et des charges financières des cantons et par une légère augmentation de celles de la Confédération.

Le nouveau droit prévoit que la Confédération devra contrôler le respect des *limitations de la publicité* non plus uniquement pour les boissons spiritueuses, mais aussi pour la bière et le vin. La Confédération crée ainsi les conditions de la mise en place d'un espace publicitaire national unique, ce qui n'est le cas aujourd'hui que pour les boissons spiritueuses. Actuellement, le contrôle du respect des limitations de la publicité par la Confédération mobilise environ deux postes à plein temps.

Suite à la décision des Chambres fédérales concernant la publicité à la radio et à la télévision, le Conseil fédéral renonce à sa proposition de soumettre systématiquement les boissons spiritueuses, la bière et le vin à des dispositions uniformes sur la publicité. Les boissons spiritueuses demeurent soumises à des restrictions publicitaires plus sévères que celles pour la bière et le vin. Les dispositions régissant la publicité pour les boissons spiritueuses se fondent sur le modèle de la loi sur l'alcool, tandis que celles qui s'appliquent à la bière et au vin s'appuient sur la législation sur les denrées alimentaires. En raison de son utilité en termes de santé publique, l'art. 43*a* de l'actuelle loi sur l'alcool est repris dans la nouvelle loi sur l'alcool. Sa nouvelle formulation potestative montre toutefois clairement qu'il *ne s'agit pas* d'une obligation de soutien de la part de la Confédération. Les charges actuelles d'environ 2,5 millions de francs par an devraient rester inchangées.

L'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool entraînera des coûts supplémentaires non pas pour les cantons, mais certainement pour la Confédération, du moins initialement. Une estimation sommaire montre qu'une fois la phase initiale passée, l'application de la nouvelle loi mobilisera environ cinq à sept postes à plein temps au sein de l'administration fédérale. Les coûts occasionnés par l'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool seront couverts par les recettes de l'impôt sur les boissons spiritueuses.

8.2 Conséquences pour l'informatique

L'exécution de la nouvelle loi sur l'alcool n'aura pas de conséquences particulières pour l'informatique.

8.3 Conséquences économiques

Le regroupement dans une seule loi de toutes les dispositions régissant le commerce et la publicité applicables aux boissons alcooliques simplifiera les relations entre la Confédération et les branches concernées et augmentera la sécurité du droit.

Les actuelles dispositions régissant le commerce des boissons spiritueuses qui sont du ressort de la Confédération seront réduites et les nouvelles dispositions s'appliqueront à toutes les boissons alcooliques. De plus, l'abandon de certaines restrictions valables sur le plan national créera un espace permettant d'adopter des solutions ponctuelles, tenant compte des particularités locales.

Ce qui vaut déjà pour la publicité des boissons alcooliques à la radio et à la télévision vaudra aussi pour la publicité faite sur d'autres canaux: le contrôle et le conseil seront de la compétence exclusive de la Confédération. Il sera ainsi possible d'assurer l'application uniforme des dispositions régissant la publicité pour les boissons alcooliques dans tout le pays, ce qui devrait diminuer les charges supportées par les milieux économiques dans ce domaine.

Enfin, une étude préliminaire sur les conséquences économiques d'éventuelles mesures contre les offres à très bas prix a été réalisée sur mandat du SECO et de la RFA. Ses résultats ont été pris en compte dans le présent rapport (voir ch. 6.3).

9 Programme de la législature

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

10 Compatibilité avec les obligations internationales

Accord du 11 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007[74]

Le droit européen autorise la publicité télévisée pour les boissons alcooliques (art. 15 de la directive européenne «Services de médias audiovisuels»[75]).

La Suisse interdit la publicité télévisée pour les boissons alcooliques au sens de l'actuelle loi sur l'alcool (art. 10, al. 1, let. b, de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision [LRTV][76]).

Le 12 juin 2009, les Chambres fédérales ont approuvé l'accord MEDIA 2007-2013.

La réglementation européenne soumet les fenêtres publicitaires étrangères à la législation de leur pays d'origine.

L'annexe I de l'accord permet toutefois à la Suisse d'édicter des interdictions à l'encontre des fenêtres publicitaires étrangères, à condition qu'elles soient justifiées par l'intérêt public, soient proportionnées au but poursuivi et n'aient pas un caractère discriminatoire.

Par conséquent, l'interdiction de la publicité télévisée pour les boissons distillées pourra être maintenue également à l'égard des organismes de radiodiffusion télévisuelle étrangers.

Le présent projet de loi n'interfère aucunement avec cet accord et ne touche pas d'autres obligations internationales contractées par la Suisse.

11 Bases juridiques

11.1 Constitutionnalité

La nouvelle loi se fonde sur les art. 95, al. 1, 105 et 118, al. 2, let. a, Cst.[77].

L'art. 95, al. 1, Cst. autorise la Confédération à légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Cette disposition couvre notamment l'adoption de

74 RS **0.784.405.226.8**
75 Directive 89/552/CEE du Conseil, du 3 octobre 1989, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, JO L 298 du 17.10.1989, p. 23, modifiée en dernier lieu par la Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007, JO L 332 du 18.12.2007, p. 27.
76 RS **784.40**
77 RS **101**

restrictions à la liberté économique pour des raisons de police. Or, la santé publique fait partie des biens de police au sens du droit public.

L'art. 105 Cst. accorde à la Confédération la compétence de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation. Il oblige le législateur à tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. De cette disposition découlent notamment le droit et l'obligation de soumettre le commerce des boissons distillées et, partant la publicité pour celui-ci, à toutes les restrictions nécessaires pour lutter contre la consommation problématique d'alcool et pour protéger en particulier les enfants et les adolescents contre la consommation d'alcool. Il s'ensuit que, s'agissant des boissons distillées, les restrictions de la liberté économique garantie par l'art. 94 Cst. sont particulièrement légitimées.

L'art. 118, al. 2, let. a, Cst. constitue la base des restrictions de commerce ciblées à des fins de santé publique. Selon la nouvelle loi, ces mesures s'appliqueront aussi aux autres boissons alcooliques, comme le vin et la bière.

11.2 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi contient diverses dispositions relatives à la délégation de compétences législatives, surtout dans des domaines qu'il peut être nécessaire d'adapter rapidement pour tenir compte de l'évolution de l'environnement économique. Les compétences législatives pourront être déléguées au Conseil fédéral, mais aussi 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.

11.2.1 Délégation au Conseil fédéral

La nouvelle loi sur l'alcool délègue au Conseil fédéral la compétence législative dans les domaines suivants:

- modalités d'exécution des achats tests (art. 9, al. 2);
- critères de calcul des prix couvrant les frais (art. 10, al. 2);
- dispositions plus précises en matière de protection des données (art. 20, al. 2);
- communication de données à des autorités suisses (art. 21, al. 3);
- édiction des dispositions d'exécution et application (art. 28, al. 1 et 2);
- coordination avec la loi sur l'imposition des spiritueux (art. 31);
- entrée en vigueur (art. 32, al. 2).

11.2.2 Délégation au DFF

La compétence législative est déléguée au DFF dans les domaines suivants:

- exceptions à la perception de l'intérêt moratoire (art. 16, al. 3);
- fixation des taux d'intérêt (art. 16, al. 4).

12 Abrogation et modification du droit en vigueur

Voir commentaire de l'art. 29.

Annexe: sources et bibliographie

L'alcool en chiffres 2009, Régie fédérale des alcools RFA, Berne 2009, publié sous: www.eav.admin.ch/dokumentation/00445/00582/index.html?lang=fr (état le 6.11.2009).

Ancien aide-mémoire «Prix couvrant les frais» de 2002, Régie fédérale des alcools RFA, Berne 2002.

Rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération (FF **2006** 7799).

EPINEY, Astrid, METZ, Beatrice (2009), Zur Vereinbarkeit eines gesetzlichen Mindestpreises für Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz – EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg 2009.

EPINEY, Astrid, PIRKER, Benedikt (2009), Zur Vereinbarkeit ausgewählter Modelle von Lenkungsabgaben auf Alkoholika mit dem Freihandelsabkommen Schweiz-EG und der Wirtschaftsfreiheit, Fribourg 2009.

JOSITSCH, Daniel (2008), Kurzgutachten – Die Zulässigkeit von Testkäufen Jugendlicher, Zurich 2008.

Institut LINK, Comportements de consommation et d'achat de boissons alcoolisées chez les jeunes de 16 à 34 ans en Suisse, Lausanne 2009.

Programme National Alcool (PNA) 2008-2012 (2008), Office fédéral de la santé publique OFSP, Berne 2008.

NOTARI, Luca, DELGRANDE, Jordan M., MAFFLI, E. (ISPA), 2009, Zusammenfassende Ergebnisse der Schweizerischen Gesundheitsbefragung 2007, 2002, 1997 und 1992 hinsichtlich des Konsums von Tabak, Alkohol, Medikamenten und illegalen Drogen, Lausanne.

REHM, Jürgen, ROERECKE, Michael, PATRA, Jayadeep (ISGF), 2006, Alcohol-attributable mortality and burden of disease in Switzerland – Epidemiology and recommendations for alcohol policy, Zurich.

LABHART, Florian, NOTARI, Luca, DELGRANDE JORDAN M. (Addiction Info Suisse), 2010, Du montant monétaire relatif à la consommation d'alcool des mineurs en Suisse en 2007, Lausanne.

ScHARR University of Sheffield (2008), Alcohol pricing and promotion effects on consumption and harm, Independent Review of the Effects of Alcohol Pricing and Promotion, Part A: Systematic Review. Project Report for the Department of Health, Sheffield, disponible sous:
www.dh.gov.uk/en/Publichealth/Healthimprovement/Alkoholmisuse/DH_4001740
(état le 4.5.2010)

STUCKI, Stephanie, SCHEUBER, Nathalie, STRACCIA, Claudio, TICHELLI, Emmanuel, RIHS-MIDDEL, Margaret (2009), Übersicht zu Alkoholtestkäufen in der Schweiz 2000 bis 2008. Rapport final sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et de la Régie fédérale des alcools (RFA), Berne.

WICKI, M., GMEL, G. (ISPA), 2009, Alkohol-Intoxikationen Jugendlicher und junger Erwachsener. Ein Update der Sekundäranalyse der Daten Schweizer Hospitäler bis 2007, Lausanne.