



Documentation de base

Date 30 juin 2010

Révision totale de la loi sur l'alcool: principaux éléments de la refonte proposée

1. Contexte

Datant de 1932, la loi sur l'alcool (RS 680) est l'une des plus anciennes lois de la Confédération. Malgré plusieurs révisions partielles, elle ne répond plus aux réalités économiques et sociales d'aujourd'hui.

Le Conseil fédéral a inscrit la révision totale de la loi sur l'alcool dans son programme de l'actuelle législature (FF 2008 708). En ouvrant la procédure de consultation, le Conseil fédéral remplit l'objectif qu'il s'est fixé.

Le 22 avril 2009, le Conseil fédéral s'est prononcé pour la première fois sur la révision totale de la loi sur l'alcool dans une note de discussion. Il a approuvé l'abandon des monopoles que la Confédération détient sur la fabrication de boissons spiritueuses ainsi que sur la fabrication et l'importation d'éthanol et a exigé que la Confédération se retire complètement et aussi rapidement que possible du marché de l'éthanol. En outre, il a demandé que soient examinées et, le cas échéant, complétées les dispositions régissant le commerce et la publicité des boissons spiritueuses, qui sont appliquées pour des raisons de santé publique. Le Conseil fédéral a également commandé une étude sur la création d'une base légale régissant les achats tests, les mesures contre les offres d'alcool à très bas prix (remise de boissons alcooliques à des prix couvrant au moins les frais; voir art. 10, al. 1, Lalc) ainsi que l'interdiction de vendre et de consommer de l'alcool à certaines heures et à certains endroits. Enfin, il a fallu déterminer si l'actuelle loi sur l'alcool devait être remplacée par deux lois distinctes, c'est-à-dire par une loi sur l'imposition des spiritueux et par une nouvelle loi sur l'alcool.

2. Grandes lignes des projets mis en consultation

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil fédéral présente deux nouvelles lois:

- 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
- la *loi sur l'alcool (Lalc)*, qui regroupe les dispositions régissant le commerce et la publicité des boissons alcooliques, actuellement réglées dans différentes lois, et les soumet à des compétences d'exécution uniformes.

La création de deux lois permettra de distinguer entre les intérêts de la Confédération qui relèvent du fisc et ceux qui relèvent de la santé publique. La nouvelle loi sur l'alcool constitue une condition importante pour augmenter l'efficacité de la politique de la Confédération en matière d'alcool. 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 1^{er} janvier 2000, qui dispose que la Confédération tient compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool (la Constitution prévoyait auparavant une obligation de réduire l'offre et la consommation de boissons distillées).

La révision totale de la loi sur l'alcool entraînera également les changements suivants:

- libéralisation du marché des boissons spiritueuses et de l'éthanol (suppression des trois monopoles de la Confédération et de 41 autorisations sur 43);
- amélioration des systèmes d'imposition et de contrôle (baisse considérable du nombre d'assujettis à l'impôt, suppression ou uniformisation des dispositions spéciales et passage à un contrôle axé sur les risques);
- réorganisation de l'exécution des tâches;
- introduction de nouveaux instruments permettant de répondre aux exigences en matière de santé publique.

3. Aperçu du projet de loi sur l'imposition des spiritueux (Limpspi)

La Limpspi se concentre sur la perception et le contrôle de l'impôt à la consommation grevant les boissons spiritueuses et l'éthanol destiné à la consommation (désormais appelé impôt sur les boissons spiritueuses). Elle est axée sur les intérêts fiscaux de la Confédération. Le motif de santé publique de l'impôt sur les boissons spiritueuses est renforcé par le fait que la définition de cet impôt dépend explicitement de réflexions de santé publique.

La libéralisation du marché de l'éthanol implique avant tout la suppression du monopole d'importation de l'éthanol, que la Confédération détient et que la Régie fédérale des alcools (RFA) assume en son nom. Dans le cadre de ce monopole, Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, importe chaque année quelque 50 millions de litres d'éthanol de quatre continents, qu'il vend ensuite à environ 2000 acheteurs en Suisse. Une étude menée par la société KPMG à la demande de la RFA part du principe qu'une libéralisation du marché de l'éthanol aura des répercussions positives sur la place économique suisse.

Documentation de base

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 22 avril 2009, la Limpspi prévoit également la suppression des monopoles de fabrication des boissons spiritueuses et de l'éthanol.

Ces mesures visent à adapter les conditions qui régissent le marché suisse à celles de la plupart des Etats européens.

La suppression de la quasi-totalité des autorisations (41 sur 43), qui sont basées sur l'actuelle législation sur l'alcool, contribue aussi à la libéralisation du marché. A l'avenir, seules l'utilisation d'éthanol non dénaturé acheté en franchise (engagement d'utilisation) et l'exploitation d'entrepôts fiscaux seront soumises à autorisation.

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

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

La libéralisation du marché nécessite de nouveaux instruments de contrôle. Le projet prévoit des instruments qui ont déjà fait leurs preuves dans d'autres domaines juridiques: l'obligation d'annoncer et l'enregistrement dans un registre public (registre de l'alcool), qui sont inspirés du modèle de la loi sur l'imposition de la bière, et l'engagement d'utilisation, qui est repris de la loi sur l'imposition des huiles minérales.

- a) Quiconque entend produire ou importer des boissons spiritueuses ou de l'éthanol sera à l'avenir soumis à l'obligation d'annoncer. Il sera autorisé à exercer son activité après s'être inscrit au registre de l'alcool. Il en va de même pour le commerce de gros (vente à des revendeurs) de boissons spiritueuses et d'éthanol.
- b) L'importation, le commerce et l'utilisation d'éthanol non dénaturé et exonéré de l'impôt sur les boissons spiritueuses nécessiteront un engagement d'utilisation suivant lequel le titulaire s'engage par écrit envers l'Etat
 - à ne pas destiner à la consommation l'éthanol reçu, et
 - à ne le transmettre qu'à des destinataires qui gèrent un entrepôt fiscal ou qui sont autorisés à acheter de l'éthanol non dénaturé et exonéré de l'impôt sur la base d'un engagement d'utilisation.

Toute infraction à l'engagement d'utilisation fera l'objet d'une sanction pénale. En outre, la marchandise qui n'est pas utilisée dans le respect de ce dernier devra être fiscalisée.

4. Aperçu du projet de loi sur l'alcool (Lalc)

La nouvelle Lalc regroupe les limitations du commerce et de la publicité, qui figurent à l'heure actuelle aussi bien dans la 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 dispositions régissant le commerce sont uniformisées, à l'exception de certaines réglementations spéciales, notamment celles qui concernent les limites d'âge (18 et 16 ans) et les offres d'appel (interdites pour les boissons spiritueuses, autorisées à certaines heures pour la bière et le vin). En matière de

Documentation de base

publicité, la Lalc prévoit des réglementations différentes pour les boissons spiritueuses ainsi que pour la bière et le vin. Le Conseil fédéral tient ainsi compte de la décision prise par le Parlement l'année dernière au sujet de l'accord MEDIA, en vertu duquel la publicité pour les boissons spiritueuses continue d'être interdite à la radio et à la télévision, tandis que la publicité pour la bière et le vin y est autorisée. Pour ce qui est du commerce et des limitations de la publicité à certains endroits, les cantons peuvent prendre des mesures supplémentaires.

a) Nécessité de la Lalc

Les arguments suivants plaident en faveur de la Lalc:

Nouveau mandat constitutionnel

- Jusqu'à la fin de 1999 et aux termes de l'art. 32^{bis} de la Constitution fédérale, 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». L'art. 105 de la nouvelle Constitution fédérale dispose que la Confédération doit tenir compte «en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool». La Confédération renonce ainsi à une limitation de l'offre et assimile les boissons spiritueuses aux autres produits alcooliques.

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

- En ce qui concerne la politique de prévention (PNA, SIKO+, Via Sicura, etc.), la Confédération se fonde sur la législation, mais également sur d'autres objectifs: dans la politique de prévention, elle considère ainsi l'ensemble des boissons alcooliques, tandis que dans la législation, elle fait une distinction entre les différentes boissons alcooliques.

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. Les cantons assument également des tâches d'exécution. Leurs compétences varient en fonction du type de boissons alcooliques (boissons spiritueuses, bière ou vin).

L'actuelle organisation des tâches fait obstacle à une exécution efficace des dispositions et a tendance à créer de l'insécurité auprès des personnes chargées de l'application.

Orientation vers la pratique des cantons

- Ces dernières années, la plupart des cantons ont renoncé aux réglementations spécifiques aux boissons spiritueuses dans le domaine du commerce, pour autant que le droit fédéral le permette.

Une égalité de traitement, au niveau juridique, de toutes les boissons alcooliques dans le domaine du commerce correspond ainsi à la pratique appliquée par les cantons à l'heure actuelle.

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

Documentation de base

sortes de boissons alcooliques. Les limitations du commerce et de la publicité, qui sont en principe différentes pour les boissons spiritueuses ainsi que pour la bière et 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 se concentre cependant sur les boissons spiritueuses et leur impose le carcan d'une stricte réglementation. En revanche, la bière et le vin sont soumis à des réglementations moins sévères. La vente de vin est même encouragée.
- Comme le montre un sondage représentatif mené par l'institut LINK, les diverses sortes de boissons alcooliques ont du succès auprès des personnes de toutes les tranches d'âge.

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.

La nouvelle loi sur l'alcool offre la possibilité de faire un pas vers une réglementation applicable de façon uniforme à l'ensemble du marché des boissons alcooliques, de concilier cette réglementation avec la situation sur le marché et de la rendre plus efficace. Le Conseil fédéral estime que la loi précitée est indispensable pour mener une politique cohérente en matière d'alcool.

b) Nouvelles dispositions de la Lalc régissant le commerce

Les nouvelles dispositions régissant le commerce ont quatre objectifs: (1) prévenir toute incitation à consommer davantage d'alcool, (2) favoriser également dans les débits de boissons le choix d'une boisson sans alcool à bas prix, (3) protéger la jeunesse et (4) permettre le contrôle du commerce.

Le Conseil fédéral entend lutter contre le problème de l'alcoolisme chez les jeunes en prenant des mesures efficaces, peu coûteuses et facilement applicables. En lieu et place de nouvelles mesures contre les offres d'alcool à très bas prix, il propose de préciser l'obligation de vente à des prix couvrant les frais, actuellement en vigueur uniquement pour les boissons spiritueuses, et d'en étendre l'application à toutes les boissons alcooliques, ce qui n'exclut pas les offres à très bas prix en tant que telles. Les offres d'alcool à des prix manifestement réduits et incitant à l'achat ou à la consommation telles que les offres gratuites ou les offres à des prix fantaisistes peuvent toutefois être exclues.

La nouvelle loi sur l'alcool sert de base légale pour les achats tests. Ceux-ci sont en effet le seul instrument permettant de contrôler, moyennant des charges raisonnables, si les limites d'âge de 16 ans pour la remise de vin et de bière et de 18 ans pour la remise de boissons spiritueuses sont respectées. La création de cette base légale vise à mettre fin à l'insécurité juridique qui prévaut actuellement dans le domaine des achats tests.

Le projet de loi n'a pas retenu les mesures contre les offres d'alcool à très bas prix (telles une hausse de l'impôt sur les boissons spiritueuses ou l'instauration d'une taxe d'incitation ou d'un prix minimal) examinées dans le cadre du mandat du Conseil fédéral du 22 avril 2009. En effet, les mesures visant spécifiquement les offres à très bas prix et n'entraînant pas de renchérissement généralisé des boissons alcooliques

Documentation de base

faussent le jeu de la concurrence, que ce soit parce qu'elles ne renchérissent que certaines boissons alcooliques ou parce qu'elles constituent une incitation indésirable à étendre l'offre dans le segment de prix le plus bas au détriment des offres à prix plus élevé, ou encore parce qu'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. Fixer des prix minimaux, c'est intervenir dans la formation des prix en violation de la Constitution fédérale. Suivant la formule de perception choisie, les taxes d'incitation entraînent en outre 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.

En ce qui concerne les zones sans alcool, la Constitution fédérale confère à la Confédération la compétence de réglementer le marché. La régulation de la consommation d'alcool est quant à elle du ressort des cantons. Pour des raisons d'application, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas possible de définir des zones où la vente et la consommation d'alcool sont interdites à certaines heures. C'est pourquoi il renonce à la création d'une base légale pour de telles zones. Les cantons ont la compétence d'édicter des dispositions en la matière. Etant donné qu'il n'existe aucune base légale adéquate, un modèle d'article a été rédigé pour ces derniers.

c) Nouvelles dispositions de la Lalc régissant la publicité

Depuis le 1^{er} février 2010, de nouvelles dispositions prévoyant des réglementations différentes pour les boissons spiritueuses ainsi que pour la bière et le vin régissent la publicité pour les boissons alcooliques à la radio et à la télévision. Par conséquent, la publicité pour les boissons alcooliques sur les autres supports doit également être réglementée différemment selon qu'il s'agit de boissons spiritueuses (réglementation stricte) ou de bière ou de vin (réglementation moins stricte). Ici aussi, le projet de loi confère aux cantons la compétence d'instaurer des réglementations supplémentaires, mais uniquement en matière de limitation de la publicité à certains endroits.

5. Future organisation de la RFA

Ces nouveautés entraîneront des changements considérables dans les tâches et l'organisation de la RFA. En effet, Alcosuisse, le centre de profit de la RFA qui exerce le monopole d'importation de l'éthanol, sera privatisé. Le Conseil fédéral pourra décider des modalités de la vente d'Alcosuisse ou des éventuelles solutions de rechange lors de l'adoption de la stratégie de vente. Avec la suppression de l'importation et de la distribution de l'éthanol, la RFA perdra une grande partie des tâches qui justifieraient son maintien en tant qu'établissement autonome. C'est pourquoi il faudra l'intégrer dans l'administration fédérale centrale, comme le Conseil fédéral le préconise dans son rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise concernant l'organisation des tâches de la Confédération. La procédure de consultation permettra d'identifier les tâches de la RFA et de définir la manière de les exécuter dans un contexte fédéraliste. Il sera alors possible de déterminer la forme que revêtira la RFA en se fondant sur différents modèles d'organisation. Trois modèles se détachent du lot. On pourrait imaginer que:

Documentation de base

- la RFA devienne un nouvel office fédéral;
- la RFA soit rattachée à un office fédéral existant;
- les tâches de la RFA soient réparties entre plusieurs offices fédéraux existants.

Le modèle sera probablement choisi dans le cadre de l'élaboration du message. En attendant, la RFA met en œuvre des mesures visant une intégration sans problème, sans préjuger du modèle qui sera adopté. Elle reprend ainsi par étapes les normes en vigueur dans l'administration fédérale centrale en matière de présentation (identité visuelle de la Confédération depuis le 1^{er} janvier 2009), de comptabilité (NMC), d'achats, de personnel et de ressources (cyberadministration). En outre, elle améliore sa collaboration avec divers acteurs de la Confédération.

Renseignements: Alexandre Schmidt, directeur de la RFA. Tél. 031 309 12 64