

FEUILLE FEDERALE SUISSE

LXII^e année. Vol. III. N^o 22.

1^{er} juin 1910.

Abonnement par année (franco dans toute la Suisse) : 6 francs
Prix d'insertion : 15 centimes la ligne ou son espace. Les insertions doivent être
transmises franco à l'expédition. — Imprimerie et expédition de C.-J. Wyss, à Berne

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale

concernant

la mise à exécution des dispositions de l'article 32^{ter}
de la constitution fédérale. (Promulgation d'une
loi fédérale sur la prohibition de l'absinthe.)

(Du 10 mai 1910).

Monsieur le président et messieurs,

En date du 5 juillet 1908, tant à la majorité des citoyens qu'à celle des Etats, le peuple suisse a adopté l'article 32^{ter} de la constitution fédérale avec intercalation à l'art. 31, lettre b, d'une réserve correspondante.

Art 32^{ter}.

« La fabrication, l'importation, le transport, la vente, la détention pour la vente de la liqueur dite absinthe sont interdits dans toute l'étendue de la Confédération. Cette interdiction s'étend à toutes les boissons qui, sous une dénomination quelconque, constitueraient une imitation de l'absinthe. Le transport en transit et l'emploi de l'absinthe à des usages pharmaceutiques restent réservés.

Feuille fédérale suisse. Année LXII. Vol. III.

22

« L'interdiction ci-dessus entrera en vigueur deux ans après son adoption. La législation fédérale statuera les dispositions nécessaires par suite de cette prohibition

« La Confédération a le droit de déclarer la même interdiction par voie législative à l'égard de toutes les autres boissons contenant de l'absinthe qui constitueraient un danger public. »

C'est en exécution de ces dispositions que nous vous soumettons aujourd'hui le projet d'une

Loi fédérale sur l'interdiction de l'absinthe.

Dans notre message du 9 décembre 1907 et postérieurement encore, lors de vos discussions sur cette matière, nous vous avons proposé le rejet de la demande d'initiative dont est sorti l'article 32^{ter} de la constitution. Les travaux préparatoires de la mise à exécution de la prohibition de l'absinthe et la connaissance plus complète que nous y avons gagnée des difficultés qu'elle entraîne ne pouvaient que confirmer la manière de voir que nous vous avons exposée. Nous nous sommes efforcés de tenir compte de la volonté populaire exprimée par la votation du 5 juillet 1908, mais nous ne pouvons et ne voulons nous vanter d'avoir, dans notre projet de loi, trouvé la solution de toutes les difficultés que suscitera la prohibition.

Nous accompagnons notre projet de loi des explications et observations suivantes.

Il faut remarquer tout d'abord que le projet de loi reproduit mot pour mot le texte constitutionnel partout où ce faire est possible, — même au risque de manquer de style ou de donner lieu à des répétitions inutiles. Dans cette manière de procéder nous avons maintenu l'usage qui est pleinement justifié par la considération que, selon l'expérience, tout écart du texte éveille un doute sur la concordance matérielle entre la loi d'exécution et ce que prescrit la constitution. Le procédé contraire a été suivi partout où le texte constitutionnel manque de clarté, est incomplet ou présente des contradictions.

I. Etendue de l'interdiction.

Ce chapitre ne demande de développement que pour les points spéciaux de l'interdiction ci-après mentionnés.

a. Transport en transit.

La constitution fait au sujet de l'interdiction de transport une réserve en faveur du transport en transit. Pour ne pas rester lettre morte, cette réserve qu'admet également le projet de loi nécessite l'adoption des mesures spéciales auxquelles le projet astreint le Conseil fédéral.

Le contrôle des envois en transit se fait actuellement, conformément aux art. 28 et 29 de la loi fédérale sur les douanes du 28 juin 1893 de la manière suivante: Les envois sont expédiés avec acquit à caution par le bureau d'entrée douanier, contre garantie des droits d'entrée et du droit de monopole. L'acquit à caution ne peut être déchargé par le bureau de sortie que sur le vu d'une déclaration du chemin de fer certifiant que la marchandise est restée sous sa surveillance et n'a subi aucun changement durant le transit. Le dépôt floué en garantie reste acquis au fisc si l'acquit à caution n'est pas retourné déchargé au bureau d'entrée dans le délai fixé.

Ce mode de procéder ne peut s'appliquer sans autre au genre de marchandises dont il est question ici. Après l'entrée en vigueur de l'interdiction, il n'existera plus, en ce qui concerne l'absinthe et ses imitations, ni de droits d'entrée, ni de droit de monopole, et le remplacement de ces droits par le dépôt d'une somme de même importance ou plus importante encore ne remplirait pas entièrement le but que l'on a en vue, attendu que l'interdiction de l'importation pourrait toujours être éludée par l'abandon du dépôt. Il sera donc nécessaire de veiller par des mesures spéciales fixées par voie d'ordonnance à ce que la marchandise quitte bien le sol de la Suisse.

b. Usage pharmaceutique.

Etant donnée la prohibition de la fabrication, de l'importation, du transport, de la vente et de la détention pour la vente, la réserve inscrite dans la constitution ne saurait trouver application. Si les promoteurs de l'initiative avaient voulu établir une réserve applicable, ils auraient dû excepter de la prohibition non seulement l'emploi, mais encore les moyens de se procurer l'absinthe et ses imitations; car il n'est pas possible d'employer la liqueur, s'il est impossible de se la procurer.

L'insuffisance du texte constitutionnel n'a cependant pas d'importance en pratique. On ne fait à l'époque actuelle aucun usage de la liqueur d'absinthe, ni de ses imitations, comme

remède dans le sens technique du mot. Pour les besoins médicaux, surtout pour ceux de l'art vétérinaire, on se sert plutôt de la plante d'absinthe cultivée ou sauvage et des teintures et des extraits qui en sont tirés. Il serait donc au fond superflu de prévoir dans la loi une exception pour ces modes d'emploi, car la constitution ne soumet à l'interdiction ni la culture de l'absinthe, ni l'emploi de la plante d'absinthe cultivée ou sauvage pour des besoins pharmaceutiques. En vue toutefois de prévenir les abus possibles, nous avons introduit dans le premier article de notre projet une disposition dans le sens de la réserve constitutionnelle.

c. Autres boissons contenant de l'absinthe.

Dans son troisième alinéa, l'article 32^{ter} de la constitution donne à la Confédération le droit d'étendre, par voie législative, la prohibition de l'absinthe et de ses imitations à toutes les « autres boissons contenant de l'absinthe » pour autant qu'elles constituent un danger public. Le projet de loi fait abstraction de l'application de ce droit.

La tâche du législateur, même restreinte à l'absinthe et à ses imitations, est déjà assez difficile pour qu'il ne faille pas la compliquer encore en l'étendant aux boissons dont la prohibition n'est prévue dans la constitution qu'à titre facultatif. Il semble tout au moins recommandable de ne pas comprendre dès l'abord ces dernières dans les produits soumis à la loi. Du reste, le fait qu'on ne connaît à l'heure actuelle aucun mode d'analyse permettant d'établir avec certitude qu'une boisson contient ou ne contient pas d'absinthe, nous a mis en garde de trop étendre la prohibition.

Les spiritueux dont il s'agit ici, pour la fabrication desquels on utilise la plante d'absinthe ou les essences contenant de l'absinthe, sont, à part l'absinthe elle-même: le vermouth (vin et liqueur de vermouth), l'arquebuse (eau vulnéraire) et divers bitters.

Au point de vue de la composition, on n'a suffisamment établi la nocivité spécifique d'aucun de ces produits; à l'exception peut-être du vermouth, leur consommation est en outre si restreinte que l'on ne peut pas non plus parler sur ce point d'un danger pour la santé publique (l'arquebuse est employée non seulement comme boisson, elle sert aussi aux usages externes). Enfin en ce qui concerne spécialement le vermouth, il est prudent pour éviter tout différend avec l'étranger d'ajourner

les mesures prohibitives aussi longtemps que le droit d'entrée sur cette denrée restera fixé par les traités de commerce.

II. Définition des boissons interdites.

La première remarque à faire en ce chapitre est que, quelle que soit la définition admise, ce sera toujours en dernier lieu l'autorité ayant à prononcer sur la question de culpabilité qui décidera si la boisson dont il s'agit dans l'espèce est interdite ou non. Nous ferons observer ensuite que plus le nombre des signes distinctifs compris dans une définition sera grand, plus l'étendue du terme défini sera restreinte et plus aussi, dans le cas actuel, le nombre des boissons soumises à l'interdiction sera diminué. Il ne faut pas non plus oublier que, comme chacun d'eux pourra donner prétexte et occasion à des contestations, l'augmentation du nombre des signes caractéristiques dont il faudra tenir compte compliquera d'autant la tâche des autorités chargées de l'application des peines et en ralentira l'exécution.

a. Absinthe.

Notre constitution parle de liqueur d'absinthe. Comme l'absinthe n'est pas sucrée, le mot de liqueur ne correspond ni au sens technique du mot, ni à la terminologie établie par la régie fédérale des alcools lors de l'institution du monopole. L'absinthe rentre bien plutôt dans la catégorie des eaux-de-vie. C'est pourquoi, aussi, les lois en vigueur en France emploient le terme d'eau-de-vie aromatisée dite absinthe.

L'interdiction contenue dans l'art. 32^{ter} porte sur la liqueur connue sous le nom d'absinthe (le texte français traduit par: liqueur dite absinthe). Il faut donc définir dans la loi la boisson consommée aujourd'hui chez nous, sans chercher à prévoir toute espèce de composition d'absinthe possible dans l'avenir et sans omettre d'autre part l'indice des principes aromatiques de la plante d'absinthe. Le projet ne touche à l'avenir qu'en ce qu'il prohibe déjà maintenant l'emploi d'absinthes diluées ou dulcifiées par lequel on serait tenté d'éviter la loi, comme cela a déjà été le cas pour les prohibitions cantonales. Cette prohibition n'est point une application du 3^{me} alinéa de l'article 32^{ter} de la constitution, elle dérive directement du premier alinéa de cet article parce qu'au sens propre

du mot les dilutions ou dulcifications d'absinthe ne sont que de l'absinthe.

L'eau-de-vie que l'on trouve actuellement dans le commerce sous le nom d'absinthe constitue une solution alcoolique d'essences et d'extraits, solution qui varie selon la nature et la quantité des substances végétales employées directement ou indirectement dans la fabrication et dont la contenance en alcool n'est que très exceptionnellement inférieure à 45° en volume. La fabrication se fait à froid ou à chaud, c'est-à-dire à la température ordinaire ou à une température supérieure.

La fabrication à chaud s'opère dans nos fabriques selon certains procédés tenus plus ou moins secrets. On fait en général macérer pendant un certain temps, dans du troix-six, avec de l'anis, du fenouil et un peu de mélisse, la plante dite grande absinthe (*artemisia absinthium*) et après avoir additionné le mélange d'une certaine quantité d'eau, on distille le tout. A côté des substances végétales susindiquées, on utilise encore, pour la préparation de spécialités diverses, la badiane, la tanaisie, la menthe, le coriandre, la sauge etc. On donne ensuite au produit distillé la coloration verte qui le caractérise au moyen d'un mélange de la plante séchée de petite absinthe (*artemisia absinthium alpina*) avec la plante d'hysope.

On prépare de l'eau-de-vie d'absinthe à froid en mélangeant de troix-six dilué les essences tirées des plantes susmentionnées ou leurs solutions alcooliques.

La preuve qu'une boisson doit être considérée comme absinthe suivant la définition légale de ce mot, est fournie par l'aveu de l'intéressé, les dépositions de témoins, les écritures de la distillerie sur les matières premières employées lors de la fabrication et surtout : 1° par l'appréciation par les sens, 2° par l'analyse chimique.

L'appréciation par les sens porte d'une part sur l'aspect, de l'autre sur l'odeur et le goût de la boisson. Dans le premier cas, le signe caractéristique dont il faut tenir compte est, à côté de la couleur du produit non dilué, l'altération de transparence résultant d'un mélange avec de l'eau ; dans le second cas, ce sera surtout l'odeur et le goût de l'anis et du fenouil. Le défaut de transparence est un indice peu concluant ; même à l'aide de méthodes physiques on n'obtient que des résultats inexacts.

L'analyse chimique, à laquelle on accorde ordinairement le plus de confiance dans des questions de ce genre, rencontre en ce domaine bien des difficultés dans l'état actuel de la science.

Les essences diverses contenues dans l'absinthe n'ont pas encore été identifiées et, en particulier, la constitution chimique des essences les plus importantes, les huiles essentielles, n'est même pas encore entièrement fixée. Il est possible de déterminer assez exactement la teneur totale d'une absinthe en huiles essentielles, mais pas, par contre, la quantité de chacune de ces substances.

On comprend dès lors que la chimie ait cherché, pour l'identification de l'absinthe, une substance spéciale se laissant déterminer avec certitude en tout temps et caractérisant chaque produit contenant de l'absinthe et n'existant que dans celui-là seulement. Mais les recherches à ce sujet sont restées infructueuses jusqu'à ce jour; on ne peut admettre pour le moment comme remplissant plus ou moins les conditions voulues que la thuyone, nommée aussi tannacétone ou absinthol.

Les huiles essentielles contenues dans l'absinthe se répartissent en deux groupes principaux :

1. huiles contenant surtout la cétone *thuyone* : huile d'absinthe, huile de tanaïs, huile de sauge;

2. huiles contenant surtout le phénol *anéthol* : huile d'anis, huile de fenouil, huile de badiane.

La thuyone est contenue dans l'huile d'absinthe dans une proportion supérieure à 50 %. Traitée suivant le procédé inventé par Legal, amélioré par Rocques, Duparc et autres chimistes, elle donne, seule ou mélangée avec d'autres substances, une réaction colorée rouge framboise, dont l'intensité varie suivant la quantité de la thuyone. Après lente rectification du liquide à analyser, cette coloration est encore reconnaissable dans une dilution d'une partie de thuyone sur 55,000 parties de liquide.

Mais malgré cette sensibilité, la thuyone ne constitue pas un signe caractéristique assez certain pour que l'on puisse baser l'identification de l'eau-de-vie d'absinthe uniquement sur la réaction qu'elle donne. C'est que, dans une dilution très étendue, ou en présence de certaines autres substances et précisément de celles que l'on trouve habituellement dans l'absinthe, la coloration caractéristique s'affaiblit plus ou moins, ôtant ainsi toute valeur pratique à la méthode. En outre, il se trouve que d'autres substances telles que la carvone, l'huile de calamus, de verveine et de sabine et en moindre proportion, l'huile d'hysope également, donnent, dans les mêmes conditions d'analyse, des

réactions colorées semblables ou identiques à celles de la thuyone.

L'analyse physico-chimique de l'absinthe peut porter sur l'ensemble de points suivants :

1. Poids spécifique;
2. Teneur en alcool;
3. Matières sèches;
4. Teneur en substances minérales;
5. Teneur en huiles essentielles;
6. Réaction de la thuyone;
7. Coefficient de trouble après mélange avec de l'eau.

On ne peut considérer comme données suffisamment sûres que les dosages indiqués sous numéros 1 à 4 et aussi, mais avec quelques réserves, la teneur en huiles essentielles.

Lorsqu'il s'agit d'absinthes diluées ou dulcifiées, la marche de l'analyse doit être modifiée en conséquence.

b. Imitations de l'absinthe.

Par imitations, l'article constitutionnel entend évidemment les succédanés dans le sens le plus large de ce mot, c'est-à-dire toutes les boissons qui, contenant ou non les principes aromatiques de la plante d'absinthe, présentent à l'appréciation des sens à peu près les mêmes signes caractéristiques que l'eau-de-vie d'absinthe.

Mais ce criterium ne saurait évidemment servir de règle à lui seul pour l'interdiction des imitations de l'absinthe. Car autrement, des boissons innocentes, tout-à-fait exemptes d'absinthe ou n'offrant pas le caractère nuisible que l'on reproche à l'absinthe, tomberaient sous le coup de la prohibition, contrairement à l'article constitutionnel. En outre, on verrait, aussi longtemps que le législateur ne mettrait pas à exécution le 3^e alinéa de l'art. 32^{ter}, se produire le fait absurde que tandis que les boissons du genre susdit seraient soumises à la prohibition, d'autres boissons telles que le vermouth, l'arquebuse, contenant de l'absinthe, bénéficieraient encore de la liberté du commerce.

Au troisième alinéa de son article 32^{ter}, la constitution fédérale indique comme condition de la prohibition des produits désignés par les mots « autres boissons contenant de l'absinthe » le fait que ces boissons constituent un danger public. Ce fait est

évidemment celui qui a donné naissance aux prohibitions de l'article 32^{ter}; il doit être considéré comme un vice inhérent à toutes les boissons interdites par la constitution fédérale. C'est pourquoi le projet de loi fait dépendre l'interdiction des imitations du fait qu'elles constituent un danger public. Mentionnons en passant que, dans les prescriptions relatives à sa loi sur l'absinthe, la France tient compte de la même idée. (On doit considérer comme similaires de l'absinthe les liquides, quelle qu'en soit la composition et sous quelque nom qu'ils soient vendus, préparés en vue de jouer dans la consommation le même rôle que l'eau-de-vie aromatisée, dite «absinthe».) Il faut voir un danger public dans le fait qu'une boisson qui, prise rarement ou en petites doses, est peut-être innocente, mais qui devient tout aussi pernicieuse que l'absinthe dès qu'elle est consommée en grandes quantités ou souvent. Grâce à l'introduction de cet élément dans la définition des imitations, il est hors de doute que la loi d'exécution dont nous soumettons le projet, n'apportera sur ce point aucune restriction à l'interdiction constitutionnelle et qu'elle empêchera d'un autre côté la prohibition non fondée de boissons ne possédant pas le caractère indiqué par la constitution.

D'après notre projet de loi, c'est au Conseil fédéral qu'il appartiendra de décider si une boisson réunit ces deux caractères : propriétés caractéristiques de l'absinthe et constitution d'un danger public. Le Conseil fédéral ne pourra intervenir, bien entendu, qu'en cas de danger public reconnu. Selon toute prévision, la difficulté de sa tâche se réduira par suite du fait que la fabrication de nouvelles imitations, et surtout la fabrication industrielle en grand, seront contrariées par le risque de leur prohibition.

Contrairement à ce qui a lieu pour l'absinthe, la définition de l'imitation ne constitue pour le Conseil fédéral qu'une directive, puisque c'est à lui de décider si les boissons circulant dans le commerce sont atteintes par la définition légale. En déterminant sous forme obligatoire pour les tribunaux et organes administratifs quelles sont les boissons à considérer comme imitations de l'absinthe, le Conseil fédéral simplifiera de beaucoup la tâche du juge; faute d'une pareille ordonnance, cette tâche serait si compliquée que la justice en souffrirait. Il nous semble que les attributions que le projet de loi confie au Conseil fédéral ne peuvent pas être remplis par des organes à lui subordonnés. La concentration de la tâche à remplir dans les mains de la plus haute autorité administrative du pays offre seule la garantie

d'une pratique uniforme. Elle seule fournira une base certaine à la jurisprudence des tribunaux et à l'action des organes administratifs.

Visant aux besoins de l'avenir, la solution proposée est encore à recommander parce que l'on ne peut donner d'avance ni une définition toujours applicable des imitations possibles en nombre infini, ni une indication générale de leur nocivité spécifique. En outre, l'analyse physico-chimique offre encore bien moins de garanties en ce qui concerne les imitations qu'en ce qui concerne l'absinthe; car les méthodes d'analyse que l'on emploie pour l'absinthe sont les seules que l'on puisse appliquer aux imitations et, il arrive même que, pour ces dernières, elles ne réussissent pas sous plus d'un rapport. La plupart des imitations d'absinthe étudiées jusqu'ici n'ont révélé, par exemple, aucune trace de thuyone.

III. Dispositions pénales.

La constitution ne soumet pas expressément à une peine les contraventions à la loi. Elle se contente de prescrire d'une façon générale que la législation fédérale statuera les dispositions nécessaires ensuite de cette prohibition. Mais ces dernières doivent certainement comprendre en première ligne des dispositions pénales. Une interdiction manquant de sanction pénale et dont l'observation ne dépendrait en conséquence que du respect voué à la loi, resterait sans efficacité, et cela surtout en pareille matière, où l'interdiction intervient si profondément dans les habitudes de la vie et dans les intérêts existants.

Pour la fixation des peines et de la procédure à suivre, le projet de loi prescrit l'emploi des articles 38 à 40 et 42 à 52 de la loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels. La poursuite pénale et le jugement des infractions incombent donc aux autorités cantonales compétentes.

On a renoncé à l'application, également étudiée, de l'article 53 de la loi sur le commerce des denrées, qui eût entraîné, tant au point de vue des peines qu'à celui de la procédure, une diminution de sanction pénale ne se justifiant point vis-à-vis d'une prohibition constitutionnelle.

Le mode le plus simple de soumettre les actes interdits par la constitution à la sanction pénale de la loi sur le commerce des denrées alimentaires eût été certainement de déclarer dans le projet de loi que l'absinthe et ses imitations constituent des boissons dangereuses pour la santé et pour la vie,

boissons que prohibe la susdite loi. Mais comme il résulte de leur différence d'origine que la loi sur le commerce des denrées alimentaires donne comme motif de prohibition un danger pour la santé et pour la vie, tandis que l'article 32^{or} de la constitution parle d'un danger public, nous avons préféré le texte un peu plus long du projet.

La forme choisie permet en outre de s'écarter en un point (le seul d'ailleurs qui soit prévu dans le projet) de la loi sur le commerce des denrées alimentaires; étant donné le caractère absolu de l'interdiction de l'absinthe, les boissons interdites doivent être confisquées et détruites même dans le cas de l'acquiescement de l'inculpé ou de l'abandon des poursuites intentées contre lui.

IV. Indemnisation des personnes ayant subi un dommage par suite de la prohibition.

a. Obligation de fournir indemnité.

Dans le message du 9 décembre 1907 concernant l'initiative populaire au sujet de l'interdiction de l'absinthe (F. f. 1907, VI, p. 1162 et suivantes), nous avons déjà fait connaître notre manière de voir en ce qui concerne l'obligation d'indemniser les personnes lésées par l'interdiction de l'absinthe. Il est dit à page 1170 que les demandes d'indemnité que pourraient présenter les fabricants d'absinthe privés de leur industrie ne nous paraissent pas justifiées.

Une nouvelle étude de la question a confirmé notre conviction qu'au point de vue de la science et de la pratique actuelle du Tribunal fédéral, on doit résoudre négativement la question de savoir si les personnes lésées par l'interdiction de l'absinthe (non pas seulement les fabricants d'absinthe) ont droit à la réparation du dommage qui leur est causé.

b. Indemnisation pour motifs d'équité.

Des motifs d'équité militent, par contre, en faveur du dédommagement partiel des personnes ayant souffert de l'interdiction. Nous considérons comme l'un des plus sérieux d'entre eux le fait que le dommage se concentre essentiellement sur une seule partie du pays, le Val de Travers. Lorsque, quelque petite qu'elle soit, une contrée tout entière a vécu presque ex-

clusivement d'une industrie déterminée, comme c'est le cas ici, elle est atteinte comme par une catastrophe quand cette industrie est supprimée. Nous estimons donc que la majorité qui dans l'intérêt général, a décidé la suppression, doit fournir voies et moyens pour réparer les pertes subies.

On ne peut prétendre que, parce que l'interdiction n'entrera en vigueur que deux ans après son adoption, les personnes lésées aient joui du temps nécessaire pour se préparer au changement de leur situation. Si, dans le canton de Vaud, le délai fixé pour l'entrée en vigueur de l'interdiction du commerce en détail a été bien plus restreint et que l'on n'ait quand même pas accordé d'indemnités, c'est qu'il ne s'agissait là que d'une restriction apportée au commerce. Celui-ci peut, par sa nature, s'accommoder facilement aux circonstances, plus facilement encore lorsqu'il ne s'agit que du commerce en détail. La constitution fédérale par contre ne prohibe pas seulement le commerce et celui-ci sous toutes ses formes, mais aussi la production, comme du reste tout moyen de se procurer de l'absinthe. Un délai de deux ans est évidemment insuffisant pour trouver d'autres moyens de tirer profit, même à un moindre degré, de toutes les installations, des capitaux, expériences et intérêts de tout genre affectés si longtemps à une industrie déterminée et aux branches accessoires qui en dépendent, pour fournir aussi aux entrepreneurs et aux ouvriers une nouvelle sphère d'activité.

Par sentiment d'équité, la Confédération a du reste accordé des indemnités dans les circonstances les plus diverses, et cela par ses autorités législatives, tout comme, dans leurs compétences plus restreintes, par les organes administratifs et judiciaires; tel fut le cas surtout lors de l'institution du monopole des alcools pour un chiffre de fr. 4,121,193.61. Le monopole n'a nullement été conçu comme une institution fiscale, car il résultait du dessein de réduire la consommation des boissons spiritueuses, dessein dont la poursuite a été menée avec tant d'énergie que la consommation a baissé de 40 %. Le plus petit nombre seulement des distillateurs de pommes de terre et de céréales se trouvait dans la situation des personnes atteintes par l'interdiction de l'absinthe. Plus de 99% d'entre eux ne pratiquaient la distillerie que comme branche accessoire de l'agriculture, tandis que la moitié des industriels lésés par l'interdiction de l'absinthe a fait de la fabrication de cette boisson son occupation principale.

c. Mode de règlement des indemnités.

En ce qui concerne cette question, le projet de loi ne statue que le principe de l'indemnisation par mesure d'équité. L'indication des personnes qui auront droit à cette indemnisation, celle du dommage pour lequel elle sera accordée et de la nature du dédommagement, le mode de procédure, tout cela a dû, en vue d'une rapide mise en vigueur de l'interdiction, être écarté de la loi à cause du peu de temps disponible pour son étude et sa mise en vigueur. Il fallait par contre que la loi fixât les principes qui ont guidé le législateur dans le règlement de la question des indemnités ; le projet prévoit donc deux conditions relatives à la détermination des personnes à indemniser : il ne faudra prendre en considération que les personnes, patrons, employés ou ouvriers, ayant souffert un dommage *direct*, et, parmi elles, que celles appartenant à une sphère professionnelle qui a été lésée dans une mesure sensible. Les deux critères établis à l'article 4 du projet de loi, lésion directe et dommage sensible, forment l'exorde du projet d'arrêté fédéral sur l'indemnisation. Leur combinaison donne la conception du dommage essentiel.

V. Ressources nécessaires au paiement des indemnités.

Le projet de loi part du point de vue qu'eu égard à l'état des finances fédérales, les ressources nécessaires au paiement des indemnités devront être tirées d'une *nouvelle* source de recettes. Il prévoit dans ce but le relèvement du droit d'entrée que l'article 32^{bis} de la constitution et l'article 21 de la loi fédérale sur l'alcool du 29 juin 1900 permettent à la Confédération de prélever sur l'importation des trois-six potables en fûts ou wagons-réservoirs (n° 125 du tarif douanier).

Comme l'importation de cet alcool n'est permise qu'à la régie des alcools, le relèvement des droits d'entrée appliqué isolément n'aurait d'autre résultat que de diminuer les recettes du monopole. Afin d'éviter une conséquence aussi fatale pour les finances cantonales, le projet prescrit comme contre-poids la majoration simultanée des prix de vente de la régie et des droits de monopole. On mettra, par cette disposition, les dépenses à effectuer à la charge des consommateurs d'eau-de-vie et on atteindra, par là, plus simplement que par une révision de la loi sur l'alcool, le but poursuivi par la motion Gobat, savoir : une réduction plus considérable encore de la consommation de l'eau-de-vie, par la voie de l'augmentation des prix.

D'après le projet de loi, le relèvement des droits d'entrée ne doit aucunement servir à l'augmentation durable des recettes douanières de la Confédération, mais bien à la création des ressources nécessaires au paiement des indemnités pour l'absinthe. On ne maintiendra donc ce relèvement que jusqu'au moment où il aura atteint son but, c'est-à-dire jusqu'à ce que son rendement ait fourni les moyens d'assurer le paiement et l'amortissement du capital d'indemnisation. La durée dépendra principalement du montant des indemnités à payer, de l'importance du relèvement des droits d'entrée et de celle de la réduction de la consommation.

Contrairement au relèvement temporaire des droits douaniers, la majoration des droits de monopole et des prix de vente doit revêtir un caractère permanent, si l'on veut qu'elle puisse remplir son but : diminution de la consommation et couverture totale ou partielle du déficit résultant de cette diminution pour les fiscaux cantonaux. C'est pourquoi le projet maintient, dans les limites données, la majoration des droits de monopole et des prix de vente après l'abandon du relèvement des droits d'entrée.

Le droit d'entrée des articles spécifiés sous n° 125 du tarif est fixé par la loi sur le tarif des douanes à 10 centimes par degré et quintal métrique ; il n'est pas soumis aux traités de commerce et peut dès lors être relevé par la voie proposée d'une révision de la loi sur le tarif. Les droits fiscaux dont l'alcool est frappé dans les Etats étrangers étant plus élevés que le droit suisse, il n'y a pas à craindre une augmentation de la contrebande frontrière. Le relèvement a cependant sa limite dans la franchise des droits de monopole dont jouit la distillerie de fruits indigènes.

Si l'on voulait augmenter indéfiniment les droits d'entrée sur l'alcool et, dans le but de sauvegarder les finances cantonales, majorer à l'extrême les prix de vente et les droits de monopole, la fabrication de l'eau-de-vie non soumise au monopole en deviendrait si avantageuse qu'elle se développerait sous forme licite et illicite dans des proportions jusqu'ici inconnues, au grand dommage de la santé publique et du fisc. Le projet tient compte de cette situation tant dans la fixation du droit d'entrée maximum que dans celle des limites des prix de vente ou droits de monopole supplémentaires.

Si le droit d'entrée est porté d'emblée au maximum de 40 centimes, le rendement du relèvement projeté sera de

432,000 francs par an, en admettant d'après les calculs établis à ce sujet une réduction de consommation égale à 20 % (à la charge exclusivement de l'importation par suite du privilège légal réservé à la production indigène). Dans la supposition d'une majoration des prix de vente et de droits de monopole correspondant à peu près au relèvement des droits d'entrée et en tenant compte de la réduction de consommation qui en résultera, le produit du monopole à répartir entre les cantons sera d'environ 6 millions de francs durant la période de relèvement du droit d'entrée. Après amortissement complet des dépenses pour indemnisation, il sera, toutes choses restant égales d'ailleurs, de 6 millions et demi.

VI. Entrée en vigueur de l'interdiction.

L'article 32^{ter} de la constitution statue que l'interdiction entrera en vigueur deux ans après son adoption.

La date précise de cette adoption a donné naissance à deux manières de voir. On a fait valoir d'une part que la date à admettre comme telle était celle du jour auquel le peuple et les cantons se sont prononcés sur l'interdiction, c'est-à-dire le 5 juillet 1908 ; d'autre part, par contre, que cette date était celle du jour auquel l'Assemblée fédérale a sanctionné l'adoption de l'interdiction par la majorité des citoyens et des cantons et déclaré en vigueur le nouvel article constitutionnel, c'est-à-dire le 7 octobre 1908. En admettant la seconde de ces deux manières de voir, le projet de loi se base sur un précédent relatif au régime des alcools. D'après l'article 32^{bis} de la constitution, les recettes nettes du monopole doivent être réparties entre tous les cantons proportionnellement à leur population de fait établie par le recensement fédéral le plus récent. Comme les recensements se font à la date du 1^{er} décembre, mais ne peuvent être sanctionnés jusqu'au 31 décembre, date qui fait règle pour l'établissement du montant des recettes nettes, on a posé la question de savoir si la répartition de celles-ci pour l'année d'un recensement doit s'opérer d'après les résultats obtenus le 1^{er} décembre précédent ou bien d'après les résultats du recensement antérieur, opéré 10 ans auparavant. Il a été décidé que les chiffres du nouveau recensement ne seraient applicables à la répartition des recettes nettes que dans l'année où ils auraient été sanctionnés par l'Assemblée fédérale.

VII. Exécution de la loi.

L'article 6 du projet confie l'exécution de la loi au Conseil fédéral. Cette disposition a son importance, en dépit des compétences spéciales attribuées d'autre part encore par la loi au Conseil fédéral. Celui-ci est ainsi appelé non seulement à régler toutes les questions d'exécution et de contrôle incombant à la Confédération, mais encore à décider sur toutes les questions administratives en litige. Le Conseil fédéral aura en particulier à veiller à ce que les autorités et fonctionnaires fédéraux, pouvant avoir à s'occuper de l'exécution administrative de l'interdiction, en soient chargés expressément ; il s'agira surtout, en ce point, des organes auxquels est confiée la mise à exécution de la loi sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels.

* * *

Nous vous proposons, monsieur le président et messieurs l'adoption du projet de loi ci-après et saisissons cette occasion pour vous renouveler l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 10 mai 1910.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

COMTESSE.

Le chancelier de la Confédération,

SCHATZMANN.

Projet.

Loi fédérale

sur
l'interdiction de l'absinthe.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
DE LA
CONFÉDÉRATION SUISSE,

Vu l'article 32^{ter} de la constitution fédérale;
Vu le message du Conseil fédéral du 10 mai 1910,

décète :

Art. 1^{er}. La fabrication, l'importation, le transport, la vente et la détention pour la vente de la boisson connue sous le nom d'absinthe et de toutes les boissons, qui, sous une dénomination quelconque, constituent une imitation de l'absinthe, sont interdits dans toute l'étendue de la Confédération. Cette interdiction s'étend également à l'absinthe et à ses imitations à l'état dilué ou dulcifié.

Le transport en transit des boissons interdites est permis. Le Conseil fédéral prendra les mesures nécessaires pour que les envois transitants ne restent pas dans le pays.

L'emploi de la plante d'absinthe comme remède est licite; il en est de même de l'emploi des produits phar-

maceutiques tirés de la plante d'absinthe. Les cantons sont tenus de veiller à ce que ces emplois ne s'écartent pas du but médicinal.

Art. 2. Est réputée absinthe, sans égard au mode de fabrication, toute eau-de-vie chargée de principes aromatiques de la plante d'absinthe combinés avec d'autres substances aromatiques telles que l'anis, le fenouil, etc.

Sont réputées imitations de l'absinthe, qu'elles soient chargées ou non de principes aromatiques de la plante d'absinthe, toutes les boissons, constituant un danger public, qui possèdent les propriétés extérieures caractérisant la composition indiquée au premier alinéa pour l'absinthe elle-même. Sur la base de cette définition, le Conseil fédéral déterminera, sous forme obligatoire pour les tribunaux et organes administratifs, quelles sont les boissons à traiter comme imitations de l'absinthe

Art. 3. Les infractions à l'interdiction prévue à l'article 1^{er} seront punies conformément aux articles 38 à 40 et 42 à 52 de la loi fédérale du 8 décembre 1905 sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels, avec l'adjonction que les boissons interdites devront être confisquées et détruites même dans le cas de l'acquiescement de l'inculpé ou de l'abandon des poursuites intentées contre lui.

Art. 4. Par mesure d'équité, un dédommagement partiel est assuré aux patrons, employés et ouvriers des sphères professionnels lésées directement et dans une mesure sensible par l'interdiction de l'absinthe. La nature et l'étendue de l'indemnité ainsi que le mode de procéder à sa fixation seront déterminés par l'assemblée fédérale.

Art. 5. Les ressources nécessaires au paiement des indemnités prévues à l'article 4 seront fournies par la

Confédération conformément au 2^me alinéa ci-dessous. Un chapitre spécial sera établi dans le compte d'Etat de la Confédération pour l'apport et l'emploi des fonds à réunir dans ce but.

Le Conseil fédéral est autorisé à porter de 10 jusqu'à 40 centimes, au plus, par degré et par quintal métrique, le droit d'entrée sur le trois-six et l'esprit de vin (ex n° 125 de la loi fédérale du 10 octobre 1902 sur le tarif des douanes suisses). Pour établir le produit du relèvement des droits d'entrée, on se basera sur la quantité importée sous l'empire de la présente loi.

A partir du moment où commencera le relèvement des droits d'entrée conformément au second alinéa ci-dessus, les droits de monopole de 80 francs par quintal métrique et de 80 centimes par degré et quintal métrique, prévus aux articles 7 et 8 de la loi fédérale sur l'alcool du 29 juin 1900, seront portés à 110 francs et à fr. 1.10; sous réserve de dispositions contraires des traités de commerce, le droit prévu à l'article 10 de la même loi et fixé par la loi fédérale du 10 octobre 1902 sur le tarif des douanes suisses à fr. 1.80 par degré et quintal métrique sera porté à fr. 1.75. En même temps la limite supérieure des prix de vente du monopole, prévu à l'article 12 de la loi fédérale sur l'alcool du 29 juin 1900, sera élevée de 150 à 200 francs par hectolitre d'alcool absolu.

Lorsque le montant total des indemnités, y compris les frais de leur fixation et les intérêts dus, aura été couvert par le produit du relèvement des droits d'entrée, ce relèvement cessera d'être applicable dès le commencement du trimestre suivant. Les dispositions de l'alinéa précédent resteront par contre en vigueur après l'abandon du relèvement des droits d'entrée.

Art. 6. La présente loi sera mise à exécution le 7 octobre 1910. Les dispositions de la loi fédérale sur l'alcool du

29 juin 1900 qui lui sont contraires seront abrogées à partir du 7 octobre 1910.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution de la présente loi.

Art. 7. Le Conseil fédéral est chargé, conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant la votation populaire sur les lois et arrêtés fédéraux, de publier la présente loi et d'en fixer l'entrée en vigueur.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la mise à exécution des dispositions de l'article 32ter de la constitution fédérale. (Promulgation d'une loi fédérale sur la prohibition de l'absinthe.) (Du 10 mai 1910).

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1910
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.06.1910
Date	
Data	
Seite	323-342
Page	
Pagina	
Ref. No	10 078 687

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.