Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2016
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

16.033

# Message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur l'alcool

du 6 avril 2016

---

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi fédérale sur l'alcool, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 avril 2016 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

## Condensé

***La révision partielle dont il est question dans le présent message reprend les points incontestés de la révision totale de la loi sur l'alcool, laquelle a été classée à la fin de 2015. Elle porte ainsi sur l'intégration de la Régie fédérale des alcools (RFA) dans l'Administration fédérale des douanes (AFD), la privatisation du centre de profit Alcosuisse et la libéralisation du marché de l'éthanol.***

***Contexte***

*Datant de 1932, la loi sur l'alcool est une des plus anciennes lois de la Confédération. Le Conseil fédéral a approuvé le message concernant sa révision totale le 25 janvier 2012. Les Chambres fédérales ont examiné en détail les projets portant création d'une loi sur l'imposition des spiritueux et d'une loi sur le commerce de l'alcool. Une large majorité des députés a alors adopté les bases juridiques fondant la réorganisation de la RFA, d'une part, laquelle consiste en l'intégration de la RFA dans l'AFD et en la privatisation du centre de profit Alcosuisse, et la libéralisation du marché de l'éthanol, d'autre part. Certaines optimisations, notamment celles qui concernaient le système d'imposition, ont en revanche été rejetées.*

*Confrontées à des divergences irréconciliables, les Chambres fédérales ont décidé de classer la révision totale de la loi sur l'alcool lors de la session d'hiver 2015, au terme de quatre années de délibérations. Elles ont toutefois appelé de leurs vœux l'élaboration rapide d'une révision partielle reprenant les points incontestés de la révision totale (intégration de la RFA dans l'AFD, privatisation d'Alcosuisse et libéralisation du marché de l'éthanol).*

***Contenu du projet***

*Par le présent message, le Conseil fédéral répond à la demande des Chambres fédérales et entend ainsi hâter la réalisation des projets de réorganisation et la libéralisation du marché de l'éthanol.*

*Les modifications proposées dans le présent message sont, en termes de contenu, semblables à celles qui ont été soumises dans le cadre du message concernant la révision totale de la loi sur l'alcool. Les changements de fond touchent en particulier les bases juridiques relatives à la privatisation d'Alcosuisse. En effet, les résultats des travaux préparatoires en cours permettent d'envisager des dispositions plus concises, qui ne mentionnent plus les solutions de remplacement prévues initialement.*

*La révision partielle dont il est question dans le présent message sera en principe suivie d'une autre, qui prendra en compte les préoccupations des cantons et des milieux intéressés (secteur des boissons spiritueuses, prévention, agriculture). Les travaux préparatoires de ce projet ont déjà commencé.*

## Table des matières

**Condensé** **3494**

**Liste des abréviations** **3496**

**1 Présentation du projet** **3498**

1.1 Contexte 3498
1.1.1 Echec de la révision totale 3498
1.1.2 Nécessité d'une première révision partielle 3499
1.1.3 Nécessité d'une seconde révision partielle 3502

1.2 Dispositif proposé 3503
1.2.1 Pas de nouvelle consultation 3503
1.2.2 Modifications 3504

**2 Commentaire des dispositions** **3508**

**3 Conséquences** **3525**

3.1 Conséquences pour la Confédération 3525
3.1.1 Conséquences financières 3525
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel 3528
3.1.3 Conséquences sur l'informatique 3528

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne 3529

3.3 Conséquences économiques 3529

3.4 Conséquences sociales et environnementales 3530

**4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral** **3530**

**5 Aspects juridiques** **3530**

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois 3530

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales 3531

5.3 Délégation de compétences législatives 3531

**Loi fédérale sur l'alcool (Loi sur l'alcool)** *(Projet)* **3533**

## Liste des abréviations

| | |
|---|---|
| AELE | Association européenne de libre-échange |
| AI | assurance-invalidité |
| al. | alinéa |
| art. | article |
| AVS | assurance-vieillesse et survivants |
| BNS | Banque nationale suisse |
| CER-N | Commission de l'économie et des redevances du Conseil national |
| ch. | chiffre |
| Cm | chiffre marginal |
| CO | Code des obligations (RS *220*) |
| COMEAV | solution informatique de la RFA basée sur l'application Uniface (application centrale) |
| CP | Code pénal (RS *311.0*) |
| Cst. | Constitution (RS *101*) |
| DFF | Département fédéral des finances |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| DGD | Direction générale des douanes |
| DPA | Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS *313.0*) |
| env. | environ |
| ERP | progiciel de gestion intégrée (*enterprise resource planning*) |
| FF | Feuille fédérale |
| JU | République et Canton du Jura |
| let. | lettre |
| LIB | Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (RS *641.411)* |
| Limpmin | Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS *641.61*) |
| LP | Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS *281.1*) |
| LPers | Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS *172.220.1*) |
| LTab | Loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (RS *641.31*) |
| LTVA | Loi du 12 juin 2009 sur la TVA (RS *641.20*) |

| | |
|---|---|
| NT | numéro de tarif |
| OMC | Organisation mondiale du commerce |
| PA | Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS *172.021*) |
| par ex. | par exemple |
| P-LCal | projet de loi sur le commerce de l'alcool (classé) (FF *2012* 1291) |
| P-Limpspi | projet de loi sur l'imposition des spiritueux (classé) (FF *2012* 1265) |
| PME | petites et moyennes entreprises |
| PUBLICA | Caisse fédérale de pensions |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| SECO | Secrétariat d'Etat à l'économie |
| SGP | Système généralisé de préférences |
| Swissmedic | Institut suisse des produits thérapeutiques |
| TVA | taxe sur la valeur ajoutée |
| UE | Union européenne |
| UNISAP | Application fondée sur le language de programmation UNIFACE servant au marché de l'éthanol |
| y c. | y compris |

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

#### 1.1.1 Echec de la révision totale

La loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (Lalc)[1] est l'une des plus anciennes lois de la Confédération. En plus d'accorder trois monopoles à l'Etat (celui de l'importation d'éthanol, celui de la fabrication d'éthanol et celui de la fabrication de boissons spiritueuses), elle prévoit une multitude d'autorisations et de dérogations qui compliquent son exécution. Elle fonde par ailleurs l'autonomie juridique de la RFA.

Le 25 janvier 2012, le Conseil fédéral a approuvé le message concernant la révision totale de la Lalc[2]. Celui-ci visait à remplacer le texte actuel par deux lois distinctes, soit la loi sur l'imposition des spiritueux (P-Limpspi)[3] et la loi sur le commerce de l'alcool (P-LCal)[4].

Dans le cadre de la révision totale de la Lalc, le Conseil fédéral entendait:

- *libéraliser le marché de l'éthanol et des boissons spiritueuses* en supprimant les trois monopoles précités et en simplifiant la fabrication de l'éthanol et des boissons spiritueuses;
- *rationaliser les systèmes d'imposition et de contrôle* en faisant supporter, pour la production indigène, la charge fiscale aux producteurs (3000 assujettis au lieu de 48 000), en limitant ou en simplifiant les privilèges fiscaux et en informatisant les opérations commerciales;
- *réorienter la réglementation du commerce* en réglant les questions de droit fiscal et les questions de santé publique dans deux actes législatifs distincts, à savoir le P-Limpspi et le P-LCal, lequel s'appliquerait aussi à la bière et au vin, et en instaurant des restrictions de commerce durant la nuit afin de mieux protéger la jeunesse («régime de nuit»);
- *redéfinir l'exécution des tâches* en réorganisant la RFA (intégration de la RFA dans l'AFD, privatisation d'Alcosuisse).

Alors que la nécessité de réformer la législation sur l'alcool fait l'unanimité, il est apparu dès la procédure de consultation que la révision totale ne permettrait pas d'atteindre de manière satisfaisante tous les objectifs.

Les débats parlementaires ont ensuite confirmé qu'aucune majorité ne se dégagerait, en particulier sur la question de l'optimisation du système d'imposition et de contrôle. La libéralisation du marché de l'éthanol a certes trouvé des soutiens, mais, en

1 RS **680**
2 FF **2012** 1111
3 FF **2012** 1265
4 FF **2012** 1291

fin de compte, seule la levée du monopole d'importation a été approuvée sans réserve. La réorganisation de la RFA a également été accueillie favorablement. C'est aussi le cas de la nouvelle réglementation concernant le commerce, même si plusieurs mesures visant à lutter contre la consommation abusive d'alcool ont eu du mal à s'imposer.

Confrontées à des divergences irréconciliables (concernant en particulier les privilèges fiscaux et le régime de nuit), les Chambres fédérales ont décidé de classer la révision totale de la Lalc lors de la session d'hiver 2015, au terme de quatre années de délibérations. Elles ont toutefois appelé de leurs vœux l'élaboration rapide d'une révision partielle reprenant les points incontestés de la révision totale (intégration de la RFA dans l'AFD, privatisation d'Alcosuisse et libéralisation du marché de l'éthanol).

### 1.1.2 Nécessité d'une première révision partielle

L'échec de la révision totale prive non seulement les deux projets de réorganisation de leur base légale, mais risque également de réduire à néant les efforts accomplis dans le but de réaliser ces projets dans un délai raisonnable.

Le Conseil fédéral estime qu'une révision partielle s'impose de toute urgence dans les domaines explicitement cités, lors du classement de la révision totale de la Lalc, par les commissions chargées de l'examen préalable:

a) les structures obsolètes de la RFA et l'état d'avancement des travaux préparatoires justifient la création rapide des bases légales nécessaires à l'intégration de la RFA dans l'AFD et à la privatisation du centre de profit Alcosuisse;

b) le monopole d'importation de l'éthanol n'a plus lieu d'être du point de vue de la santé publique et constitue, sur le plan économique, une entrave disproportionnée à la liberté d'entreprendre.

Le projet clé de cette révision partielle réside dans la privatisation d'Alcosuisse. Celle-ci permettra en effet de n'intégrer dans l'AFD que les éléments indispensables à l'accomplissement des tâches fondamentales de la Confédération. L'ouverture du marché de l'éthanol se fera dans les meilleures conditions possibles dans la mesure où le vaste savoir-faire que le centre de profit a accumulé au fil des décennies dans le cadre du monopole d'importation sera préservé au sein d'une entreprise privée.

Les points ci-après présentent un aperçu de l'avancement des deux projets de réorganisation et les raisons pour lesquelles le monopole d'importation de l'éthanol ne peut plus être maintenu.

**Intégration de la RFA dans l'AFD**

Par son statut d'établissement juridiquement autonome, la RFA contrevient à de nombreux égards aux directives définies par le Conseil fédéral le 13 septembre 2006 dans le cadre du rapport sur le gouvernement d'entreprise[5]. Son intégration dans

5 FF **2006** 7799

l'administration fédérale centrale rendrait inutile l'adaptation de son droit d'organisation. Aussi le Conseil fédéral a-t-il décidé, dans le plan de mise en œuvre de ce rapport (voir ch. 3.2.5 du plan de mise en œuvre[6]), d'examiner l'intégration de la RFA dans l'administration fédérale centrale.

Dans le cadre de la révision totale de la Lalc, le Conseil fédéral a proposé d'intégrer la RFA dans l'AFD et, par conséquent, de supprimer la personnalité juridique de la régie. Cette intégration créera des synergies au niveau des processus et permettra une utilisation plus efficace des ressources.

Pour faciliter la réalisation de cette étape, le Conseil fédéral a décidé, le 1er juillet 2015, que la RFA serait rattachée administrativement à l'AFD avant d'être intégrée dans cette dernière (voir art. 22, al. 3, de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances[7]). De plus, le chef suppléant de la division principale Redevances de l'AFD a été nommé chef de la RFA par intérim. Il a pris ses fonctions le 1er janvier 2016. La nouvelle division Alcool et tabac de l'AFD s'installera à Delémont (JU) en 2018. Elle se composera des unités de la RFA qui seront intégrées dans l'AFD et de la section Impôts sur le tabac et la bière de l'AFD. Le site qui l'accueillera a déjà été choisi.

**Privatisation d'Alcosuisse**

Alcosuisse, le centre de profit de la RFA, ne sera pas intégré dans l'AFD, mais sera privatisé au préalable.

Exerçant le monopole d'importation de la Confédération, Alcosuisse acquiert de l'éthanol brut à l'étranger. La stratégie du *global sourcing* permet au centre de profit de s'approvisionner à diverses sources à l'échelle mondiale. Les influences régionales sur les prix et sur la disponibilité des matières premières étant limitées au maximum, Alcosuisse peut fournir à tout moment à ses clients de l'éthanol à des prix concurrentiels. A partir de l'éthanol brut, il produit une multitude de qualités d'éthanol adaptées aux divers secteurs et livre ensuite ces qualités à plus de 1000 clients en Suisse. Cette pratique permet aux milieux économiques suisses de couvrir leurs besoins en éthanol en appliquant le principe des flux tendus et en conservant des capacités de stockage minimales. En 2015, Alcosuisse a importé près de 37 millions de litres d'éthanol.

Etroitement liée à la libéralisation prévue du marché de l'éthanol, la privatisation d'Alcosuisse permettra à la Confédération de se retirer de ce marché.

Après avoir approuvé le message concernant la révision totale de la Lalc, qui devait poser les bases légales de la privatisation, le Conseil fédéral a défini la stratégie de vente et les détails de la procédure le 25 avril 2012.

Selon ces prescriptions, le centre de profit Alcosuisse sera, dans un premier temps, détaché de la RFA pour être transféré dans la société alcosuisse sa, fondée en 1998, mais non opérationnelle jusqu'à présent («lancement des activités d'alcosuisse sa»).

6 www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gouvernement d'entreprise > Plan de mise en œuvre du rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise du 25 mars 2009

7 RS **172.215.1**

Dans un deuxième temps, les participations dans «alcosuisse sa» seront vendues à un investisseur privé («privatisation d'alcosuisse sa»).

Cette procédure en deux étapes vise à garantir que la Confédération se retirera suffisamment tôt du commerce de l'éthanol en vue de la libéralisation du marché correspondant.

La mise en œuvre de ce projet est déjà bien avancée.

a) Une fois ses activités lancées, «alcosuisse sa» devra s'affirmer sur un marché libéralisé. C'est donc dans cette perspective que son conseil d'administration a été constitué en janvier 2015 déjà. Ses quatre membres, tous experts de la branche, justifient d'une solide expérience de la conduite et de la restructuration de PME.

b) Des principes importants concernant le transfert des collaborateurs dans «alcosuisse sa» ont été élaborés avec les associations du personnel:
   – une convention d'entreprise définit des principes fondamentaux relevant du droit du travail et régit la collaboration entre les partenaires sociaux;
   – une solution de prévoyance professionnelle attrayante a été trouvée pour les assurés actifs en dehors de PUBLICA et approuvée à l'unanimité par le comité du personnel d'Alcosuisse. Les bénéficiaires de rentes resteront affiliés à la caisse de prévoyance de la Confédération, gérée par PUBLICA. Cette solution s'est en effet révélée plus intéressante financièrement pour la Confédération que le transfert des personnes concernées vers la caisse de prévoyance d'«alcosuisse sa».

c) Des travaux préparatoires importants concernant les bilans des transactions ont pu être achevés, notamment le choix des principes d'évaluation et de la norme relative à la présentation des comptes. Les inventaires ont été dressés.

d) Un organe de révision externe a été choisi pour «alcosuisse sa» au second semestre 2015. Il sera chargé d'accomplir une tâche importante, notamment en amont de la transaction.

e) Avant qu'elle ne puisse commencer ses activités, l'entreprise alcosuisse sa doit disposer de son propre système informatique, indépendant de celui de la RFA. Les travaux correspondants seront achevés à la fin de 2016.

**Libéralisation du marché de l'éthanol**

L'art. 27 Lalc actuelle[8] dispose ce qui suit:

[1] *Le droit d'importer des boissons distillées dont la teneur en alcool est au moins de 80 % du volume appartient exclusivement à la Confédération.*

[2] *La Régie fédérale des alcools peut autoriser des tiers à importer des alcools qu'elle ne commercialise pas elle-même.*

8 RS **680**

Le monopole d'importation de l'éthanol prévu dans cette disposition remonte à l'adoption de la première loi sur l'alcool en 1886 (voir art. 1 de la loi fédérale du 23 décembre 1886 concernant les spiritueux[9]). Il s'agissait de l'une des mesures consistant à lutter contre l'abus flagrant d'alcool fort au sein de la population suisse.

Depuis lors, ce monopole a perdu sa légitimité. Aujourd'hui, l'imposition d'autres biens de consommation (par ex. huiles minérales, bière) fournit des mécanismes de régulation de l'économie moins incisifs et plus adaptés. En outre, comme l'indique un avis de droit rédigé en 2009 par l'Institut suisse de droit comparé[10], notre pays est le seul Etat d'Europe qui dispose encore d'un monopole d'importation de l'éthanol.

Il ne fait aucun doute qu'un marché libéralisé de l'éthanol serait profitable aux grandes entreprises en particulier. En observant le secteur directement concerné par la suppression de ce monopole, on constate que la majorité des entreprises en question exercent une grande partie de leurs activités sur le marché de l'exportation.

A la demande de la CER-N, le SECO a interrogé les associations économiques sur les moyens de réduire les coûts liés à la réglementation après que la BNS a supprimé le taux plancher. Dans son rapport de juin 2015[11] exposant les résultats de cette enquête, il écrit, concernant la libéralisation du marché de l'éthanol:

*«L'importation d'alcool industriel est protégée en Suisse par un monopole d'Etat. Bien que la révision totale de la loi sur l'alcool prévoie une libéralisation du marché, elle en est actuellement au stade des délibérations parlementaires. Les entreprises concernées étant confrontées à un désavantage supplémentaire en matière de coûts du fait de l'abandon du taux plancher, il est absolument nécessaire que cette révision de loi soit menée à son terme rapidement et de manière anticipée.»*

### 1.1.3 Nécessité d'une seconde révision partielle

Après le classement de la révision totale de la Lalc, les cantons et des représentants de la branche des spiritueux, de l'agriculture et de la prévention ont déposé des requêtes qu'ils estiment devoir être traitées dans le cadre d'une révision partielle.

L'expérience de la révision totale de la Lalc a montré que ces préoccupations donneraient lieu à des débats intenses.

Dans la mesure du possible, les réorganisations évoquées plus haut et les bases légales nécessaires à la libéralisation du marché de l'éthanol seront mises en place progressivement à partir de janvier 2017. Afin que ce calendrier puisse être respecté, la révision partielle faisant l'objet du présent message se limite donc aux thèmes précités.

9 FF **1886** III 1097
10 www.eav.admin.ch > Révision de la Lalc > Révision totale > Bases scientifiques > Monopoles de l'alcool en Europe
11 www.seco.admin.ch > thème > promotion économique > politique PME > allègement administratif > rapport de résultat: enquête auprès des associations économiques sur l'allègement administratif

Le Conseil fédéral envisage cependant de présenter aux Chambres fédérales une seconde révision partielle à l'issue de la première. Il entend en effet examiner entre autres les préoccupations des cantons et des différents groupes d'intérêts, tels la réglementation des quantités manquantes ou les achats tests. Les travaux préparatoires de cette seconde révision partielle ont déjà commencé.

## 1.2 Dispositif proposé

Lorsqu'elles ont classé la révision totale de la Lalc, les Chambres fédérales ont appelé de leurs vœux l'élaboration rapide d'une révision partielle reprenant les points incontestés de la révision totale (intégration de la RFA dans l'AFD, privatisation d'Alcosuisse et libéralisation du marché de l'éthanol).

Par le présent message, le Conseil fédéral répond à cette demande. La révision partielle de la Lalc crée les bases légales nécessaires à la réalisation des trois projets suivants:

- intégration de la RFA dans l'AFD;
- privatisation du centre de profit Alcosuisse;
- libéralisation du marché de l'éthanol.

Ces éléments n'ont été contestés ni lors de la procédure de consultation ni lors des délibérations parlementaires.

### 1.2.1 Pas de nouvelle consultation

Le 7 septembre 2011, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la procédure de consultation concernant la révision totale de la Lalc (voir rapport du DFF de septembre 2011 sur les résultats de la procédure de consultation concernant la loi fédérale du 21 juin 1932)[12]. A l'automne 2010, 183 avis avaient été recueillis.

Le présent message s'appuie sur ces résultats.

**Bilan de la procédure de consultation**

Les principaux résultats obtenus lors de la procédure de consultation à propos des domaines qui sont l'objet de la présente révision partielle sont résumés ci-après.

La plupart des participants à la consultation ont approuvé la réorganisation de la RFA, à savoir l'intégration de la régie dans l'AFD et la privatisation d'Alcosuisse, et la libéralisation du marché de l'éthanol.

Les rares réserves exprimées pourront être dûment prises en compte dans la mise en œuvre du projet. A titre d'exemple, une convention d'entreprise a été signée. Elle

12 www.eav.admin.ch > Revision des AlkG > Totalrevision > Zeitplan und Meilensteine > Vernehmlassungsverfahren > Dokumente > Bericht des Eidgenössischen Finanzdepartementes über die Vernehmlassungsergebnisse zur Totalrevision des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1932 über den Alkohol

vise à protéger les collaborateurs d'alcosuisse sa lorsque cette entreprise passera en mains privées.

Des vérifications effectuées sur le marché ont par ailleurs permis de dissiper les craintes de certains quant à la constitution d'un monopole privé. Il est en effet hautement probable que les deux grandes entreprises qui opèrent d'ores et déjà sur le marché national de l'éthanol importeront ce produit pour leur propre compte après la suppression du monopole.

Ces examens permettent également de relativiser les critiques de ceux qui redoutent que le prix de l'éthanol va augmenter du fait de la libéralisation du marché. Une augmentation sera sans doute perceptible pour les acquéreurs de faibles quantités. En revanche, les entreprise qui achètent de l'éthanol en grandes quantités devraient bénéficier d'une baisse de prix pouvant atteindre 20 % après la levée du monopole (voir Thomas / Harsch [KPMG], Marché de l'éthanol – suppression du monopole suisse de l'alcool. Analyse du contexte actuel et des effets escomptés de la libéralisation du marché, Zurich 2009[13]).

Plusieurs participants s'opposent par ailleurs à ce que la Confédération se retire du marché de l'éthanol à l'occasion de la privatisation d'Alcosuisse. Pour justifier leur rejet de cette proposition, ils renvoient à d'autres projets de libéralisation. La Confédération estime que le secteur concerné par la libéralisation n'aura aucune peine à s'organiser sans elle une fois qu'elle se sera retirée du marché. D'autant que l'importation d'éthanol ne constitue pas un service de base requérant une éventuelle participation de la Confédération.

### 1.2.2 Modifications

Matériellement, les bases légales commentées plus en détail au ch. 2 du présent message sont en grande partie reprises du message concernant la révision totale de la Lalc. Les travaux préparatoires ayant toutefois permis d'éclaircir quelques détails relatifs à la privatisation d'Alcosuisse, il a été possible de proposer une formulation plus concise des bases légales correspondantes.

L'intégration de ces nouvelles dispositions dans la Lalc nécessitera toutefois l'adaptation de certains articles existants.

Voici un récapitulatif des modifications les plus importantes.

**Intégration de la RFA dans l'AFD**

Compte tenu de l'intégration de la RFA dans l'AFD, le nom de l'organisation chargée de l'exécution de la loi doit être remplacé dans de nombreux articles.

Il faut par ailleurs effectuer des modifications qui, tout en allant au-delà de l'intégration proprement dite de la RFA dans l'AFD, y sont étroitement liées. La volonté d'exploiter toutes les synergies possibles suppose un rapprochement ou une harmonisation des procédures, du moins sur le principe. Il convient donc d'adapter certains

13 www.eav.admin.ch > Révision de la Lalc > Bases scientifiques > Marché de l'éthanol – suppression du monopole suisse de l'alcool

points de la Lalc à la législation que l'AFD applique en matière de droits de douane et d'impôts à la consommation:

a) *Déclaration spontanée*: aujourd'hui, la plupart des boissons spiritueuses fabriquées en Suisse sont imposées sur la base des quantités constatées officiellement sur place (voir art. 21 Lalc). La loi prévoit des dérogations pour les eaux-de-vie obtenues dans de petites exploitations, des distilleries domestiques ou pour le compte de commettants. L'AFD fonde en revanche l'imposition sur une déclaration spontanée, qui diminue la charge administrative de manière notable. L'abandon de la constatation officielle des quantités permettra de supprimer les offices de surveillance des distilleries.

b) *Réduction des contrôles*: la Lalc en vigueur contient des dispositions qui obligent la RFA à exercer une surveillance sur les boissons spiritueuses fiscalisées. Les grossistes sont par exemple soumis à un régime d'autorisation annuel, alors que les marchandises qu'ils commercialisent ont déjà été imposées lors de l'importation ou lors de la fabrication en Suisse (voir art. 39 à 43 Lalc). Une focalisation accrue sur les marchandises non fiscalisées permettra de mieux tenir compte des risques dans l'emploi des ressources nécessaires au contrôle. La suppression du régime de l'autorisation applicable au commerce de gros allégera la charge pesant sur l'économie.

c) *Droit de gage fiscal*: ce droit de gage est un instrument important pour la garantie des impôts dus, que l'AFD utilise au quotidien. La loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)[14] le prévoit explicitement sous le nom de «droit de gage douanier» (voir art. 76 LD). Cet instrument pourra également servir à garantir l'impôt sur les boissons distillées.

Ces dispositions faisaient partie de la révision totale de la Lalc et n'ont, en tant que telles, fait l'objet d'aucune contestation.

**Privatisation d'Alcosuisse**

Lors de l'élaboration du message concernant la révision totale de la Lalc, les art. 67 à 69 P-Limpspi régissant la privatisation d'Alcosuisse ont été volontairement rédigés de manière ouverte. Le texte permettait ainsi de couvrir juridiquement différentes solutions de mise en œuvre, dont aucune ne sortait clairement du lot à ce stade-là du projet. En l'état actuel, cette multiplicité de possibilités n'est plus valable de sorte que la loi n'a plus besoin d'en tenir compte.

L'art. 76*c* illustre bien ce changement. Il a été rédigé sur la base de l'art. 67 P-Limpspi, qui prévoyait le transfert du centre de profit Alcosuisse dans la société existante «alcosuisse sa» (art. 67, al. 2, let. a, ch. 1) ou dans une autre société (art. 67, al. 2, let. a, ch. 2). Dans sa stratégie de vente du 25 avril 2012, le Conseil fédéral a fixé les modalités de la privatisation et décidé que le centre de profit Alcosuisse serait transféré dans «alcosuisse sa». Il n'est donc plus nécessaire de prévoir des bases légales pour une autre procédure. Bien au contraire, la stratégie de vente a permis de préciser les règles légales relatives au transfert et à la vente d'Alcosuisse (voir art. 76*c*, al. 2).

14 RS **631.0**

Les modifications introduites à l'art. 76*d*, qui découle de l'art. 68 P-Limpspi, s'expliquent de la même manière. La nouvelle disposition est matériellement identique à la précédente en ce qui concerne le transfert des rapports de travail et les garanties selon lesquelles les collaborateurs passant du centre de profit Alcosuisse à «alcosuisse sa» continueront de percevoir leur salaire actuel et conserveront leur emploi pendant un an. La prise en compte des années de service accomplies de manière ininterrompue auprès de la RFA ou d'une autre unité de la Confédération est désormais explicitement prévue par la loi, alors qu'elle ne figurait que dans les commentaires sur la Limpspi. Le nouveau projet de loi clarifie également un point qui a été évoqué à de multiples reprises, à savoir que le transfert dans «alcosuisse sa» ou dans l'AFD pourra déboucher sur une affectation des personnes concernées à de nouvelles fonctions ou à un autre échelon hiérarchique. Il n'est en revanche plus inscrit dans la loi que le refus du contrat proposé par «alcosuisse sa» tient lieu de résiliation de la part de l'employé (voir art. 68, al. 2, P-Limpspi). Ce cas est désormais régi conformément aux art. 104 à 105 de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers)[15]. La même procédure s'appliquera donc au transfert des collaborateurs du centre de profit Alcosuisse dans «alcosuisse sa» et à celui des collaborateurs de la RFA dans l'AFD.

L'art. 76*e*, qui reprend en partie l'art. 69 P-Limpspi, a également été modifié. Il est clair désormais qu'il est plus intéressant financièrement pour la Confédération de maintenir les bénéficiaires de rentes dans l'institution de prévoyance actuelle de PUBLICA que de les transférer dans celle d'«alcosuisse sa». Il n'est donc plus nécessaire de prévoir les conséquences de ce transfert (voir art. 69, al. 3, P-Limpspi).

En revanche, le délai de 18 mois désormais inscrit à l'art. 76*c*, al. 1, va matériellement plus loin que les règles fixées dans le P-Limpspi. L'art. 67, al. 8, let. a, de ce projet prévoyait que la Confédération, déléguant cette tâche à la RFA, pourrait exploiter alcosuisse sa durant un an au maximum après le lancement des activités de cette entreprise. Plusieurs experts en transactions jugeant ce délai très court pour la vente des participations à un particulier, l'art. 76*c*, al. 1, étend cette période transitoire à 18 mois au maximum. Le fait de prévoir une entrée en vigueur échelonnée vise en outre à éviter qu'alcosuisse sa ne conserve inutilement sa position de monopole une fois en mains privées. Le ch. III, al. 4, limite à six mois le temps devant s'écouler entre la privatisation d'alcosuisse sa et la libéralisation du marché.

**Libéralisation du marché de l'éthanol**

Abstraction faite du ch. III, al. 4, qui régit l'entrée en vigueur des modifications correspondantes, la libéralisation du marché de l'éthanol ne fait l'objet d'aucune disposition concrète.

Sur le plan juridique, elle découle de l'abrogation de l'art. 27. Elle permettra aussi aux entreprises d'importer de l'éthanol pour leur propre compte sans régime dérogatoire.

La suppression du monopole d'importation entraîne la modification de plusieurs articles de la Lalc actuelle. Matériellement, ces modifications s'inspirent des propo-

15 RS **172.220.111.3**

sitions que le Conseil fédéral avait faites dans le cadre de la révision totale de la Lalc:

a) *Autorisation d'utilisation*: seul le détenteur d'une autorisation d'utilisation est habilité à utiliser et à stocker en suspension d'impôt de l'éthanol non dénaturé. Il peut remettre cet éthanol non imposé à un tiers, à condition que ce dernier dispose d'une autorisation similaire ou du statut d'entrepôt fiscal. En outre, le détenteur d'une autorisation d'utilisation ne doit fournir de sûretés que s'il livre plus de 2000 litres d'alcool pur par an au secteur des boissons (par ex. pour la production d'absinthe). Il ne doit pas en fournir pour la part d'éthanol qui n'est pas remise à ce secteur (voir art. 32 du présent projet de loi).

b) *Dénaturation complète ou partielle*: l'utilisation et la remise d'éthanol complètement dénaturé sont d'ores et déjà exonérées d'impôt. Il n'y a dénaturation complète que si l'éthanol a été additionné d'au moins deux substances qui le rendent impropre à la consommation. S'il n'est additionné que d'une substance et qu'il ne soit par conséquent que partiellement dénaturé, l'alcool en question doit faire l'objet d'une dérogation pour être utilisé en franchise. Or la demande en éthanol de cette sorte croît depuis plusieurs années, principalement en raison d'exigences de production plus sévères dans les industries pharmaceutique et alimentaire. C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi reprend une proposition faite dans le cadre de la révision totale, à savoir que la dénaturation partielle suffira à fonder l'exonération fiscale et qu'aucune dérogation ne sera nécessaire (voir art. 31 du présent projet de loi).

Les mesures suivantes, que le Conseil fédéral avait proposées lors de la révision totale de la Lalc, peuvent être reprises telles quelles dans le projet de révision partielle:

**Autorisation d'importer des échantillons d'éthanol**

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

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

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

**Réduction des droits de douane**

L'éthanol non dénaturé qui présente une teneur en alcool d'au moins 80 % du volume (NT 2207.1000) est soumis au montant ordinaire des droits douane, qui est de 35 francs par 100 kilogrammes brut. Une exonération est accordée à l'éthanol importé de l'UE, de l'AELE, des pays en développement et des pays émergents visés dans le SGP ainsi que des pays avec lesquels la Suisse a conclu un accord de libre-échange si une preuve d'origine valable est fournie lors de l'importation (voir également ordonnance du 16 mars 2007 sur les préférences tarifaires[16]).

A l'heure actuelle, un sixième de l'éthanol importé est en moyenne soumis au montant ordinaire des droits de douane. Le DFF a toutefois abaissé ce montant à 18 francs ou 70 centimes par 100 kilogrammes brut si l'éthanol est importé par Alcosuisse en vue de la constitution des réserves obligatoires ou d'une dénaturation. Le DFF s'est fondé à cet égard sur l'art. 14, al. 2, LD, en vertu duquel les taux peuvent être réduits pour certains emplois si la nécessité économique est prouvée et qu'aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

La suppression du monopole d'importation et l'autorisation de tiers à effectuer la dénaturation ne justifient pas le maintien des allégements douaniers dont le centre de profit bénéficie. Par conséquent, le montant des droits de douane applicable aux marchandises des NT 2207.1000, 2207.2000 et 2208.9010 est fixé à 0 franc dans l'annexe 1, partie 1*a*, de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes[17].

## 2 Commentaire des dispositions

**Remarque préliminaire**

Aujourd'hui déjà, la seconde phrase de l'art. 1 renvoie à l'application de la législation sur les douanes, sauf disposition contraire de la Lalc. La RFA a réglementé la perception des émoluments dans un acte distinct, fondé sur la Lalc (ordonnance du 22 novembre 2006 relative aux émoluments de la Régie fédérale des alcools[18]). Elle n'a en revanche édicté aucune disposition concernant d'autres questions telles que la protection des données dans le cadre de l'utilisation de systèmes informatiques, l'assistance administrative ou encore l'établissement de statistiques. Le transfert de la compétence d'exécution à l'AFD indique clairement que la disposition doit être considérée comme un renvoi aux actes législatifs douaniers traitant des mêmes thèmes, ce qui permet d'alléger la Lalc. Le fait que ces questions transversales soient réglées dans un acte législatif douanier unique produira les gains de synergie visés par l'intégration de la RFA dans l'AFD. Les actes régissant les autres impôts à la consommation contiennent d'ailleurs le même genre de renvoi (voir art. 3 de la loi du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (Ltab)[19] et art. 6 de la loi du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB)[20]).

16 RS **632.911**
17 RS **632.10**
18 RS **689.5**
19 RS **641.31**
20 RS **641.411**

Les émoluments perçus en exécution de la loi seront fondés juridiquement dans l'ordonnance du 4 avril 2007 sur les émoluments de l'Administration fédérale des douanes[21].

Les bases légales relatives à la protection des données dans le cadre de l'utilisation des systèmes informatiques nécessaires à l'exécution de la Lalc figureront dans l'ordonnance du 4 avril 2007 sur le traitement des données dans l'AFD[22]. Cet acte devra être adapté en conséquence.

En ce qui concerne l'assistance administrative, il n'y a pas lieu de prévoir une disposition spéciale semblable à celle qui figurait à l'art. 43 P-Limpspi dans le cadre de la révision totale de la Lalc. Conformément au renvoi formulé dans la seconde phrase de l'art. 1, les art. 112 et 113 LD sont déterminants à cet égard.

**Commentaires**

*L'expression* «Régie fédérale des alcools» *est remplacée par les expressions* «Administration fédérale des douanes» *ou* «administration des douanes». Etant donné qu'il est prévu d'intégrer la RFA dans l'AFD, il est nécessaire de changer partout le nom de l'autorité compétente.

*Préambule*

La Lalc en vigueur se fonde encore sur l'art. 32$^{bis}$ de la Constitution de 1874[23]. Le préambule a été adapté à la faveur de la présente révision partielle avec l'inscription des articles correspondants de la Constitution (Cst)[24] actuelle. La Lalc partiellement révisée se fonde par conséquent sur les art. 105 et 131, al. 1, let. b, Cst.

*Art. 7, al. 1, 2$^{e}$ phrase*

Le contrôle des distilleries concessionnaires sera à l'avenir assuré par des organes de l'AFD.

*Art. 11, al. 6*

*Ne concerne que le texte allemand.*

*Art. 15, al. 1 et 2*

*Al. 1:* les distilleries domestiques seront également placées sous la surveillance de l'AFD.

*Al. 2:* par suite de l'intégration de la RFA dans l'AFD, toute transformation concernant une installation de distillation devra être signalée à l'administration des douanes.

21 RS **631.035**
22 RS **631.061**
23 RS **1** 3; RO **1985** 1025; **1996** 1490
24 RS **101**

*Art. 20, al. 3*

La Lalc en vigueur mentionne à plusieurs reprises la possibilité de créer un entrepôt fiscal dans trois situations fiscales distinctes:

– production indigène de boissons spiritueuses (art. 20, al. 3);
– importation de boissons spiritueuses (art. 34, al. 3);
– éthanol non imposé (art. 37, al. 2).

L'ordonnance sur l'alcool soumet déjà les entrepôts fiscaux à une réglementation uniforme (voir section 7, art. 27 à 35, de l'ordonnance du 12 mai 1999 sur l'alcool [OLalc][25]). Afin de remédier à la dispersion des dispositions qui s'appliquent aux entrepôts fiscaux et ainsi de mettre un terme à la confusion qui en découle, l'art. 34 du projet de loi crée désormais une base légale formelle uniforme pour l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal (voir également art. 31 et 37). Par conséquent, l'art. 20, al. 3, est abrogé.

*Art. 21, al. 1*

Conformément au droit en vigueur, toutes les quantités d'alcool produites lors d'une même distillation doivent être constatées officiellement, sur place, par un représentant de la RFA. Ce constat constitue la base de la taxation.

L'AFD, elle, applique le principe de la déclaration spontanée tant pour les droits de douane que pour les impôts à la consommation. Selon ce principe, l'assujetti signale les opérations soumises à l'impôt et assume ainsi la responsabilité quant à l'exhaustivité et à l'exactitude des informations qu'il fournit. La taxation est ensuite établie sur la base de cette déclaration. Dans la perspective de l'intégration de la RFA dans l'AFD, la constatation officielle des quantités de boissons spiritueuses produites est remplacée par le principe de la déclaration spontanée.

La RFA a déjà expérimenté ce principe dans plusieurs entrepôts fiscaux et obtenu des résultats satisfaisants à cet égard. Il est désormais prévu de l'étendre à toutes les opérations donnant lieu à la perception de l'impôt sur les boissons distillées. Les frais liés à l'acquisition d'instruments de mesure conformes à l'ordonnance du 15 février 2006 sur les instruments de mesure[26] et aux dispositions d'exécution correspondantes sont supportables pour les distillateurs.

En vertu de l'art. 10, al. 1, OLalc, l'AFD pourra à tout moment effectuer des contrôles a posteriori, afin par exemple de comparer les quantités de matières premières achetées avec le volume de boissons obtenues par distillation.

*Art. 23, al. 1, 1bis et 3*

*Al. 1:* la première phrase laisse ouverte la question de la compétence en matière de perception de l'impôt et le soin à l'AFD de la définir elle-même. Fondée sur la deuxième phrase, l'instauration du principe de la déclaration spontanée permet à

25 RS **680.11**
26 RS **941.210**

l'administration des douanes d'ordonner que les quantités produites ou sorties d'un entrepôt fiscal soient déclarées par voie électronique plutôt que sur papier.

L'*al. 1bis* accorde au Conseil fédéral la compétence de définir plus précisément les modalités de la taxation (périodicité de la déclaration, objet de la déclaration, etc.).

L'*al. 3* autorise l'AFD à effectuer les contrôles nécessaires en tout temps, même après la libéralisation du marché de l'éthanol.

*Art. 27*

La suppression du monopole que la Confédération détient sur l'importation de l'éthanol n'a pas été contestée lors du projet de révision totale de la Lalc. Elle est concrétisée dans le cadre de la présente révision partielle par l'abrogation pure et simple de l'art. 27.

*Art. 28, 29, 31 et 34*

La suppression du monopole d'importation de la Confédération nécessite un remaniement terminologique. L'alcool continuera d'être imposé. L'expression «droit de monopole» n'est plus actuelle. Elle est donc remplacée par «impôt» dans les art. 28, 29, 2e phrase, et 31, 1re phrase. En outre, dans l'art. 34, al. 2, l'expression «ces droits et taxes» est remplacée par «l'impôt».

*Art. 28*

Du fait de la libéralisation du marché de l'éthanol, l'importation d'éthanol ne sera plus un droit exclusif de la Confédération. L'art. 28 s'appliquera donc désormais à l'éthanol, en vertu de la définition donnée à l'art. 2, al. 1. Comme la deuxième partie de la phrase l'indique, l'éthanol sera soumis au même impôt que les eaux-de-vie de spécialités. Conformément à l'art. 22, le taux de l'impôt reste fixé par voie d'ordonnance.

*Art. 31 et 32*

Le projet de révision partielle maintient le principe selon lequel les alcools et les produits contenant de l'alcool qui sont impropres à la consommation ne sont pas soumis à l'impôt. Sont donc d'abord exonérées d'impôt les marchandises dénaturées. Même s'il n'est pas destiné à la consommation, l'éthanol ne doit pas parvenir au client final sans avoir été dénaturé. En effet, un alcool à brûler non dénaturé reste propre à la consommation (à l'instar de la vodka) et pourrait donc être consommé sans que l'impôt sur l'alcool soit acquitté.

La révision partielle reprend dans cet article des instruments qui étaient prévus dans la révision totale, à savoir l'autorisation d'utilisation (art. 9 P-Limpspi) et la dénaturation (art. 20 P-Limpspi).

*Art. 31, al. 1:* la révision partielle est l'occasion de biffer la seconde phrase de l'article, qui renvoie aux art. 37 et 38. Issu de la version originelle de la Lalc, ce renvoi n'avait déjà plus aucun sens dans le droit en vigueur.

*Art. 31, al. 2:* le droit en vigueur dispose que l'éthanol doit être additionné d'au moins deux substances déterminées par les autorités pour être considéré comme complètement dénaturé et donc impropre à la consommation. En raison de nouvelles prescriptions touchant essentiellement au domaine technique et scientifique, moins de 10 % de l'éthanol fourni par Alcosuisse est complètement dénaturé à l'heure actuelle. Il faut donc supprimer l'obligation de procéder à une dénaturation complète de l'alcool. L'adjonction d'une seule substance suffira désormais à considérer que la marchandise est dénaturée.

Selon le droit en vigueur, seule la RFA est habilitée à dénaturer l'éthanol. Après la suppression du monopole de la Confédération, la dénaturation relèvera de la compétence de l'AFD et des entreprises dont l'autorisation d'utilisation prévoira cette tâche. Cette habilitation pourra même être octroyée aux propriétaires d'un entrepôt fiscal. Ceux-ci devront toutefois remplir les mêmes conditions que les détenteurs d'une autorisation d'utilisation pour ce qui est de la possibilité de contrôler la dénaturation. Le Conseil fédéral devra déterminer par voie d'ordonnance qui est habilité à effectuer une dénaturation et dans quels cas une dénaturation doit être effectuée.

*Art. 31, al. 3:* la dénaturation des différents produits devra être réglée au cas par cas dans l'autorisation d'utilisation ou, le cas échéant, dans l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal. L'AFD devra déterminer les méthodes et les substances qui devront être utilisées lors des dénaturations effectuées en Suisse, et celles qui sont reconnues dans notre pays pour les produits importés.

*Art. 32, al. 1:* l'autorisation d'utilisation permet à son détenteur d'acheter, d'utiliser et d'acheminer de l'éthanol non dénaturé et non imposé. Cet instrument ne doit être accordé qu'à des fins professionnelles. Est réputé exercer une activité professionnelle au sens de cette disposition quiconque exerce de manière indépendante une activité commerciale ou professionnelle fondée sur la prestation de services dans l'intention de réaliser un revenu à long terme et qui affiche sa présence sur le marché sous son propre nom (voir message du Conseil fédéral du 25 juin 2008 sur la simplification de la TVA[27]).

*Art. 32, al. 2:* l'autorité précise dans l'autorisation que les marchandises non imposées ne peuvent être utilisées que pour la fabrication de produits exonérés d'impôt (par ex. détergents, cosmétiques ou produits pharmaceutiques) ou dans des processus professionnels (par ex. nettoyage d'installations de production). L'autorisation peut même porter sur des recettes précises. Elle peut par ailleurs indiquer que les produits fabriqués sont exclusivement destinés à l'exportation. Ces marchandises peuvent être acquises en Suisse ou à l'étranger.

*Art. 32, al. 3:* l'autorisation d'utilisation permet par ailleurs à son détenteur de remettre (et d'acheminer jusqu'au destinataire) les marchandises non dénaturées et non imposées à d'autres entreprises qui, en vertu de leur statut d'entrepôt fiscal ou d'une autorisation d'utilisation similaire, ont également le droit d'acheter ce genre de biens (let. a).

Dans la mesure où les quantités d'alcool pur remises ou employées pour une utilisation imposable n'excèdent pas 2000 litres par an, le détenteur d'une autorisation

27 FF **2008** 6277, en l'occurrence p. 6337

d'utilisation pour de l'éthanol non imposé n'est pas tenu de fournir de sûretés. Au-delà de ce plafond, des sûretés sont requises, comme c'est le cas pour les entrepôts fiscaux. Leur montant est déterminé en fonction de la quantité d'éthanol remise ou employée pour une utilisation imposable (let. b).

*Art. 34*

*Al. 1 et 2:* du fait de l'intégration de la RFA dans l'administration des douanes, l'autorité responsable de l'exécution de la loi dans son ensemble, soit l'AFD, ne percevra plus l'impôt sur les boissons distillées payable à la frontière à la demande d'une autre autorité fédérale, mais se chargera elle-même de cette tâche. La disposition spéciale concernant la compétence de l'AFD à la frontière (al. 1) n'a donc plus lieu d'être, pas plus que celle qui prescrit l'application par analogie de la législation douanière à la perception de l'impôt sur les boissons distillées dû à la frontière (al. 2). L'application de la législation douanière est déjà garantie par la seconde phrase de l'art. 1.

*Al. 3 et 4:* ces alinéas posent les bases légales des dispositions de l'ordonnance qui établiront de manière précise les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal. A l'heure actuelle, ces conditions sont définies pour différents genres d'exploitation aux art. 20, al. 3, 34, al. 3, et 37, al. 2, Lalc. Il faudra notamment déterminer dans l'ordonnance le chiffre d'affaires minimal requis et le calcul des sûretés.

*Art. 34a*

Cette nouvelle prescription présente un contenu semblable à celui de l'actuel art. 38, al. 3. Après la suppression du monopole d'importation, l'AFD en tant qu'autorité fiscale ne disposera plus des mêmes moyens pour savoir qui achète de l'éthanol et dans quel but. L'art. 34*a* lui permettra d'effectuer les contrôles nécessaires après la libéralisation du marché de l'éthanol.

*Art. 35*

L'art. 35 doit être abrogé.

*Al. 1:* un sixième de l'éthanol importé aujourd'hui est en moyenne soumis au montant ordinaire des droits de douane, qui est de 35 francs. Les importations privées ou illégales sont ainsi devenues inintéressantes, renforçant du même coup le monopole que la Confédération détient sur l'importation de l'éthanol. Les allégements douaniers dont le centre de profit Alcosuisse bénéficie à l'heure actuelle pour l'éthanol des NT 2207.1000 et 2208.9010 (18 ou 15 francs [réserves obligatoires] et 70 centimes [dénaturation]) n'auront plus lieu d'être après la suppression du monopole d'importation. L'éthanol pouvant être destiné à des usages multiples, il n'est pas possible d'en déterminer un qui, à l'importation, constituerait la condition générale d'un allégement fiscal. Il paraît donc plus cohérent de supprimer ce droit de douane élevé, qui doit être considéré comme une mesure d'accompagnement du monopole d'importation. L'ensemble des acteurs économiques pourront ainsi, dès l'ouverture du marché de l'éthanol, profiter de cette suppression. L'éthanol n'étant pas fabriqué

en Suisse, il n'y a aucun intérêt économique à percevoir un droit de douane à l'importation.

Le principe de l'unité de la matière requiert la libéralisation du marché pour tous les produits à base d'éthanol entrant à l'heure actuelle dans le champ de compétence de la RFA. Ainsi, le droit de douane de 70 centimes qui grève l'alcool éthylique et les eaux-de-vie dénaturés de toutes teneurs en alcool (NT 2207.2000) doit être supprimé.

*Al. 2:* après la libéralisation du marché de l'éthanol et la suppression de la RFA, il n'est pas prévu que la division de l'AFD se substituant à la régie ou qu'une autre autorité fédérale importe des boissons spiritueuses à des conditions spéciales. L'al. 2 n'a donc plus de raison d'être.

*Art. 37*

Les éléments de l'article qui restent pertinents pour le marché libéralisé de l'éthanol (autorisation d'utilisation, dénaturation) seront désormais régis par l'art. 31. L'art. 37 doit donc être abrogé.

*Art. 38*

L'art. 38 doit être abrogé.

*Al. 1:* compte tenu du retrait de la Confédération du marché de l'éthanol, il n'est plus nécessaire de réglementer les prix de vente.

*Al. 2:* conformément à la Lalc en vigueur, un impôt correspondant à celui qui grève l'eau-de-vie de spécialités est perçu sur les boissons distillées propres à la consommation que la RFA ou son centre de profit vend. Du fait de l'abolition du monopole d'importation, la RFA ne vendra plus de boissons distillées, de sorte qu'il ne sera plus nécessaire de réglementer spécifiquement l'imposition de cette activité.

*Al. 3:* le contenu de cette disposition figure désormais à l'art. 34*a*.

*Art. 39a, 40 et 40a*

Ces articles doivent être abrogés.

La licence pour l'exercice du commerce de gros n'a plus de raison d'être. Conformément aux principes de l'AFD, les marchandises imposées ne doivent pas être soumises à des contrôles supplémentaires de la part de l'Etat. Si celui-ci a déjà prélevé l'impôt, il est inutile que les milieux économiques ou les autorités publiques affectent davantage de ressources à la surveillance du bien soumis à l'impôt à la consommation.

L'obligation d'obtenir une patente cantonale pour exercer le commerce de détail de boissons distillées est en revanche maintenue. Elle reste définie à l'art. 41*a*.

La distinction terminologique entre commerce de détail et commerce de gros reste importante, car les dispositions régissant la publicité sont moins strictes dans le commerce de gros que dans le commerce de détail.

*Art. 44*

La révision partielle de la Lalc prive la RFA de son statut d'établissement autonome. Une fois intégrée dans l'administration fédérale centrale, c'est-à-dire dans l'AFD, la régie n'enregistrera et ne déclarera plus ses recettes et ses dépenses dans un compte spécial. Il faut donc redéfinir le mode de calcul des recettes nettes.

*Art. 1 et 2:* conformément au projet de révision totale de la Lalc, les recettes nettes, dont les cantons reçoivent une part de 10 % (dîme de l'alcool), correspondent au revenu total des impôts (recettes brutes) après déduction d'un forfait d'exécution.

Ce forfait sert à indemniser la Confédération, c'est-à-dire l'AFD, des dépenses résultant de la loi et des dépenses nécessaires à l'exploitation. Il couvre les éléments suivants:

– essentiellement les coûts de personnel, les charges de biens et services et les coûts d'infrastructure liés à l'exécution de la législation sur l'alcool; ces dépenses seront désormais assumées par l'AFD, dont elles constitueront une partie de l'enveloppe budgétaire;
– dans une moindre mesure, les subsides versés actuellement par la RFA; dans la limite des moyens financiers à disposition, il faut poursuivre et encourager la collaboration avec les différents acteurs du secteur des boissons spiritueuses ainsi qu'avec l'Institut des sciences en denrées alimentaires d'Agroscope et avec l'Ecole de Changins, qui axent leurs travaux de recherche sur des thèmes tels que la qualité des matières premières, l'amélioration de la qualité ou encore la formation et le perfectionnement des distillateurs; il faut aussi continuer à soutenir les organisations qui, sur le plan suisse ou international, luttent contre l'alcoolisme (art. 43*a*).

Le Conseil fédéral fixera par voie d'ordonnance le montant du forfait d'exécution et le détail des dépenses à couvrir.

D'autres recettes liées jusqu'à présent à l'exécution de la Lalc ne pourront plus être prises en compte dans le calcul des recettes nettes. Cet abandon concerne par exemple le rendement de la fortune, puisque la RFA perdra sa personnalité juridique et donc sa capacité à disposer de son patrimoine, ou encore les recettes tirées des émoluments et amendes, puisque celles-ci ne seront plus perçues ni présentées dans un compte séparé.

*Al. 3:* la part des cantons continuera d'être calculée en fonction de la population résidente moyenne de ces derniers, déterminée chaque année par le nouveau recensement. Les cantons sont libres d'utiliser ces fonds comme ils l'entendent afin d'atteindre les objectifs qui leur sont assignés par la Constitution.

## Chapitre VI*a* Gage fiscal

*Art. 46*

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

Comme dans d'autres lois fiscales (par ex. LIB, LD, Limpmin), la nouvelle loi instaure un droit de gage légal sur tous les produits soumis à l'impôt qui sont fabriqués ou entreposés sur le territoire suisse (à savoir les boissons spiritueuses, l'éthanol et les boissons alcooliques obtenues exclusivement par fermentation dont la teneur en alcool est supérieure à 18 % du volume ainsi que les produits additionnés de boissons distillées ou contenant de l'alcool).

La création d'un droit de gage fiscal se justifie par le fait que pour 80 % de ces produits, qu'ils soient importés ou fabriqués en Suisse, les charges fiscales ne sont pas réclamées immédiatement, puisque ceux-ci sont généralement stockés dans des entrepôts fiscaux. Etant donné que les boissons distillées destinées à être bues supportent la charge fiscale la plus élevée parmi tous les impôts indirects, il semble indiqué de garantir le recouvrement de cette dernière plus efficacement qu'avec les mesures actuelles.

Pour les particuliers, l'introduction du droit de gage a l'avantage de réduire le montant des garanties financières ou des autres sûretés liées à l'exploitation d'un entrepôt fiscal ou, le cas échéant, à une autorisation d'utilisation.

Basé sur le droit civil, ce droit de gage permettra à l'AFD de procéder à la réalisation de la marchandise qui en est l'objet, afin d'obtenir le paiement de la créance fiscale garantie par le gage. Naissant de plein droit, ce gage s'applique aux boissons distillées et aux produits en contenant, assujettis à l'impôt, se trouvant dans un entrepôt fiscal, chez le producteur ou chez l'importateur. Comme droit réel, il est lié au produit, et l'impôt peut être réclamé directement à l'acquéreur.

*Art. 47*

Les boissons distillées doivent séquestrées chez leur possesseur. Le séquestre consiste en la mainmise sur le gage ou en l'interdiction faite au possesseur de la marchandise d'en disposer. Ces mesures peuvent être attaquées par voie de réclamation conformément à l'art. 49.

*Art. 48*

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

*Art. 49, 50 et 51*

Les art. 49 et 51 règlent les voies de droit au sein de l'AFD. L'art. 49 correspond dans une large mesure à l'art. 31 LTab, alors que le nouvel art. 50 règle le cas particulier que constituent les recours contre des décisions fondées sur l'art. 42*b*. L'art. 51 s'inspire quant à lui de l'art. 32 LTab.

*Art. 49, al. 1, et art. 50:* ces dispositions concernent toutes les décisions de première instance rendues par la DGD en vertu de la Lalc. En font notamment partie les

concessions, les autorisations d'exploiter un entrepôt fiscal et les autorisations d'utilisation ainsi que les taxations et les décisions portant sur le classement des producteurs. La procédure de réclamation contre les décisions de la DGD concernant la limitation de la publicité au sens de l'art. 42*b* est toutefois abandonnée. Etant donné qu'il s'agit de décisions de constatation pleinement justifiées concernant des projets publicitaires considérés comme illicites dans le cadre d'un examen préliminaire, une procédure de réclamation ne rapporterait rien à la partie recourante qui, faute de pouvoir obtenir gain de cause, ne ferait que perdre du temps.

*Art. 49, al. 2 à 5:* ces alinéas reprennent la pratique de la LTab, qui précise ou reflète quant à elle les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)[28].

*Art. 51:* pour les décisions rendues par les bureaux de douane et les directions d'arrondissement, le nouvel art. 51 prévoit dans tous les cas, de manière analogue à la LTab, un délai de recours de 60 jours qui constitue une exception au délai de recours ordinaire.

*Art. 52, 53, 54, 56 et 57*

La révision partielle de la Lalc est l'occasion de conformer les art. 52, 53, 54, 56 et 57 aux directives de la Confédération sur la technique législative[29] (Cm 90). Ainsi, la structure moderne des dispositions pénales est reprise et la peine encourue, en l'occurrence le montant de l'amende, est mentionnée au début des articles. De plus en plus usuelle aujourd'hui, l'indication d'une amende maximale comme peine la plus lourde encourue n'a jusqu'ici pas été introduite dans le droit douanier ni dans les actes législatifs autres que douaniers que l'AFD doit appliquer, à l'exception de la loi sur la taxe de valeur ajoutée. Etant donné que les modifications légales envisagées dans la présente révision partielle se limitent aux changements nécessaires à l'intégration de la RFA dans l'AFD et à la libéralisation du marché de l'éthanol, on renonce à moderniser davantage les dispositions pénales. Le fait que le montant de l'amende soit lié à celui des redevances fiscales soustraites ou compromises permet en outre à l'autorité de jugement de garantir une égalité de traitement lors de la fixation de la peine.

La peine privative de liberté de trois ans au plus prévue dans l'actuelle Lalc (art. 52, al. 2, et art. 54, al. 3) doit être ramenée à un an, sur le modèle des autres lois relatives aux impôts à la consommation (par ex. art. 35, al. 2, LIB).

*Art. 52, 54 et 56*

Après la suppression du monopole d'importation, l'importation et la mise sur le marché de l'éthanol ne seront plus réservées à la Confédération. Le secteur privé bénéficiera également de ce droit. Par conséquent, les éléments constitutifs de l'importation et de la mise sur le marché illicites de boissons distillées dont la teneur

28 RS **172.021**
29 www.bk.admin.ch > documentation > publications > langues > documents français > aides à la traduction et à la rédaction > rédaction d'actes législatifs > directives sur la technique législative (DTL)

en alcool est supérieure à 80 % du volume tel qu'il est mentionné à la let. a doivent être abrogés (art. 52, al. 1, let. a).

Ces états de fait ne constituent donc plus une infraction préalable à un recel au sens de l'art. 56, let. a.

La soustraction et la compromission de l'impôt resteront cependant punissables (art. 54), de même que l'acquisition de boissons distillées qui n'ont pas été déclarées lors de l'importation en Suisse. Cet état de fait est réglé à l'art. 56, let. b (sans changement sur le fond).

*Art. 57, al. 1 et 2*

La suppression de la licence pour l'exercice du commerce de gros rend cet état de fait pénal caduc (actuel al. 1, let. a).

*Art. 58a*

Le droit de gage fiscal (voir art. 46*a*) est un instrument élémentaire pour garantir le recouvrement des prétentions fiscales. Par conséquent, doit être puni quiconque détruit ou dispose de l'objet du gage sans l'accord des autorités.

Le détournement du gage fiscal est punissable, peu importe qu'il ait été commis intentionnellement ou par négligence. Si l'auteur agit intentionnellement, il est puni d'une amende maximale de 100 000 francs. S'il agit par négligence, la peine est une amende de 30 000 francs au plus.

*Art. 59, al. 3*

Les modifications proposées entraînent les adaptations nécessaires prévues aux alinéas 1 et 2. En revanche l'alinéa 3 doit être abrogé, dès lors que l'AFD sera à l'avenir compétente pour l'exécution de la Lalc dans son ensemble.

*Art. 59a*

En vertu de l'art. 7 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)[30], il est loisible de renoncer à poursuivre la personne physique punissable et de condamner l'entreprise au paiement de l'amende à sa place. Cette réglementation spéciale tient compte du fait que les longues enquêtes menées pour retrouver la personne ayant commis l'infraction ainsi que les organes éventuellement complices sont rarement rentables. Elle soulage l'administration et épargne à l'entreprise commerciale concernée des investigations peu appréciées. Il s'agit d'une responsabilité subsidiaire de l'entreprise commerciale.

Comme c'est déjà le cas dans la loi sur les douanes et d'autres lois fiscales, une disposition spécifique sera inscrite dans la Lalc pour permettre de poursuivre les entreprises commerciales, même dans le cas d'amendes plus élevées. Elles ne devront toutefois pas excéder 50 000 francs.

30 RS **313.0**

*Art. 59b*

La disposition règle les cas où le même état de fait constitue une infraction à la présente loi ou, à la fois une ou plusieurs infractions à la présente loi et à une autre loi, par exemple à la loi sur les douanes ou à la loi du 12 juillet 2009 sur la taxe sur la valeur ajoutée[31] dont la poursuite et le jugement incombent à la même autorité. Cette réglementation est nécessaire, car l'art. 49 du code pénal[32] n'est pas applicable aux amendes, conformément à l'art. 9 DPA. En vertu de ce dernier, les amendes sont additionnées lors de la fixation de la peine. Or, le cumul des peines conduit souvent à une punition trop sévère des infractions commises. C'est pourquoi il semble judicieux d'inscrire dans la loi une disposition spécifique partant de la peine prévue pour l'infraction la plus grave et permettant de punir l'auteur de manière plus proportionnelle à la faute qu'il a commise.

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

*Art. 63*

Les expressions «Régie fédérale des alcools» et «régie des alcools» sont remplacées par «administration des douanes».

*Art. 67*

Institution juridique prévue dans toutes les lois fiscales de la Confédération, la réquisition de sûretés fournit à l'AFD une garantie pour une prétention financière dont le recouvrement paraît compromis. Outre les créances fiscales, elle concerne toutes les autres créances. Des sûretés peuvent être requises même si la créance n'est pas encore échue.

Les dispositions actuelles sont modifiées en ce sens que la décision de réquisition de sûretés est assimilée à un jugement et réputée ordonnance de séquestre au sens de l'art. 274 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)[33], permettant ainsi à l'office des poursuites de saisir rapidement des éléments de fortune. L'opposition à l'ordonnance de séquestre selon l'art. 278 LP est exclue, et le recours contre la décision de réquisition de sûretés n'a pas d'effet suspensif.

*Art. 71*

*Al. 1:* la RFA a été dotée de la personnalité juridique en vertu de la loi fédérale du 29 juin 1900 sur l'alcool[34]. En tant que personne morale autonome, elle agit et conclut actuellement des contrats en son nom propre et est inscrite au registre foncier de plusieurs communes en tant que propriétaire d'immeubles.

31 RS **641.20**
32 RS **311.0**
33 RS **281.1**
34 FF **1900** III 487

La suppression du monopole d'importation et le retrait de la Confédération du marché de l'éthanol modifient les conditions justifiant jusqu'à présent l'autonomie juridique de la RFA.

En outre, la tâche principale de la RFA, à savoir la perception de l'impôt sur les boissons distillées, constitue une tâche ministérielle qui, selon la typologie des tâches établie dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise du 13 septembre 2006[35] fait partie des tâches originelles devant être accomplies par l'administration fédérale centrale.

C'est pourquoi la RFA sera supprimée en tant qu'institution et intégrée dans l'administration fédérale centrale. C'est l'AFD qui assumera désormais les tâches découlant de la législation sur l'alcool.

L'abrogation de l'al. 1, 2e phrase, n'entraîne pas à elle seule la suppression de la personnalité juridique. Celle-ci est donc mentionnée explicitement à l'art. 76*b*, dans le chapitre consacré aux dispositions transitoires et finales.

*Al. 2:* l'actuelle répartition des tâches avec l'Office fédéral de l'agriculture sera maintenue. Ce dernier restera ainsi responsable de l'utilisation sans distillation des matières premières des distilleries (ancien art. 71, al. 1bis).

*Al. 3 et 4:* une fois qu'elle ne sera plus dotée de la personnalité juridique, la RFA ne tiendra plus de comptabilité propre et ne bénéficiera plus d'une exonération fiscale spéciale. C'est pourquoi ces deux alinéas doivent être abrogés.

*Al. 6:* par suite de l'intégration de la RFA dans l'AFD, les offices de surveillance des distilleries seront supprimés. Le contrôle sera désormais exercé par des organes de l'AFD. L'al. 6 doit donc être abrogé.

*Art. 72*

Le registre des détenteurs d'une autorisation d'utilisation sert à informer les milieux économiques des personnes autorisées à acquérir des boissons distillées non fiscalisées. Cela permet en particulier aux entreprises spécialisées dans l'éthanol de savoir si elles sont tenues de remettre une déclaration fiscale avant la livraison.

*Art. 76b*

Un nouvel article prévoyant la suppression de la personnalité juridique de la RFA (ancien art. 70 P-Limpspi; voir commentaire de l'art. 71 ci-dessus) doit être instauré ici avec des dispositions transitoires relatives aux modifications proposées.

*Art. 76c*

Issu de l'art. 67 P-Limpspi, cet article prend en considération les décisions de principe prises par le Conseil fédéral.

35 FF **2006** 7799

*Al. 1:* la présente disposition représente la procédure en deux étapes (*share deal*) telle qu'elle a été définie par le Conseil fédéral dans la stratégie de vente du 25 avril 2012:

Dans un premier temps (lancement des activités), le centre de profit Alcosuisse sera transféré dans «alcosuisse sa», entreprise créée en 1998 par la RFA et restée inactive jusqu'ici. Dans un deuxième temps (privatisation), les participations détenues dans «alcosuisse» sa seront vendues à un acheteur privé.

Conformément à la stratégie de vente, la Confédération entend se retirer du marché de l'éthanol. C'est pourquoi les participations de la RFA dans «alcosuisse sa» seront vendues avant la libéralisation du marché et, partant, au plus tard 18 mois après le lancement des activités de l'entreprise.

*Al. 2:* cet alinéa constitue la base du transfert dans «alcosuisse sa» des actifs nécessaires à l'exploitation et règle dans le détail la procédure, en particulier les compétences du Conseil fédéral. Comme solution de remplacement au *share deal*, le Conseil fédéral aura également la possibilité de vendre séparément les valeurs patrimoniales qui n'ont pas été transférées dans «alcosuisse sa» *(asset deal*). En vertu de l'art. 78, il peut édicter d'autres dispositions nécessaires à l'application de l'art. 76*c*.

*Al. 3:* le transfert prévu s'écarte des dispositions de la loi du 3 octobre 2003 sur la fusion (LFus)[36]. C'est pourquoi l'al. 3 exclut expressément l'applicabilité de la LFus. L'entreprise «alcosuisse sa» remplacera automatiquement la RFA dans tous les rapports contractuels (mandats, relations avec les clients). Cela vaudra également pour les inscriptions aux différents registres (registre foncier, registre des marques ou des brevets, etc.) et pour les procès civils pendants. Les décisions du Conseil fédéral concernant le transfert dans «alcosuisse sa» et la vente (notamment le bilan de transfert et les inventaires correspondants) constituent la base des inscriptions aux différents registres et des modifications apportées à ces derniers ainsi que de l'apport en nature à «alcosuisse sa». Les rapports de droit privé concernés ne seront ainsi pas modifiés par le transfert. L'entreprise «alcosuisse sa» sera tenue de procéder aux changements formels qui s'avéreront nécessaires (par ex. nouvelles désignations, communications aux partenaires contractuels).

*Al. 4 et 5:* ces dispositions prévoient une exonération de tout impôt et émolument pour l'ensemble du processus de réorganisation.

*Al. 6:* les coûts relatifs à la désaffectation et au démantèlement d'immeubles du centre de profit Alcosuisse qui, contrairement aux attentes, n'auront pas pu être vendus pourront être financés au moyen du produit de la dissolution de la RFA. Des provisions correspondantes devront ainsi être constituées au préalable.

*Art. 76d*

L'art. 333 du code des obligations (CO)[37] ne s'applique pas lorsque des rapports de travail de droit public fondés sur la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Con-

36 RS **221.301**
37 RS **220**

fédération (Lpers)[38] sont transférés dans une organisation de droit privé ou une autre organisation de droit public. La solution proposée par la voie du présent message rejoint celle qui est visée à l'art. 333 CO. La procédure applicable en cas de réorganisation ou de restructuration dans l'administration fédérale est régie par les art. 104 à 105 OPers[39]. La dissolution de la RFA constitue un cas de restructuration au sens de ces dispositions. Le devoir d'information de la RFA consiste en particulier à renseigner à temps, soit au plus tard six mois avant la suppression de leur poste au sein de la RFA, et de manière complète les employés concernés au sujet des conséquences du transfert de leurs rapports de travail à leur nouvel employeur ou d'un éventuel refus dudit transfert. Sont déterminants les art. 104 à 105 OPers.

*Al. 1:* cette disposition défend les intérêts des employés d'Alcosuisse dans le cadre de la privatisation du centre de profit, étant donné que les rapports de travail, fondés jusqu'à présent sur le droit public, passeront en vertu de la loi au nouvel employeur s'ils n'ont pas été résiliés au jour de la reprise de l'entreprise.

L'employeur actuel proposera aux employés du centre de profit un poste réputé raisonnablement exigible au sein d'«alcosuisse sa». Si aucun poste de ce genre n'est disponible dans la nouvelle entreprise, il leur en proposera un autre à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration fédérale. Si une personne rejette une telle offre, l'employeur actuel considérera ce refus comme un motif de résiliation des rapports de travail pour faute de l'employé (voir art. 10, al. 3, let. d, LPers et art. 104*e*, al. 3, OPers). Si un employé du centre de profit de la RFA résilie ses rapports de travail avant le jour de la reprise de l'entreprise, ceux-ci ne seront pas transférés au nouvel employeur.

Après leur transfert à «alcosuisse sa», les rapports de travail seront soumis au droit du personnel applicable au nouvel employeur, à savoir le CO et la convention d'entreprise du nouvel employeur.

*Al. 2:* cette disposition s'applique uniquement aux rapports de travail repris par «alcosuisse sa» en vertu de l'al. 1. Le salaire versé jusqu'à présent sera garanti durant une année. Au jour de la reprise de l'entreprise, les soldes d'horaire et de vacances ainsi que les éventuelles heures dues en vertu du contrat de travail précédent seront également transférés au nouvel employeur. Les employés repris bénéficieront durant un an d'une protection contre un licenciement ordinaire par le nouvel employeur. Ce dernier pourra mettre un terme aux contrats de travail de durée limitée plus tôt que prévu, pour autant que ceux-ci prennent fin au cours de la première année et qu'aucun nouveau contrat de travail ne soit conclu avec l'employé. De leur côté, les employés repris par le nouvel employeur pourront résilier leurs rapports de travail avant l'écoulement d'une année, en tenant compte des délais de résiliation mentionnés dans le CO ou la convention d'entreprise.

Etant donné que les employés repris par le nouvel employeur ne peuvent pas, en vertu de l'al. 5, prétendre au maintien de leur fonction et au rang qu'ils occupaient, leur contrat pourra déjà être modifié au cours de la première année.

38 RS **172.220.1**
39 RS **172.220.111.3**

*Al. 3:* «alcosuisse sa» devra prendre en compte les années de service effectuées sans interruption au sein de la RFA en tant qu'employeur actuel ainsi qu'au sein de l'administration fédérale.

*Al. 4:* cet alinéa règle la situation des employés de la RFA dont les rapports de travail passeront, après l'intégration de la RFA, à l'AFD ou à une autre unité de l'administration fédérale centrale. Ces rapports de travail resteront fondés sur la LPers et l'OPers ainsi que sur les dispositions d'exécution applicables au personnel de l'administration fédérale centrale. La protection contre le licenciement et la garantie de salaire dont les employés bénéficieront après le transfert de leurs rapports de travail au nouvel employeur ne seront ainsi pas régis par l'al. 2, mais relèveront des dispositions pertinentes de la législation sur le personnel de la Confédération (art. 19 LPers et art. 31*a* et 52*a* OPers). Si un employé refuse un poste réputé raisonnablement exigible au sein de l'AFD ou d'une autre unité de l'administration fédérale centrale, l'employeur actuel considérera ce refus comme un motif de résiliation des rapports de travail pour faute de l'employé (voir art. 10, al. 3, let. d, LPers et art. 104*e*, al. 3, OPers).

*Al. 5:* cet alinéa s'applique tant aux employés repris par alcosuisse sa qu'aux employés transférés à l'AFD ou à une autre unité administrative de la Confédération. Dans les deux cas, les employés ne pourront pas prétendre au maintien de la fonction et au rang qu'ils occupaient dans l'organisation précédente (voir art. 104*a* OPers). Si un changement de fonction ou de rang requiert une modification du contrat de travail, il faut tenir compte des dispositions déterminantes du droit du personnel en vigueur, en particulier de celles qui concernent le délai de résiliation. Le transfert des rapports de travail ayant lieu dans le cadre d'une restructuration, les nouveaux contrats de travail ne comporteront pas de période d'essai.

*Art. 76e*

Issue de l'art. 69 P-Limpspi, cette disposition a été adaptée à l'état actuel du projet.

En raison du transfert du centre de profit Alcosuisse dans alcosuisse sa, les assurés actifs ne pourront plus rester dans la caisse de prévoyance de la Confédération, gérée par PUBLICA. Une nouvelle solution de prévoyance devra être trouvée à leur intention. La sortie de ces assurés de la caisse de prévoyance de la Confédération entraînera en principe la liquidation partielle de celle-ci[40].

En principe, les bénéficiaires de rentes relevant du centre de profit devraient également être concernés par ce changement. Or, leur affiliation à une nouvelle institution de prévoyance nécessiterait une augmentation du capital destiné au financement de leurs rentes. L'art. 32*f* LPers dispose que les bénéficiaires de rentes de la caisse de prévoyance de la Confédération peuvent rester dans ladite caisse si des motifs d'ordre financier notamment le justifient.

Cependant, la Confédération peut assurer le financement des obligations patronales uniquement si le Conseil fédéral était auparavant l'employeur. Or, dans le cas de la RFA ou du centre de profit Alcosuisse, c'est la RFA qui a le statut d'employeur.

40 www.publica.ch > Votre prévoyance > Aperçu > Bases légales > Règlement de liquidation partielle-caissse de prévoyance de la Confédération

L'art. 76*e* constitue la base légale permettant de financer sur la fortune de la RFA les obligations patronales découlant du maintien des bénéficiaires de rentes dans la caisse de prévoyance de la Confédération. Outre la compensation du capital de prévoyance, ces obligations patronales comprennent d'autres coûts tels que les coûts administratifs.

*Art. 76f*

Cette disposition transitoire définit la procédure selon laquelle les détenteurs d'une *licence d'utilisation d'éthanol «non imposé» et non «complètement dénaturé» pour*ront obtenir une autorisation d'utilisation au sens de l'art. 32 s'ils souhaitent continuer à employer de l'éthanol non imposé.

Les autorisations d'utilisation remplaceront les licences actuelles. Désormais, la loi ne distinguera plus entre l'éthanol entièrement dénaturé et l'éthanol partiellement dénaturé (voir art. 31). Par conséquent, une autorisation d'utilisation sera nécessaire uniquement pour l'éthanol non imposé et non dénaturé.

II

*Modification d'autres actes*

Dans la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics[41], la RFA est mentionnée en tant qu'adjudicateur. Sa dissolution entraîne l'abrogation de la disposition correspondante (art. 2, al. 1, let. b).

Le taux du droit de douane applicable à l'éthanol des NT 2207.1000, 2007.2000 et 2208.9010 sera fixé à 0 franc en raison de la libéralisation du marché de l'éthanol. L'annexe 1, partie 1a, de la loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes[42] est modifiée en conséquence (voir commentaire de l'art. 35 Lalc).

III

*Entrée en vigueur*

La loi partiellement révisée entrera en vigueur de manière échelonnée:

Les bases nécessaires à la privatisation du centre de profit Alcosuisse (art. 76*c* à 76*e*) entreront en vigueur en premier. Un tel scénario a déjà été ébauché dans le message concernant la révision totale de la Lalc (sous ch. 5.3.1)[43].

La date à laquelle l'entreprise «alcosuisse sa» pourra être vendue à un organisme privé sera déterminante pour la libéralisation du marché de l'éthanol. Les modifications ou dispositions correspondantes entreront en vigueur au plus tard six mois après la vente d'«alcosuisse sa».

41 RS **172.056.1**
42 RS **632.10**
43 FF **2012** 1111

L'entrée en vigueur des bases nécessaires à l'intégration de la RFA dans l'AFD (en particulier les art. 71 et 76*b*) est prévue pour le 1er janvier 2018.

Afin de ne pas mettre en péril le calendrier relatif à la privatisation du centre de profit Alcosuisse, les dispositions correspondantes devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2017. Si cette date devait tomber dans le délai référendaire et qu'aucun référendum n'a abouti, les dispositions correspondantes déploieraient leurs effets rétroactivement.

## 3 Conséquences

### 3.1 Conséquences pour la Confédération

#### 3.1.1 Conséquences financières

Conformément au droit en vigueur, le calcul des recettes nettes se fonde sur les recettes de l'impôt grevant l'alcool, sur les recettes provenant des amendes et des émoluments ainsi que sur le produit de la fortune de la RFA. Les dépenses relatives à l'exécution de la législation sur l'alcool sont déduites au titre des frais de perception.

Avec la révision partielle de la Lalc, la RFA perdra non seulement la personnalité juridique, mais également sa «propre fortune» et les recettes qui en découlent. La libéralisation du marché de l'éthanol et la privatisation d'Alcosuisse entraîneront la disparition d'un éventuel excédent provenant de la vente d'éthanol. Les recettes issues des amendes et des émoluments ne seront plus enregistrées séparément, mais avec les recettes correspondantes de l'AFD. En outre, elles ne seront plus prises en considération dans le calcul des recettes nettes.

Seul le produit brut de l'impôt sur les boissons distillées sera encore présenté séparément. Les recettes nettes seront obtenues après une déduction forfaitaire indemnisant l'AFD des charges relatives à l'exécution de la législation sur l'alcool, sachant qu'une part de 10 %, soit la dîme de l'alcool, sera versée aux cantons. Revenant à la Confédération, les 90 % restants seront affectés au financement de l'AVS et de l'AI.

**Recettes et dépenses périodiques**

La présente révision partielle de la Lalc ne prévoyant ni d'abolir les privilèges fiscaux existants ni d'en instituer de nouveaux (montant de l'impôt maintenu à 29 francs par litre d'alcool pur; art. 23 ordonnance sur l'alcool), il ne devrait en principe y avoir aucune modification du produit brut de l'impôt. L'estimation des recettes nettes se fondera sur le produit brut de l'impôt des cinq dernières années.

Comme indiqué plus haut, les autres recettes (produit de la fortune, recettes provenant des amendes et des émoluments) ne seront plus prises en considération dans le calcul des recettes nettes.

Sur la base de 75 postes à plein temps et d'autres charges pour le domaine propre et le domaine des transferts aux fins d'exécution de la législation sur l'alcool partiellement révisée, les coûts sont estimés à 21 millions de francs. Rapportés à des

recettes nettes de 286 millions de francs, ces 21 millions correspondent à un forfait d'exécution d'environ 7,5 %.

Les recettes nettes ainsi obtenues s'élèveront à quelque 265 millions de francs. Sur ce montant, une part de 10 % (dîme de l'alcool) sera attribuée aux cantons, et les 90 % restants seront affectés à la contribution légale que la Confédération doit verser à l'AVS et à l'AI.

*Tableau 1*

| En millions de francs *(Ecarts dus à l'arrondi)* | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | Ø | 2018* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Produit brut de l'impôt** | **292** | **295** | **291** | **283** | **278** | **286** | **(286)** |
| Autres recettes | 9 | 6 | 4 | 6 | 5 | 9 | – |
| Charges d'exploitation et d'exécution | 32 | 33 | 32 | 33 | 35 | 32 | (21) |
| **Recettes nettes** | **269** | **269** | **263** | **256** | **248** | **263** | **(265)** |
| Dîme de l'alcool | 26,9 | 26,9 | 26,3 | 25,6 | 24,8 | 26,3 | (26,5) |

* Estimation

**Recettes et dépenses uniques**

*Intégration de la RFA dans l'AFD*

Basés sur le bilan final, les actifs et passifs de la RFA seront transférés au bilan de la Confédération au moment de l'intégration de la régie dans l'administration fédérale centrale.

Outre les recettes fiscales, les deux immeubles situés dans le quartier de la Länggasse à Berne constituent l'actif le plus important. La question de savoir s'ils seront vendus avant l'intégration ou s'ils reviendront à la Confédération est encore ouverte.

La situation avec les cantons a été réglée sur la base de l'ordonnance du 26 février 1986 concernant la répartition de la fortune de la Régie fédérale des alcools en faveur des cantons[44]. Le rapport de gestion de la RFA portant sur les années 1985 et 1986[45] indique à ce sujet que la répartition des recettes telle qu'elle a été décidée permet de dédommager les cantons de manière définitive en ce qui concerne leur part à la fortune de la RFA. Les Chambres fédérales ont adopté ce rapport par arrêt du 11 décembre 1986[46].

Outre l'exploitation des applications existantes, la planification d'ensemble concernant l'informatique de la RFA comprend la nouvelle répartition des tâches informatiques entre la RFA et Alcosuisse. Le projet de plateforme dédiée aux impôts à la

44 RO **1986** 519
45 Non publié
46 FF **1987** I 60

consommation, lancé en avril 2015 par l'AFD et la RFA en collaboration avec l'Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication, a dû être suspendu. Depuis lors, la RFA est appelée à adapter ses applications (application centrale COMEAV [solution informatique basée sur Uniface], y c. systèmes périphériques) aux défis actuels et futurs tels que la cyberadministration, l'architecture orientée services et le cycle de vie. Les projets nécessaires à cet effet sont en cours. Le budget est estimé à quelque 3,5 millions de francs pour les deux prochaines années. Ces projets permettront de réaliser des économies au niveau des coûts de personnel (réduction et optimalisation des processus de travail) et de raccourcir la phase de mise en œuvre (délai de commercialisation). L'intégration de la RFA dans l'AFD devrait également entraîner une diminution des coûts en matière de projets et d'exploitation.

*Privatisation d'Alcosuisse*

Du fait de la libéralisation du marché de l'éthanol, la Confédération devra se retirer de ce dernier. Comme le Conseil fédéral l'a décidé dans la stratégie de vente du 25 avril 2012, Alcosuisse sera détaché de la RFA et transféré à «alcosuisse sa», dont les actions seront ensuite vendues à un organisme privé. D'un point de vue formel, la vente d'«alcosuisse sa» sera effectuée conformément aux exigences du Conseil fédéral (stratégie de vente) par la RFA, qui sera la propriétaire des actions jusqu'à sa dissolution.

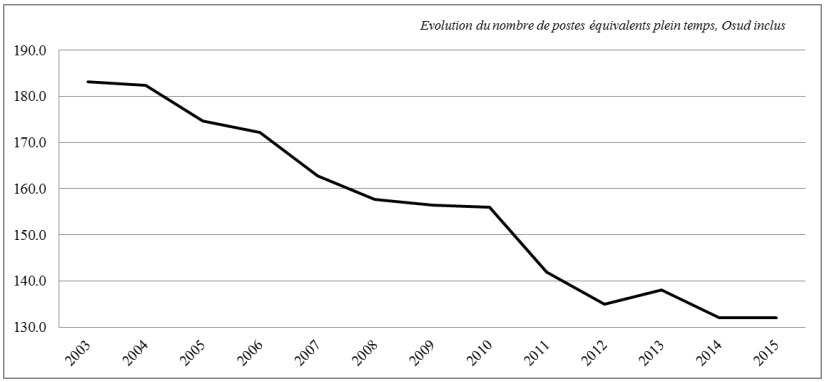
Des candidats à l'achat d'«alcosuisse sa» se sont déjà manifestés. Toutefois, les conditions dans lesquelles une vente peut se dérouler ne sont pas encore clairement définies. C'est pourquoi il est impossible de se prononcer à l'heure actuelle sur le montant des recettes que pourrait générer la vente d'Alcosuisse. Dans la mesure où un site ne peut être vendu ni comme une partie d'«alcosuisse sa» ni séparément, son démantèlement incombe à la Confédération. Pour le moment, il n'est cependant pas possible d'estimer de manière définitive les coûts relatifs à un éventuel démantèlement.

Les dépenses prévues pour la privatisation s'élèvent actuellement à quelque 4 millions de francs selon les obligations contractuelles. Ces dépenses concernent tant les prestations de service de tiers en rapport avec la privatisation (par ex. évaluation des actifs, réalisation de documents de vente et élaboration d'avis de droit) que l'informatique (nouvelle répartition des tâches entre la RFA et Alcosuisse, ERP pour alcosuisse sa). S'y ajoutent environ 3 millions de francs qui devront être versés pour le maintien dans la caisse de prévoyance de la Confédération des bénéficiaires de rentes relevant du centre de profit Alcosuisse.

### 3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

La RFA a poursuivi sa politique en matière de personnel engagée depuis des années et disposait encore de plus de 132 postes à temps plein à la fin de 2015.

*Illustration 1*




Dans le message concernant la révision totale de la Lalc, le Conseil fédéral estimait les besoins en personnel à «moins de 80 postes à plein temps». Les travaux qui ont suivi ont montré que la législation sur l'alcool totalement révisée pourrait même être mise en œuvre avec quelque 40 postes à plein temps. Cela aurait cependant présupposé que toutes les optimalisations prévues dans l'ancien message aient pu être intégralement mises en œuvre.

La présente révision partielle ne permettra pas de procéder à ces optimalisations. En raison de l'abandon du monopole d'importation, il faudra s'attendre à une légère augmentation des besoins en personnel pour le contrôle de l'éthanol par rapport à la situation actuelle.

Toutefois, il sera possible de réduire les effectifs actuels à 75 postes à plein temps du fait de la privatisation d'Alcosuisse (env. –37 postes à plein temps en raison de la suppression du centre de profit), de l'intégration de la RFA dans l'AFD (env. –15 postes à plein temps en raison de gains de synergie) et de nouveautés informatiques (env. –5 postes à plein temps en raison de l'informatisation des processus de travail).

### 3.1.3 Conséquences sur l'informatique

Les systèmes informatiques de la RFA et d'Alcosuisse dépendent fortement l'un de l'autre.

Des projets informatiques ont été lancés pour garantir la mise en œuvre de la nouvelle législation au sein de l'AFD et le fonctionnement indépendant d'Alcosuisse en tant que société anonyme.

Ces projets sont en cours et progressent comme prévu.

En ce qui concerne la RFA, l'actuelle application centrale COMEAV sera installée sur une base autonome adaptée aux nouvelles exigences opérationnelles.

Pour ce qui est d'Alcosuisse, l'application existante UNISAP notamment, un logiciel propriétaire développé par d'anciens collaborateurs de la RFA qui couvrait spécifiquement les processus commerciaux d'Alcosuisse, sera remplacée par un nouvel ERP dans le cadre de l'autonomisation du centre de profit. Il s'agit d'un logiciel standard pour installations de stockage et de distribution qui couvre l'ensemble des processus commerciaux d'alcosuisse sa, y compris dans les domaines des finances et des ressources humaines. Cette solution permettra de diminuer les coûts d'exploitation.

## 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons sont concernés par le présent projet de loi uniquement pour ce qui est de la dîme de l'alcool. L'art. 131, al. 3, Cst. dispose qu'ils doivent utiliser ces fonds pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance. Après la présente révision partielle, la dîme de l'alcool devrait être légèrement supérieure à la moyenne des années 2011 à 2015, comme indiqué au ch. 3.1.1.

La présente révision partielle de la Lalc n'aura aucune conséquence pour les communes ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

## 3.3 Conséquences économiques

En supprimant le monopole de la Confédération sur l'importation de l'éthanol, la Suisse suit l'exemple de la plupart des autres pays d'Europe. La libéralisation du marché permettra aux acheteurs suisses de se procurer à l'étranger l'éthanol dont ils ont besoin, en agissant seuls ou en collaboration avec d'autres acheteurs suisses, et de l'importer sur le territoire helvétique. L'expérience des pays étrangers montre que la libéralisation du marché de l'éthanol ne pose pas de problèmes fondamentaux.

Selon l'étude réalisée par l'entreprise KPMG sur le marché de l'éthanol (voir ch. 1.2.1 plus haut), l'abandon du monopole d'importation n'affectera ni la qualité de l'éthanol ni la sécurité de l'approvisionnement. C'est également l'avis exprimé par divers acteurs du marché lors de la procédure de consultation.

La concurrence devrait en outre conduire à une baisse des prix moyens de l'éthanol. Cette hypothèse est confirmée par l'étude de l'entreprise KPMG, qui table cependant sur une hausse des prix pour les petits clients. Ce renchérissement est principalement dû au fait que les fournisseurs privés suivront d'autres règles en matière de formation des prix que le centre de profit Alcosuisse, qui est tenu, en raison du monopole d'importation, de vendre l'éthanol en Suisse aux prix de revient (voir

art. 38, al. 1, Lalc). Toutefois, les concurrents de ces fournisseurs leur fixeront des limites.

### 3.4 Conséquences sociales et environnementales

Aucune conséquence directe sur la société ou l'environnement n'est attendue.

## 4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral

La révision totale de la Lalc a été annoncée dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007–2011[47], mais elle a été classée lors de la session d'hiver 2015.

Le présent projet de révision partielle de la Lalc se limite à fournir la base légale pour les contenus de la révision totale qui ont été élaborés au prix d'un travail important dans le but de mettre celle-ci rapidement en œuvre.

## 5 Aspects juridiques

### 5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La Lalc partiellement révisée se fonde sur les art. 105 et 131, al. 1, let. b, Cst.

L'art. 105 Cst. accorde à la Confédération la compétence de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification et la vente de l'alcool obtenu par distillation. Il oblige également le législateur à tenir compte des effets nocifs de la consommation d'alcool. Cette obligation doit être prise en considération notamment lors de la définition du montant de l'impôt.

L'art. 131, al. 1, let. b, Cst. autorise la Confédération à percevoir un impôt à la consommation spécial sur les boissons distillées. Les boissons distillées importées et celles qui sont produites en Suisse sont imposées de la même manière lorsqu'elles sont destinées à la consommation humaine. En plus d'un objectif de santé publique, cet impôt poursuit un but fiscal. Aux termes de l'al. 3, un dixième du produit net de l'impôt sur les boissons distillées est versé aux cantons, qui utilisent ces fonds pour combattre les causes et les effets de l'abus de substances engendrant la dépendance. Les 90 % restants servent, en vertu de l'art. 112, al. 5, Cst., à financer les assurances sociales que sont l'AVS et l'AI.

47 FF **2008** 639, en l'occurrence p. 708

## 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

**OMC**

Le projet de loi est conforme à l'art. III (traitement national en matière d'impositions et de réglementation intérieures) de l'accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce[48], qui interdit de traiter différemment les produits nationaux et les produits importés similaires.

**UE**

La Lalc partiellement révisée est conforme aux accords en vigueur entre la Suisse et l'UE.

Elle satisfait dans son ensemble aux exigences de l'accord du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne[49], dont l'art. 13 interdit toute nouvelle restriction quantitative à l'importation ou mesure d'effet équivalent dans les échanges entre la Communauté et la Suisse, et l'art. 18 toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits d'une Partie contractante et les produits similaires originaires de l'autre Partie contractante.

**AELE**

Enfin, la Lalc partiellement révisée respecte les engagements mentionnés dans la convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange[50], en particulier à l'art. 4, qui vise à empêcher un traitement fiscal différent entre les produits importés et les produits nationaux.

## 5.3 Délégation de compétences législatives

La Lalc révisée contient de nouvelles dispositions relatives à la délégation de compétences législatives, surtout dans des domaines où des modifications rapides s'imposent pour tenir compte de l'évolution économique. Des compétences législatives pourront ainsi être déléguées tant au Conseil fédéral qu'au DFF ou à l'AFD.

La Lalc délègue au Conseil fédéral la compétence législative pour les nouvelles dispositions devant être introduites en raison de sa révision partielle dans les domaines suivants:

- procédure de taxation (art. 23, al. 1$^{bis}$);
- modalités de la dénaturation (art. 31, al. 2);
- modalités de l'octroi de l'autorisation d'utilisation (art. 32, al. 2);
- modalités de l'octroi de l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal (art. 34, al. 3 et 4);

48 RS **0.632.21**
49 RS **0.632.401**
50 RS **0.632.31**

- dépenses résultant de la loi et dépenses nécessaires à l'exploitation qui sont couvertes par le forfait d'exécution (art. 44, al. 1);
- procédure et conditions applicables à la vente aux enchères publiques et à la vente de gré à gré d'un gage fiscal (art. 48, al. 4 et 5),
- modalités relatives au transfert du centre de profit Alcosuisse (art. 76*c*, al. 2).

Elle délègue à l'AFD la compétence législative dans les domaines suivants:

- prescription de la forme électronique de la présentation ou de la déclaration ainsi que de ses conditions-cadres (art. 23, al. 1, 2e phrase);
- méthodes de dénaturation et reconnaissance de ces dernières pour les produits importés (art. 31, al. 3).