

2039

Message

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision des articles 31 et 32^{bis} de la Constitution fédérale (régime des alcools).

(Du 29 janvier 1926.)

I. Le régime actuel des alcools.

Créé par la revision constitutionnelle de 1885 et la loi fédérale de décembre 1886, le régime actuel confère à la Confédération le droit exclusif d'importer l'alcool étranger et le droit exclusif de fabriquer de l'alcool à l'intérieur du pays.

a. Buts.

L'objet principal de notre législation, créée il y a près de 40 ans, fut de lutter contre les ravages commis dans certaines contrées de notre pays par l'abus de l'eau-de-vie de pommes de terre. Ce but devait être atteint par la suppression de la production de l'eau-de-vie de pommes de terre à domicile et par le renchérissement de toutes les eaux-de-vie fabriquées avec des alcools étrangers. La production annuelle des eaux-de-vie obtenues par la distillation des fruits et des racines de gentiane était relativement minime. Au surplus, le prix des eaux-de-vie fines était élevé, de sorte que la distillation restée libre ne constituait pas un danger. En exonérant de tout impôt le commerce des boissons fermentées, on espérait enfin voir diminuer la consommation du schnaps au profit du vin, du cidre et de la bière, considérés avec raison comme des boissons beaucoup moins dangereuses.

La loi du 23 décembre 1886 établit l'imposition des boissons distillées par le monopole de l'alcool. Ce régime devait protéger contre la concurrence étrangère la distillerie indigène. Dans les conditions où elle fut instituée, cette législation devait suffire à réaliser de sérieux progrès.

La distillation indigène restée libre tira dès l'origine profit de ce régime fiscal. Malheureusement, à la faveur de circonstances que le

législateur de 1886 ne pouvait prévoir, cette protection qui au début fut, sinon désirable, du moins tolérable, devait plus tard constituer un grave danger social et ouvrir une large brèche dans notre fiscalité.

b. Effets de la législation de 1886.

La législation de 1886 sur l'alcool répondit à ce qu'on attendait d'elle aussi longtemps que subsistèrent les circonstances qui avaient présidé à son élaboration. La diminution de la consommation de l'eau-de-vie au profit des boissons fermentées se produisit comme on l'avait souhaité et prévu.

Consommation annuelle moyenne par tête de population *)
(en litres de liquide).

	1880/1884	1893/1902	1903/1912
Vin	70.10	88.52	71.27
Cidre	22.38	27.96	30.34
Bière	36.36	61.35	71.72
Boissons fermentées . . .	128.84	177.83	173.33
Eaux-de-vie à 40 degrés . .	11.80	7.15	6.41

Cette première période enregistre par conséquent un succès incontestable. Malheureusement, pendant la guerre et surtout pendant l'après-guerre, cette réjouissante amélioration subit un grave recul. La consommation des boissons fermentées diminua sensiblement en raison du renchérissement. Par contre, dès 1914, la consommation de l'eau-de-vie accusa dans certaines contrées une importante augmentation. Pour les années 1919/1922, la consommation annuelle moyenne de l'eau-de-vie comptée à 40 degrés peut être évaluée, dans certaines contrées, à environ 8 litres par tête de population **).

Au point de vue fiscal, les résultats escomptés furent également atteints pendant la première période. La régie des alcools fut à même de bonifier aux cantons des recettes très supérieures à celles que leur procurait autrefois l'ohmgeld. En effet, de 1887 à 1914, la régie répartit aux cantons sur ses bénéfices nets une moyenne annuelle de 6 millions de francs, alors que les cantons n'avaient encaissé que 3½ millions de 1880 à 1884 par la voie de l'ohmgeld. Aussi longtemps que la régie des alcools exerça une influence effective sur le marché de l'alcool en Suisse, elle réalisa pleinement son programme financier.

*) Calculs de M. le Prof. Dr. Milliet, dans la « Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft » 1918, cahiers nos 2/3 et 1924, cahier n° 3.

**) Voir Dr. A. Koller : « La production et la consommation des boissons alcooliques dans les différents pays », Lausanne 1925.

Par contre, l'efficacité de la régie fut brisée pendant la deuxième période par la concurrence des eaux-de-vie de fruits, dont la distillation était restée libre.

c. Le développement de la distillation des fruits.

Si la législation de 1886, vieille aujourd'hui de 40 ans, est inopérante tant au point de vue de la lutte contre l'abus des boissons distillées qu'au point de vue fiscal, c'est qu'elle ne répond plus aux exigences de l'heure présente. La cause en est imputable au développement considérable pris depuis quelques années par la distillation non soumise à la législation fédérale. Notre message du 29 mars 1919 fournit des détails suggestifs sur cette inquiétante évolution. Nous pouvons dès lors nous borner à revenir sur certains points de notre exposé.

Au début, la faculté de distiller sans contrôle et sans impôt le vin et tous les fruits de provenance suisse ne profita qu'aux producteurs d'eaux-de-vie fines, telles que kirsch, prune, marc et gentiane. Ces eaux-de-vie indigènes, distillées par l'arboriculteur et le vigneron, se vendaient beaucoup plus cher que les eaux-de-vie ordinaires. En outre, leur production annuelle demeura assez longtemps peu importante. Cette situation, relativement favorable à l'époque de l'élaboration du régime, se modifia profondément dans la suite. L'extension de l'arboriculture favorisa rapidement la production de l'eau-de-vie de fruits et aboutit à la fabrication industrielle en masse de l'alcool de fruits. Le grand développement pris par l'arboriculture suisse allait de pair avec une rapide extension de la cidrerie, surtout de la cidrerie industrielle. La création des grandes cidreries provoqua la concentration des marcs de fruits utilisés pour la distillation. A cette production formidable d'eaux-de-vie tirées des marcs de fruits vint s'ajouter le danger de la fabrication de l'alcool de fruits et de la distillation des cidres. La guerre devait favoriser ce développement par un relèvement énorme des prix de l'alcool. Cette hausse fit de la distillerie restée libre une industrie très lucrative. Les prix élevés pratiqués par la régie permirent en effet aux fabricants d'alcool de fruits de lui faire une concurrence dangereuse tout en réalisant encore d'importants bénéfices. Bientôt la situation devint intenable. Elle fut aggravée par l'idée très répandue dans le monde des distillateurs que la franchise fiscale prévue dans la Constitution autorisait non seulement la distillation des fruits pour la production de l'eau-de-vie, mais aussi la fabrication de l'alcool de fruits, c'est-à-dire de l'esprit-de-vin. C'était selon nous une interprétation extensive et inadmissible de la Constitution et de la loi sur l'alcool.

La guerre mondiale diminua dans les pays belligérants la production au moment où le besoin d'alcool augmentait. La vente à l'étranger, à des conditions très rémunératrices, favorisa chez nous le développement de la fabrication inconstitutionnelle de l'alcool de fruits et aussi la production légale de l'eau-de-vie de fruits. Cette production considérable s'écoula facilement vers les pays voisins pendant la guerre. Mais avec l'après-guerre vinrent les difficultés de l'exportation de nos fruits et de nos eaux-de-vie. Ces restrictions, coïncidant avec de grosses récoltes de fruits, encombrèrent le marché suisse de toutes nos eaux-de-vie et de nos alcools indigènes. Cette surproduction aboutit à une baisse des prix et, pour le Conseil fédéral, à l'inéluctable obligation de réduire le tarif de la régie. Celle-ci eut, en effet, à choisir entre la diminution de ses prix pour suivre le mouvement de baisse, et la perte de sa clientèle au profit de la fabrication privée.

Pour pouvoir placer ses alcools sur le marché encombré par la production indigène, la régie fut contrainte par les circonstances à ramener ses prix au niveau de ceux pratiqués par les producteurs privés. La baisse générale sur toutes les boissons distillées devait fatalement ouvrir la voie aux dangers de l'alcoolisme par le schnaps à bon marché. Ce fut aussi l'ébranlement des bases financières de la régie qui, en dépit de ses efforts pour la retenir, vit sa clientèle l'abandonner pour s'approvisionner chez le fabricant d'alcool qui vendait à meilleur compte.

La statistique des ventes par la régie donne de cette situation un tableau suggestif.

	Vente d'alcool de bouche par la régie des alcools en Suisse en hectolitres d'alcool absolu	Production présumée d'alcool et d'eau-de-vie de fruits en Suisse en hectolitres d'alcool absolu
1893/1902 (moyenne)	70,600	15,000
1903/1912 » 	67,848	19,000
1914/1917 » 	56,950	28,000
1918	32,297	40,000
1919	20,273	50,000
1920	14,578	60,000
1921	9,332	60,000
1922	11,998	60,000

Ce tableau montre ce qu'a été pour la régie la concurrence des distilleries privées. Il est vrai que depuis 1922, les ventes d'alcool de bouche ont un peu repris, mais sans atteindre le 50 % de ce qu'elles furent avant la guerre. Il faut se rappeler à cet égard que les importants achats d'alcool de fruits effectués par la régie en 1922, 1923 et

1924 ont favorisé cette reprise. Ces achats, conclus à des conditions onéreuses, ont eu l'heureux effet de débarrasser la distillerie privée d'une bonne partie de ces alcools de fruits et de rouvrir le marché indigène à la régie.

Toutefois, le chiffre des ventes d'alcool de bouche par la régie reste encore inférieur au chiffre des ventes d'eau-de-vie de fruits par les particuliers, qui distillent et vendent en profitant de l'exonération fiscale. Il n'en reste donc pas moins que notre législation ne contrôle et n'atteint pas la moitié des boissons distillées. Elle fit l'an passé la douloureuse expérience de son impuissance. Après avoir racheté une bonne partie des alcools indigènes pour épurer le marché, elle releva ses prix, espérant déclencher un mouvement de hausse des eaux-de-vie. Son effort fut vain. Malgré la hausse du prix de l'alcool fédéral de fruits, les eaux-de-vie de fruits continuèrent à baisser. La régie a perdu son action régulatrice du marché des boissons distillées. Elle demeure par conséquent impuissante à réaliser le renchérissement normal qui seul pourrait enrayer le danger de l'alcoolisme. C'est dire qu'elle est gravement défectueuse.

En septembre dernier, le département des finances a convoqué à Zoug une grande commission comprenant plus de 100 experts représentant tous les groupes politiques, tous les milieux économiques, producteurs de fruits et consommateurs, distillateurs et liquoristes, paysans et citadins. *Ces 120 experts ont proclamé à l'unanimité que la situation actuelle est intenable. Ce fut une nouvelle et solennelle condamnation d'un régime qui ne répond plus aux exigences de la situation actuelle et qu'il importe, par conséquent, de reviser sans plus tarder.*

Il nous paraît intéressant de faire suivre ces considérations générales des statistiques comparatives ci-après :

1. Statistique de la consommation de l'eau-de-vie par tête de population, il y a 20 ans *).

Pays	Litres à 50 degrés
Allemagne	8.20
Autriche-Hongrie	10.30
Belgique	7.38
Danemark	13.90
France	7.08
Grande-Bretagne	4.60
Italie	1.32

*) D'après Struve : « Der Verbrauch alkoholischer Getränke in den Hauptkulturländern, Berlin 1907 ».

Pays	Litres à 50 degrés
Norvège	3.16
Pays-Bas	7.88
Russie	4.94
Suède	7.78
Etats-Unis d'Amérique	5.40
Suisse	5.10

2. Consommation par tête de population aujourd'hui, d'après Koller *).

Pays	Litres à 50 degrés
Allemagne	2.49
Autriche	3.34
Belgique	2.27
Danemark	1.12
France	4.64
Grande-Bretagne	2.17
Hongrie	1.74
Italie	2.19
Norvège	0.74
Pays-Bas	3.79
Suède	4.24
Tchécoslovaquie	4.56
Suisse	7.58

3. Consommation annuelle de l'eau-de-vie par tête de population en Suisse depuis 1880.

Antérieurement à l'institution du régime actuel, c'est-à-dire vers 1880, on évaluait la consommation moyenne annuelle de l'eau-de-vie à 11½ litres à 40 degrés par tête de population. L'entrée en vigueur de la loi sur l'alcool fit immédiatement sentir ses heureux effets. Les statistiques indiquent 7½ litres comme consommation moyenne annuelle pour la période 1888 à 1892. L'amélioration se poursuit, puisque la moyenne s'infléchit à 7 litres en 1900 pour tomber à 6½ litres environ vers 1910. Ensuite du renchérissement de l'eau-de-vie provoqué par la

*) Voir Dr. A. Koller: «La production et la consommation des boissons alcooliques dans les différents pays», Lausanne 1925.

possibilité d'exporter les boissons distillées à des conditions très rémunératrices, la consommation diminue encore pendant la guerre. Il est probable que pendant la période de guerre la moyenne est tombée à 5½ litres. Depuis, hélas ! en raison des conditions que l'on sait, augmentation incessante de notre production fruitière et difficulté d'exportation, la consommation du schnaps a de nouveau fortement augmenté, surtout dans certaines contrées. Suivant Koller, elle serait revenue déjà à 7½ litres à 50 degrés. La régie a cherché à contrôler ce chiffre au moyen des indications qu'elle possède. Les données qu'elle a réunies ne lui permettent pas de dire si ce chiffre est rigoureusement exact. Par contre, elles démontrent à l'évidence une augmentation incontestable. Il n'y a pas de doute que nous perdons petit à petit le gain péniblement réalisé.

Les chiffres ci-dessus se passent du reste de commentaires. Ils constituent une frappante démonstration de l'urgente nécessité d'une courageuse réforme.

II. Le but de la réforme.

La Suisse est le seul pays où la distillation et la vente de l'eau-de-vie de fruits soient totalement libres, c'est-à-dire exonérées de tout contrôle et de tout impôt. Rappelons que, proportionnellement à l'étendue de son territoire, la Suisse est le pays où la production du fruit à cidre est la plus forte, pour que notre peuple se rende compte de l'effet néfaste de cette par trop large tolérance. Ayons le courage d'être sincères et reconnaissons que le régime de liberté absolue que notre législation réserve à la distillation des fruits est aujourd'hui, pour les motifs que nous savons, un régime caduc. L'exception prévue à l'article 32^{bis} en faveur de la distillation des fruits ouvre dans notre système une brèche béante qui en a détruit l'efficacité. C'est sur ce point qu'il faut porter la revision, c'est cette lacune qu'il faut combler, c'est la distillation des fruits qu'il faut soumettre à un régime nouveau. A cette condition seulement notre législation retrouvera son efficacité et atteindra enfin définitivement le but qui lui fut assigné en 1885.

Le projet de 1919 rejeté par le peuple le 3 juin 1923.

Le 27 mai 1919, le Conseil fédéral présentait aux Chambres un projet qui visait à corriger la grave défectuosité du régime encore actuellement en vigueur. Il voulait y réussir en réduisant notablement la liberté de fabriquer les eaux-de-vie de fruits. Ce projet étendait à la distillation des fruits à pépins le régime appliqué actuellement à la distillation de la pomme de terre et des céréales. Seule, la

fabrication des eaux-de-vie fines obtenues par la distillation des fruits à noyau était tolérée. Encore était-elle soumise au paiement d'un impôt. Le projet permettait donc de lutter efficacement contre l'abus des eaux-de-vie dont la production et la vente étaient placées sous le contrôle de la Confédération. Le nouveau régime devait en outre assurer à l'agriculture l'écoulement de sa production d'eau-de-vie de fruits à des prix rémunérateurs. Il est incontestable que le danger de la distillation domestique est très grand. Il s'impose de le combattre énergiquement. Constatons cependant que le régime proposé aurait créé une certaine inégalité entre le producteur de fruits à noyau, qui conservait la faculté de distiller contre paiement de l'impôt, et le producteur de fruits à pépins, qui devait livrer à la régie le produit de sa distillation. En outre, il aurait été plus sévère que celui appliqué actuellement par les Etats qui nous entourent.

Si le peuple suisse a rejeté ce projet de revision, ce n'est point qu'il se soit en principe refusé à reconnaître la nécessité d'une réforme du régime actuel. Peut-être, dans certaines contrées, n'a-t-il pas été suffisamment renseigné sur ses dangers ? Mais le peuple a écarté le projet surtout parce que sa forme lui déplaisait. Enfin, la très puissante corporation des aubergistes reprochait à la revision de ne pas réformer simultanément le régime de la vente au détail des boissons fermentées.

Le résultat de la votation du 3 juin 1923, le revirement déjà intervenu dans l'opinion publique à l'égard de cette intéressante question, nous permettent toutefois d'espérer que, consulté une seconde fois, le peuple acceptera le nouveau projet. Il lui donnera d'autant plus volontiers son approbation que le nouveau projet tient compte des vœux exprimés par les opposants du 3 juin dans la mesure où ils sont conciliables avec les exigences d'une réforme qui doit nécessairement couper le mal à sa racine, en réglementant à nouveau la distillation des fruits. Nous répétons aux producteurs de fruits qu'une modification de la loi se bornant à autoriser la régie à relever le prix de son alcool serait inopérante. Aussi longtemps que la législation ne contrôlera et n'imposera pas toute la distillation, ce relèvement du prix de l'alcool de bouche ne fera qu'encourager la production de l'eau-de-vie de fruits et favoriser fatalement l'abus du schnaps. Seule, une sage réglementation de toute la distillation des fruits permettra un relèvement efficace du prix du schnaps et réussira enfin à écarter le danger de l'alcoolisme par l'abus des boissons fortes. Dans notre pays, le coût de toutes les denrées alimentaires les plus nécessaires à la vie a subi depuis 1914 une grave augmentation. Le vin et la bière ont aussi considérablement renchéri. Seul, le schnaps est resté bon marché.

Prix de gros des eaux-de-vie dans les différents pays, par litre à 100 %, impôt compris (sans les droits des provinces et des communes).

D'après le « Spiritusmarkt » et la « Getränkébörse » de Vienne et le « Moniteur vinicole » de Paris.

	Alcool	Eau-de-vie de fruits	Eau-de-vie de vin	Eau-de-vie de prunes
	en francs suisses	en francs suisses	en francs suisses	en francs suisses
Allemagne . . .	5. 30	5. 30	7. 40	6. 15
Autriche . . .	3. 60	3. 20	6. 60	6. 20
Belgique . . .	8. 20	—	—	—
Danemark . . .	20. —	—	—	—
France . . .	4. 40	4. 40	5. 60	6. 40
Grande-Bretagne . . .	40. —	—	—	—
Hongrie . . .	3. 80	3. 80	5. 40	5. 40
Italie . . .	3. 85	—	—	—
Pays-Bas . . .	14. —	—	—	—
Pologne . . .	3. 50	4. 50	4. 80	4. 80
Tchécoslovaquie . . .	5. 40	5. 40	9. 20	6. 70
Yougoslavie . . .	3. 20	4. 60	5. 50	5. 50
			Marc et lie de vin	
Suisse . . .	1. 70	2. 10	3. —	3. 60

Diminuer la consommation du schnaps en agissant sur le prix de toutes les eaux-de-vie, voilà le but primordial de la réforme.

Les restrictions auxquelles il faudra soumettre la distillation restée libre jusqu'à ce jour seront largement compensées par les avantages d'ordre moral et matériel que cette revision apportera à l'ensemble de notre peuple, c'est-à-dire à ceux-là même qui la redoutent. Les événements ont du reste suffisamment démontré que les défauts du régime actuel iront toujours en s'aggravant, aussi longtemps que la législation sur l'alcool n'aura pas été révisée. Même en se plaçant au point de vue plus spécial de leurs intérêts matériels, les producteurs de fruits doivent se rendre compte aujourd'hui que le régime actuel, dont la régie subit avec eux les néfastes effets, les exposera fatalement aux plus sérieux embarras chaque fois que la récolte fruitière sera abondante. La revision projetée fournira enfin à la régie le moyen de contrôler et de régulariser le marché intérieur des eaux-de-vie. Sous l'empire du nouveau régime, la régie pourra stabiliser les prix, c'est-à-dire assurer chaque année au producteur la réalisation de ses matières distillables à des conditions rémunératrices. Par là

stabilisation des prix, l'arboriculteur sera à l'abri de brusques fluctuations, conséquence inévitable des grandes récoltes. Nous n'aurons plus, par conséquent, à redouter ces fléchissements subits qui sont douloureux pour le producteur et surtout très dangereux pour l'hygiène publique, puisque la baisse des prix, c'est le schnaps à bon marché. L'abondance des boissons distillées constituant un grave danger, il faut avoir enfin le courage d'en stabiliser les prix pour les soustraire aux fluctuations du marché. Même lorsque la récolte est très abondante, il faut pouvoir empêcher un mouvement de baisse excessif et, partant, dangereux. Les Etats voisins ont depuis longtemps réalisé cet important progrès dont nous voulons faire bénéficier notre pays. A l'instar de ce qui se pratique ailleurs avec succès, il faudra nécessairement, quand notre production en eaux-de-vie sera abondante, en convertir une partie en alcool industriel. Cette politique, qui a donné des résultats réjouissants chez nos voisins, nous préservera à l'avenir de la surproduction en eaux-de-vie de bouche. Réalisant un double progrès d'ordre hygiénique et économique, elle protégera efficacement l'arboriculteur et le viticulteur contre la baisse des prix, si préjudiciable à leurs intérêts.

Le deuxième but de la réforme est l'utilisation rationnelle et rémunératrice des fruits, réalisée par la stabilisation des prix de l'eau-de-vie.

Ce n'est point sous l'angle fiscal que nous envisagerons en première ligne la réforme du régime des alcools; il ne saurait être question dès lors de subordonner des intérêts supérieurs à des considérations d'ordre financier. Cependant il est hautement désirable que cette œuvre d'assainissement contribue aussi à l'amélioration de la situation financière de la Confédération et des cantons. L'imposition de toutes les boissons distillées, dont plus de la moitié échappe aujourd'hui à la taxe, assurera aisément une recette annuelle de 25 millions. Il nous paraît superflu d'insister sur les besoins financiers encore urgents de la Confédération et des cantons. Communes, cantons et Confédération ont imposé aux contribuables d'énormes sacrifices par la voie de l'impôt direct. Dans plusieurs villes, les salariés travaillent plus d'un mois pour payer leurs impôts. Pour satisfaire aux exigences très dures de l'impôt direct, le petit contribuable est bien souvent astreint à de très pénibles compressions de budget. Le relèvement des taxes douanières, qui fut une inéluctable nécessité fiscale, a mis à contribution toutes les denrées de provenance étrangère. Comment donc justifier aujourd'hui, tant au point de vue social qu'au point de vue économique, le régime d'exceptionnelle faveur, c'est-à-dire l'exonération fiscale complète dont jouit encore le schnaps?

1. Tableau des taxes fiscales sur l'eau-de-vie dans les différents pays.

Pays	Charge fiscale par litre à 100 ‰	
	en monnaie étrangère	en francs suisses
Grande-Bretagne	1 £ 11 sh. 2 p.	39. —
Danemark	15. 60 cour.	17. 50
Pays-Bas	6. 60 fls.	13. 50
Belgique	32. — frs. belges	7. 50
Allemagne	4. — marcs	5. —
France	16. — frs. fr.	4. —
Italie	15. — lires	3. —
Suisse		1. 25 *)

*) Nous rappelons qu'en Suisse, la législation sur l'alcool n'atteint guère que les $\frac{2}{5}$ environ de la consommation totale des boissons distillées, tandis que les $\frac{3}{5}$ sont exonérés de toute charge fiscale.

2. Tableau du produit de l'impôt sur l'ensemble des boissons alcooliques dans les différents pays.

Pays	Eau-de-vie		Vin et cidre		Bière		Total des boissons alcooliques	
	en francs suisses	par tête de population	en francs suisses	par tête de population	en francs suisses	par tête de population	en francs suisses	par tête de population
Grande-Bretagne ¹⁾	1,632,133,825	31.56	87,521,625	1.69	2,096,157,875	40.52	3,815,813,325	73.77
France ²⁾	411,863,130	10.51	142,131,930	3.62	24,230,500	0.61	578,225,560	14.74
Belgique ³⁾ . . .	40,000,000	5.36	16,330,000	2.19	8,750,000	1.17	65,080,000	8.72
Allemagne ⁴⁾ . . .	174,026,920	2.91	115,520,001	1.93	240,667,458	4.02	530,244,379	8.86
Autriche ⁵⁾ . . .	14,342,400	2.23	12,816,000	1.99	18,000,000	2.80	45,158,400	7.02
Italie ⁶⁾	80,000,000	2.06	—	—	10,800,000	0.27	90,800,000	2.33
Pays-Bas ⁷⁾ . . .	103,707,000	14.86	3,933,000	0.56	21,942,000	3.14	129,582,000	18.56
Danemark ⁸⁾ . . .	38,772,000	11.97	756,000	0.23	29,160,000	9.00	68,688,000	21.20
Suède ⁹⁾	93,130,000	15.55	—	—	20,850,000	3.48	113,980,000	19.03
Norvège ¹⁰⁾ . . .	2,670,000	1.01	—	—	18,690,000	7.10	21,360,000	8.11
Suisse ¹¹⁾	5,000,000	1.28	41,463,412	10.67	450,039	0.11	46,913,451	12.06
							52,572,160	13.53

¹⁾ Impôt, droits de douane et licences. — ²⁾ Impôts de consommation et de luxe sur l'eau-de-vie. Pour le vin et la bière: droits de consommation. Droits de douane sans importance. — ³⁾ Accise. — ⁴⁾ Monopole des eaux-de-vie, impôt sur le vin et la bière. — ⁵⁾ Impôts, sans les droits de douane. — Impôt sur le vin, y compris les vins mousseux. — ⁶⁾ Impôts, sans les droits de douane — non compris l'impôt sur le chiffre d'affaires des hôtels et restaurants, qui ont rapporté en 1924/25 45,023,500 L. — ⁷⁾ Impôts, sans les droits de douane. — ⁸⁾ Impôts, sans les droits de douane. — ⁹⁾ Impôts, sans les droits de douane. — Eau-de-vie: impôts de fabrication, de consommation, sur le chiffre d'affaires et sur le débit. — ¹⁰⁾ Impôts, sans les droits de douane. — ¹¹⁾ Droits de douane sur le vin et la bière en 1924. Eau-de-vie: rendement de la régie des alcools. Dans le deuxième total est compris le montant des droits de patentes d'auberges de fr. 5,658,709.—.

3. Tableau de ce que donnerait le régime fiscal des autres pays appliqué à la consommation suisse

(en tenant compte d'un recul de la consommation proportionné à l'imposition.)

D'après les taux		Consommation présumée litres	Rendement francs
anglais	de fr. 39. — par lit. à 100 %	3,000,000	117,000,000
danois	» » 17.50 » » » 100 %	5,000,000	87,500,000
néerlandais	» » 13.50 » » » 100 %	5,000,000	67,500,000
belge	» » 7.50 » » » 100 %	6,000,000	45,000,000
allemand	» » 5. — » » » 100 %	7,000,000	35,000,000
français et tché- coslovaque	» » 4. — » » » 100 %	7,500,000	30,000,000
italien	» » 3. — » » » 100 %	8,000,000	24,000,000

III. Le nouveau régime.

Aujourd'hui, la distillation du fruit s'effectue :

- 1° directement par le producteur : c'est la distillation agricole à domicile;
- 2° par la distillerie industrielle fixe ou ambulante : c'est la distillerie professionnelle;
- 3° enfin, pendant et après la guerre, l'industrie privée s'est outillée pour la rectification des eaux-de-vie de fruits, dont les produits, jetés sur le marché, firent pendant longtemps une concurrence acharnée à la régie.

a. Réglementation de la distillerie domestique.

Le point le plus important de la revision est celui qui concerne la réglementation de la distillerie à domicile. Si nous réussissons dans ce domaine à concilier les intérêts contradictoires, l'œuvre de la revision en sera singulièrement facilitée.

Le premier projet, qui assurait d'incontestables avantages, s'est heurté dans les milieux agricoles à une irréductible opposition. On a prétendu qu'il allait beaucoup trop loin en assujettissant purement et simplement la distillation à domicile aux mêmes prescriptions que celles prévues pour la distillerie professionnelle. C'est l'application rigide du système des concessions à la distillation à domicile qui suscite une résistance très vive. Le paysan veut pouvoir distiller ses produits au moins pour en retirer l'eau-de-vie nécessaire à ses propres besoins. En face des revendications des bouilleurs de cru se dresse l'impérieuse nécessité de lutter enfin énergiquement contre le danger

de la distillation domestique. Laisser subsister telle qu'elle est la distillation à domicile, c'est se résigner à une réforme inefficace.

Ces deux tendances, à première vue contradictoires, constituent le nœud de la difficulté principale du problème de la distillation à domicile.

Le projet de 1919, qui devait supprimer la distillerie domestique, a été rejeté par le peuple. Les opinions sur cette délicate question ont déjà évolué. Il est certain cependant que les milieux campagnards restent irréductiblement hostiles à la suppression radicale de la distillerie libre. Du reste, l'expérience faite dans tous les pays voisins a démontré qu'on a été obligé de faire sur ce point certaines concessions. Il vaut mieux s'y résigner, car la politique du tout ou rien nous exposerait à un second échec qui prolongerait la lamentable situation actuelle. Nous avons donc cherché une solution qui donnât au producteur de fruits satisfaction dans la mesure où ses revendications sont légitimes, tout en le soumettant aux exigences d'un régime permettant une lutte efficace contre le danger du schnaps.

La teneur de l'article 32^{bis} de la Constitution fédérale doit être telle que toute la production des boissons distillées soit soumise à la législation fédérale.

La distillation des fruits par les distilleries professionnelles ne serait plus libre comme aujourd'hui. Elle serait subordonnée au système de la concession et tout entière soumise au régime commun, c'est-à-dire au contrôle et à l'impôt.

La Réserve. Pour tenir compte de la situation spéciale du producteur de fruits et des expériences faites dans tous les pays qui nous entourent, nous estimons que le nouveau régime doit prévoir une exception en faveur du bouilleur de cru. Il va de soi que la portée de cette exception doit être ramenée au strict nécessaire, afin qu'elle reste compatible avec le but de la réforme.

1. Seul, le producteur aura la faculté de distiller du vin, des fruits et leurs déchets, à la condition qu'ils proviennent de sa propre récolte indigène.

2. La fabrication de l'eau-de-vie nécessaire à ses besoins domestiques est franche d'impôt. Par contre, la fabrication pour la vente serait sans exception soumise à l'imposition fiscale. Il sera possible d'organiser une imposition efficace, tout en épargnant au producteur qui distille ses propres fruits un contrôle vexatoire et inutile. Le régime futur garantirait donc au bouilleur de cru la liberté de distiller pour ses propres besoins sans paiement d'impôt. Mais il frapperait d'une taxe toutes les eaux-de-vie destinées à la vente. Celles-ci n'auraient accès au marché qu'après avoir acquitté l'impôt. Cette solution, qui a déjà fait ses preuves dans d'autres pays, tient compte des

vœux formulés par les milieux agricoles, mais elle étend d'autre part l'imposition à toute l'eau-de-vie destinée au marché. Dans tous les pays où la culture fruitière est développée, on a dû tolérer la distillation à domicile des fruits et de leurs déchets pour la fabrication de l'eau-de-vie nécessaire aux besoins du producteur. *Par contre, dans tous les pays, sans exception, la vente des eaux-de-vie est soumise à l'impôt.*

En France, le bouilleur de cru jouit de l'exemption d'impôt (loi du 28 février 1923), pour ses besoins personnels, jusqu'à concurrence d'une certaine quantité comptée en alcool absolu.

En Autriche, l'article 5 de la loi sur l'alcool du 20 juin 1888 exonère d'impôt l'eau-de-vie obtenue par le producteur distillant ses propres produits pour ses besoins domestiques et pour autant que la teneur en alcool de cette eau-de-vie ne dépasse pas 50 degrés.

En Yougoslavie, on accorde au bouilleur de cru, conformément à la loi du 27 juin 1921, une période de libre distillation pour la production de l'eau-de-vie nécessaire à ses besoins domestiques.

Des adoucissements, sinon la complète exemption d'impôt, sont accordés en Allemagne et en Tchécoslovaquie aux producteurs qui distillent pour leur propre usage.

La Suisse est le seul pays où la vente de l'eau-de-vie provenant de la distillation à domicile des fruits soit exempte de tout impôt. Et cependant, ce régime de totale liberté que toutes les législations étrangères excluent est plus dangereux en Suisse que partout ailleurs, parce que nul pays ne produit, toute proportion gardée, autant de fruits et par conséquent autant d'eau-de-vie que la Suisse. La réforme du régime actuel est urgente. Comme celle introduite dans les pays voisins, notre solution doit être à la fois efficace et conciliante. Mais il s'impose de l'accepter courageusement. Il appartient au peuple suisse de faire à nouveau la preuve que la démocratie est capable de résoudre les problèmes les plus épineux.

Le maximum que l'on puisse concéder au producteur de fruits, c'est la faculté de distiller en franchise d'impôt l'eau-de-vie nécessaire à ses besoins. Il n'est pas possible, à moins de se résigner à une solution inefficace, d'aller au delà de cette concession. Cet avantage devrait être conféré au producteur de fruits à pépins comme au producteur de fruits à noyau. Enfin, l'exemption fiscale accordée à la distillation domestique pour l'eau-de-vie nécessaire aux besoins personnels du distillateur doit profiter aussi au producteur de fruits qui fait distiller ses produits par le distillateur professionnel. Un grand nombre de producteurs confient actuellement déjà aux distilleries ambulantes la distillation de leurs fruits. Il est à souhaiter que

ce procédé plus économique, et surtout moins dangereux, supplante de plus en plus la distillation domestique. Il sera par conséquent de sage politique de favoriser la distillation des fruits par les distilleries professionnelles en encourageant l'agriculteur à faire distiller ses produits hors de sa ferme. A cette fin, nous proposons également de conférer à la Confédération le droit de racheter, par la voie d'une libre entente et contre indemnité, les appareils servant à la distillation domestique, afin d'en réduire successivement le nombre. On arriverait ainsi, sans recourir à la contrainte, à réduire progressivement la distillation à domicile.

b. Distilleries professionnelles.

Actuellement, le distillateur professionnel fabrique et vend librement les eaux-de-vie obtenues par la distillation du vin, des fruits à noyau ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues. C'est dire que toute cette distillation est affranchie de tout contrôle et de tout impôt. Le nouveau régime veut au contraire la soumettre à la fois au contrôle et à l'impôt. La distillerie professionnelle produit actuellement environ les $\frac{2}{3}$ de l'eau-de-vie de fruits livrée au marché. La distillerie domestique n'en produit par conséquent que $\frac{1}{3}$. Nous avons par là souligné l'importance de la réforme qui soumettrait au contrôle et à l'impôt la totalité de la production des distilleries professionnelles, soit le 80 % de la production totale. Nous constatons avec satisfaction que sur ce point la revision ne se heurte pas à une opposition sérieuse.

c. Rectification.

La rectification pratiquée pendant la guerre pour transformer les eaux-de-vie en alcool ne sera possible que moyennant une concession obligeant le bénéficiaire à livrer à la régie la totalité des alcools fabriqués. Nous relevons qu'à cet égard, le Tribunal fédéral a statué dernièrement que le texte constitutionnel actuel interdit déjà la rectification à qui n'est pas au bénéfice d'une concession. Mais il importe de préciser la formule, afin que le nouveau texte ne laisse subsister aucun doute sous ce rapport.

IV. Texte du projet.

Art. 32^{bis}.

Nous basant sur les considérations qui précèdent, nous vous proposons de reviser comme suit les alinéas de l'article 32^{bis}, relatifs aux boissons distillées :

Texte actuel de l'art. 32^{bis}.

La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication et la vente des boissons distillées. Toutefois, ces prescriptions ne doivent pas imposer les produits qui sont exportés ou qui ont subi une préparation les rendant impropres à servir de boissons. La distillation du vin, des fruits à noyau ou à pépins et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues est exceptée des prescriptions fédérales concernant la fabrication et l'impôt.

Les recettes nettes provenant des droits sur la vente des boissons distillées restent acquises aux Cantons dans lesquels ces droits sont perçus.

Les recettes nettes de la Confédération résultant de la distillation indigène et de l'élévation correspon-

Texte proposé.

1. La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition fiscale des boissons distillées. Les produits qui sont exportés ou qui ont subi une préparation les rendant impropres à servir de boissons ne sont pas soumis à l'impôt.

2. La production d'eau-de-vie par la distillation du vin, du cidre, des fruits et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues provenant de la récolte indigène du producteur est autorisée. L'eau-de-vie nécessaire aux besoins domestiques du producteur n'est pas soumise à l'impôt.

3. La Confédération a la faculté de réduire progressivement le nombre des appareils de distillation à domicile, par la voie d'une libre entente avec les propriétaires et moyennant indemnité, et aussi en favorisant la distillation des fruits et de leurs déchets par les distilleries professionnelles. La Confédération établit les prescriptions nécessaires à l'exécution de ces principes. La législation tendra à diminuer la fabrication et la consommation de l'eau-de-vie. Elle doit, à cet effet, faciliter l'utilisation des matières indigènes distillables pour l'alimentation et assurer au producteur la vente de son eau-de-vie.

4. Les recettes nettes provenant de l'imposition du débit et du commerce en détail dans les limites du territoire cantonal appartiennent au Canton qui les perçoit. La moitié des recettes nettes provenant de l'imposition fiscale des boissons distillées sera répartie

dante des droits d'entrée sur les boissons distillées étrangères seront réparties entre les Cantons proportionnellement à leur population de fait établie par le recensement fédéral le plus récent. Les Cantons sont tenus d'employer au moins 10% des recettes pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets.

entre les Cantons proportionnellement à leur population de résidence ordinaire établie par le recensement fédéral le plus récent; chaque Canton est tenu d'employer au moins 10% de sa part des recettes pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. L'autre moitié des recettes nettes reste acquise à la Confédération, qui en affectera 5% à la lutte contre l'alcoolisme. Le solde sera affecté à la lutte contre la tuberculose et aux assurances sociales.

Ad alinéa 1. Nous jugeons opportun de compléter le texte du premier alinéa en précisant les prescriptions législatives réglant la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition des boissons distillées. La situation actuelle ne sera point modifiée par cette adjonction. Il s'agit simplement d'une modification d'ordre rédactionnel qui donne au texte plus de clarté et de précision.

Ad alinéa 2. L'alinéa 2 tranche la question principale, le point le plus délicat du problème, puisqu'il règle la distillation du fruit. Au régime de liberté absolue il substitue un régime nouveau subordonnant en principe au contrôle et à l'impôt toute la distillation du fruit par la distillerie professionnelle. Il réduit en outre le privilège du bouilleur de cru qui ne pourra à l'avenir distiller librement et en franchise fiscale que les produits de son cru, c'est-à-dire les fruits de sa récolte. Il n'aurait donc plus la faculté d'acheter des fruits pour distiller. C'est une première restriction.

En outre, l'exonération fiscale est limitée aux propres besoins du distillateur. Le surplus, c'est-à-dire ce qui est destiné à la vente, est soumis à l'impôt.

Ad alinéa 3. L'alinéa 3 prévoit l'application de certaines mesures qui sont des moyens indirects, mais efficaces, de lutte contre les abus du schnaps et les dangers de la distillation à domicile. La loi déterminera les conditions d'exécution de ces principes. Elle devra fixer en particulier les bases de l'indemnité prévue pour le rachat des appareils que les propriétaires renonceront à utiliser. Il sera nécessaire aussi de préciser que de nouveaux appareils ne pourront être installés que là où des raisons péremptoires exigent de nouvelles installations.

Les conditions d'encouragement à la distillation des fruits et de leurs déchets par les distilleries professionnelles seront également

fixées par la loi. Un autre moyen efficace de réduire le danger du schnaps à la ferme consisterait à payer un prix supérieur pour l'eau-de-vie produite par les distilleries professionnelles : celles-ci travaillent du reste dans de meilleures conditions techniques que la distillerie domestique.

Le troisième alinéa du nouvel article 32^{bis} contient encore une disposition nouvelle visant également à la diminution de la production et de la consommation de l'eau-de-vie. La législation devra à cet effet chercher à réaliser l'utilisation des matières premières par des procédés autres que la distillation. Elle pourrait à cet effet prévoir que des subsides seront affectés à la réduction des frais de transport des fruits et des pommes de terre vers les contrées qui en manquent. Ce serait un excellent moyen de soustraire à la distillation fruits et pommes de terre qui pourront être utilement affectés à l'alimentation de la population des contrées alpestres, où le climat ne permet pas la culture des fruits. A plusieurs reprises déjà depuis quelques années, la régie a fait dans ce domaine d'intéressantes et très concluantes expériences.

Il va de soi que malgré toutes ces mesures la distillation gardera une certaine importance. La régie des alcools doit, par conséquent, se préoccuper d'assurer au producteur la vente de son eau-de-vie à des conditions rémunératrices, afin de lui fournir le moyen de tirer un équitable profit de ses produits. Mais le nouveau régime ne se bornera point à fournir à l'arboriculture une légitime protection. Il s'efforcera surtout à faire sortir le plus et le plus tôt possible les eaux-de-vie de la ferme. L'obligation pour la régie de prendre livraison de cette eau-de-vie sera insérée dans la loi. Il va de soi que le prix, qui varie suivant la qualité des produits et les conditions du marché, ne peut pas être fixé dans la législation; par contre, il serait juste que les représentants qualifiés des arboriculteurs et des viticulteurs aient aussi leur mot à dire lorsqu'il s'agira de débattre les prix de vente avec la régie des alcools. Remarquons toutefois, toujours afin de lutter contre l'abus du schnaps, qu'il serait peut-être avantageux d'offrir un prix plus élevé au producteur qui livre son schnaps immédiatement après la distillation. S'il n'est pas possible, pour les raisons que l'on connaît, d'arracher l'appareil à distiller de la ferme, efforçons-nous d'en faire sortir le plus possible les produits de la distillation.

A l'obligation d'acheter imposée à la régie devrait correspondre l'obligation de livrer les eaux-de-vie. La loi fixera la portée de cette obligation. Elle dira si celle-ci ne concerne que les eaux-de-vie ordinaires, c'est-à-dire l'eau-de-vie de marcs de fruits non utilisée pour les besoins domestiques, ou si elle s'étend à toute la production, c'est-

à-dire aussi aux eaux-de-vie fines, telles que le kirsch, l'eau-de-prune, la gentiane, etc. Il nous paraît ne pas faire de doute que la vente de ces spécialités devra rester libre moyennant paiement d'un impôt.

Ad alinéa 4. L'alinéa 4 fixe les conditions du partage de la recette entre les cantons et la Confédération. Les gouvernements cantonaux, à qui nous avons soumis la question, ont en majorité approuvé le mode de répartition proposé. Selon nos prévisions, les cantons recevront sous le nouveau régime des sommes supérieures à celles que leur procurait la régie avant la guerre. La nouvelle recette peut, en effet, être évaluée au moins à 25 millions. La part que les cantons auront à consacrer à la lutte contre l'alcoolisme est maintenue au 10 %. De plus, le 5 % de la part revenant à la Confédération sera destiné au même but. Pour la Confédération, l'obligation de consacrer une partie de ses recettes à la lutte contre l'alcoolisme répond à la nécessité de soutenir les institutions dont l'activité s'étend à toute la Suisse et dont l'efficacité est incontestable.

Utilisation de la recette afférente à la Confédération.

Cette recette est réservée, après déduction des 5 % susmentionnés, à la lutte contre la tuberculose et aux assurances sociales. Après prélèvement de la somme nécessaire à la lutte contre la tuberculose, l'excédent est réservé aux assurances sociales. Il servirait en premier lieu à couvrir les frais des assurances sociales déjà existantes et le solde profiterait immédiatement au fonds destiné à alimenter les assurances dont le principe a été voté le 6 décembre dernier.

V. Réglementation du commerce au détail des boissons spiritueuses.

Le 12 octobre 1922, l'Assemblée fédérale a décidé de reviser les dispositions de la Constitution fédérale concernant les boissons alcooliques distillées et de modifier en même temps les prescriptions relatives aux boissons alcooliques non distillées.

Toutefois, la votation du 3 juin 1923 avait uniquement pour objet les dispositions relatives aux boissons distillées. Ce projet constitutionnel, ayant été rejeté, on avait renoncé jusqu'à présent à soumettre également au peuple et aux cantons la seconde partie de l'arrêté fédéral, c'est-à-dire les dispositions concernant les boissons alcooliques non distillées.

Le projet actuel s'occupe des boissons distillées comme des boissons non distillées, de sorte qu'il traite également les questions qui

auraient dû être réglementées dans la seconde partie de l'arrêté fédéral susmentionné.

En conséquence, la partie de l'arrêté fédéral du 12 octobre 1922 qui se rapporte à la revision des articles 31, lettre c, et 32^{bis}, alinéa 2, devient sans objet. Si donc le nouveau projet était adopté tel qu'il vous est présenté actuellement, cette partie de l'arrêté fédéral devrait être considérée comme abrogée.

L'article 32^{bis} de la Constitution fixe les conditions du régime de l'eau-de-vie et aussi les conditions du commerce des boissons alcooliques non distillées. Il eût été probablement préférable dès l'origine de traiter ces deux matières dans deux articles distincts. En outre, l'abolition déjà ancienne des droits d'entrée autrefois prélevés par les cantons sur l'importation des boissons alcooliques, et l'introduction plus récente de la législation sur la police des denrées alimentaires ont enlevé aujourd'hui à l'alinéa 2 une partie de son importance. Il peut, par conséquent, être inséré sous une forme simplifiée dans l'article 31, lit. c. Nous mettons les dispositions constitutionnelles relatives au commerce des boissons fermentées encore actuellement en vigueur en regard du texte que nous proposons de lui substituer.

**Texte actuel des articles 31, lit. c et
32^{bis} alinéa 2.**

Art. 31, lit. c.

La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont exceptés:

a)

b)

c) Tout ce qui concerne les auberges et le commerce au détail des boissons spiritueuses, en ce sens que les Cantons ont le droit de soumettre par voie législative, aux restrictions exigées par le bien-être public, l'exercice du métier d'aubergiste et le commerce au détail des boissons spiritueuses.

Art. 32^{bis}, alinéa 2.

Après l'abolition des droits d'en-

Nouveau texte de l'article 31, lit. c.

Art. 31, lit. c.

La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération.

Sont exceptés:

a)

b)

c) Tout ce qui concerne les auberges et le commerce au détail des boissons spiritueuses, en ce sens que les Cantons ont le droit de soumettre par voie législative, aux restrictions exigées par le bien-être public, l'exercice du métier d'aubergiste et le commerce au détail des boissons spiritueuses en quantités inférieures à deux litres.

Le commerce des boissons spiritueuses non distillées en quantités.

trée sur les boissons spiritueuses mentionnées à l'article 32 de la Constitution fédérale, le commerce des boissons alcooliques non distillées ne pourra plus être soumis par les Cantons à aucun impôt spécial, ni à d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires pour protéger le consommateur contre les boissons falsifiées ou nuisibles à la santé. Restent toutefois réservées, en ce qui concerne l'exploitation des auberges et la vente en détail de quantités inférieures à deux litres, les compétences attribuées aux Cantons par l'article 31.

de deux à dix litres peut, par voie législative, être subordonné par les Cantons dans les limites de l'art. 31, lit. e à une autorisation, au paiement d'un modeste émolument et soumis à la surveillance des autorités.

Les personnes juridiques ne doivent pas être traitées par les Cantons plus défavorablement que les personnes physiques. Les producteurs de vin et de cidre peuvent, sans autorisation et sans paiement d'un droit, vendre le produit de leur propre récolte en quantités de deux litres ou plus.

La vente de boissons spiritueuses non distillées ne peut être soumise par les Cantons à d'autres impôts spéciaux que les droits de patente.

Le régime nouveau respecte le statu quo en ce qui concerne la vente des boissons fermentées par quantités inférieures à deux litres. Ce commerce de détail demeure donc tout entier dans le domaine de la législation cantonale.

A réitérées reprises, on a tenté de réglementer le commerce des boissons spiritueuses par quantités supérieures à deux litres. Nous rappelons à cet égard la votation où le peuple suisse s'est prononcé contre l'extension des compétences cantonales au commerce par quantités inférieures à dix litres.

Il est incontestable cependant que le régime actuel, qui permet à chacun de vendre librement vin, bière, cidre sans contrôle et sans impôt, à la condition de le faire par quantités non inférieures à deux litres, prête à des critiques justifiées. Les aubergistes sont soumis à un contrôle de police et au paiement d'un droit de patente. Ils se plaignent de la concurrence que leur font les débits à l'emporter qui vendent par quantités de deux litres, sans être contrôlés ni soumis au paiement de la patente. Ils voient dans ce privilège une inégalité de traitement qu'ils qualifient de concurrence déloyale. De leur côté, les viticulteurs se plaignent que la vente par quantités de deux litres favorise à l'intérieur du pays le placement des vins étrangers de qualité inférieure qui sont livrés à bon marché. D'autre part, les sociétés philanthropiques voient dans la multiplicité des débits de vin une situation favorisant l'alcoolisme par l'abus des boissons fermentées. On ne saurait, en effet, contester que l'efficacité des sérieux et

très louables efforts faits par les gouvernements cantonaux pour réduire le nombre des auberges est compromise par la multiplicité des débits à l'emporter. Très souvent la police se plaint que maint débit à l'emporter dégénère en débit clandestin soustrait à tout contrôle utile. Le problème du commerce de mi-gros, pour l'appeler ainsi, doit, à notre avis, être envisagé surtout à ce point de vue, et non pas seulement au point de vue de la concurrence dont se plaignent les aubergistes.

Les sociétés de consommation, les épiciers, les brasseurs, les agriculteurs de la Suisse centrale et orientale qui vendent leur vin et leur cidre directement aux consommateurs, ainsi que les consommateurs eux-mêmes, ont à cet égard un intérêt opposé à celui des aubergistes. Pour eux, le débit à l'emporter par deux litres, c'est la possibilité de vendre ou de se procurer du vin et du cidre à des conditions plus avantageuses que celles faites par l'aubergiste.

Il a été très difficile de concilier ces intérêts contradictoires. Au début, une entente entre ces intérêts opposés paraissait impossible. Et cependant, parce que l'assainissement du commerce de détail par quantités supérieures à deux litres apparaissait à tous comme une nécessité, et grâce surtout à l'esprit de conciliation dont ont fait preuve les représentants des différents groupes, il a été possible de les rallier autour d'une solution acceptable par tous. Nous nous en réjouissons d'autant plus que la solution proposée constitue un réel progrès.

Le souci de porter remède au regrettable état de choses actuel ne doit point nous faire oublier l'avis très catégorique que le peuple suisse a déjà donné sur cette délicate question. En 1903, il s'est prononcé à une imposante majorité contre l'extension du régime spécial imposé au commerce de détail par quantités inférieures à deux litres. Il faut tenir compte de la signification de ce verdict populaire pour fixer les conditions du nouveau régime. Le peuple suisse répugne à l'idée de soumettre le commerce des boissons fermentées à une limitation qui constituerait une nouvelle restriction à la liberté du commerce et de l'industrie. Il vaut mieux par conséquent renoncer au régime des restrictions que le peuple a écarté. Du reste, pour combattre efficacement les abus qui sévissent dans ce domaine, il n'est point nécessaire de subordonner tout le commerce des boissons fermentées à l'octroi de la concession exigée de l'aubergiste et du commerçant au détail. Il suffira, pour réaliser un progrès déjà sérieux, de conférer aux cantons la faculté de soumettre à certaines exigences de police le commerce de mi-gros, c'est-à-dire celui effectué par quantités de deux à dix litres. Ce trafic ne serait pas frappé de la patente fiscale qui augmente fatalement le prix des boissons vendues au détail. On évi-

terait ainsi le renchérissement, qui fut l'objection principale opposée au projet de revision qui tendait à élever la limite du commerce de détail. Le nouveau projet consacre le régime actuel en ce qui concerne la vente par quantités inférieures à deux litres. Mais il autorise en outre les cantons à soumettre le commerce par quantités de deux à dix litres à un contrôle de police qui sera tout profit pour le consommateur, puisqu'en renforçant l'efficacité de la loi sur les denrées alimentaires il contribuera à mieux protéger ce dernier contre les boissons de qualité douteuse. Ce contrôle de police, institué pour accentuer les garanties de salubrité que l'Etat doit au public, ne saurait être considéré comme une nouvelle restriction au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La jurisprudence du Tribunal fédéral a confirmé cette interprétation de l'article 31 de notre Constitution.

Le compromis intervenu laisse subsister telle quelle la réglementation actuelle du commerce par quantités inférieures à deux litres.

Par contre, le commerce des boissons spiritueuses non distillées par quantités de deux à dix litres, qui est complètement libre aujourd'hui, pourra à l'avenir, dans les limites de l'article 31, lit. c, être subordonné par les cantons à une autorisation, frappé d'un émolument et placé sous le contrôle de la police.

Cette autorisation n'aurait toutefois pas le caractère d'une concession. Si les conditions de moralité, les exigences relatives aux locaux et à la police des denrées alimentaires sont remplies, l'autorisation devra être accordée sans qu'elle puisse être subordonnée à la clause de nécessité.

L'émolument que les cantons pourront percevoir pour cette autorisation ne devrait pas avoir un caractère fiscal accentué. Dans les discussions, on a articulé le chiffre de 50 francs par an.

Il serait entendu en outre que les personnes juridiques ne devraient pas être traitées moins favorablement que les personnes physiques. Par conséquent, les coopératives auraient les mêmes droits que les personnes privées.

Dans les pays de vignoble et les régions fruitières de la Suisse orientale, le vin et le cidre sont vendus directement au consommateur par le producteur. Pour tenir compte de cette coutume, on a introduit dans le texte de l'article 31 une disposition donnant aux producteurs de vin et de cidre le droit de vendre par deux litres et sans autorisation les produits de leur propre récolte.

Ce régime nouveau, qui est une transaction entre les intérêts opposés très difficiles à concilier, donne aux cantons la faculté de réaliser un sérieux progrès sur les conditions actuelles du débit à l'em-

porter et de mettre fin à un régime qui, dans certaines contrées, laisse beaucoup à désirer. Cette modification accentue le caractère social de la revision que nous proposons.

Conclusions.

Le projet consacre les différents progrès qui sont l'objet de nos préoccupations. Sous le régime nouveau, on s'efforcera de trouver une utilisation plus rationnelle aux matières distillables qui, d'avantage que par le passé, seront affectées à l'alimentation. La nouvelle législation tendra à réduire la production de l'eau-de-vie par l'extension du contrôle et de l'impôt à toute la distillation industrielle des fruits. La taxe appliquée à la production de la distillation à domicile non réservée aux besoins de la ferme réduira le danger de la distillerie domestique. Enfin, la consommation de l'eau-de-vie sera comprimée par le relèvement des prix de l'alcool et par le renchérissement de toutes les boissons distillées.

La réglementation de la distillation à domicile, la possibilité pour le paysan d'utiliser avantageusement les distilleries professionnelles, en particulier la distillerie ambulante, la possibilité pour lui de se débarrasser immédiatement à des conditions avantageuses du produit de sa distillation, le rachat par la régie des appareils à distiller, aboutiront nécessairement à une diminution notable de la distillerie domestique. Des dispositions légales analogues ont produit ailleurs d'heureux effets. Elles seront utiles chez nous. En Suisse, l'arboriculture est très développée, le verger fournit par conséquent à la ferme des quantités considérables de matières distillables. Il importe dès lors d'instituer un régime qui protège efficacement notre race paysanne contre le grave danger de l'abus des boissons distillées.

L'impôt perçu sur tout le schnaps augmentera considérablement les bénéfices de la régie. Celle-ci sera dès lors en mesure d'acheter aux producteurs à des conditions équitables leurs eaux-de-vie. Envisagée au point de vue des intérêts particuliers du producteur de fruits, la revision réalisera un progrès certain sur la situation actuelle. A côté des avantages d'ordre hygiénique et moral (protection des générations futures), elle procurera au paysan suisse un bénéfice matériel certain. La stabilité des prix réalisée par l'action de la régie, qui contrôlera tout le marché, le préservera à l'avenir des fléchissements qui maintes fois ont brusquement déprécié son fruit. En lui assurant le placement de ses produits distillés à un prix équitable, le nouveau régime lui vaudra une sécurité qu'il saura apprécier à sa juste valeur. Comme il est reconnu qu'en raison des impuretés qu'elles contiennent, les eaux-de-vie de fruits ordinaires sont particulièrement

nocives, la régie pourra les transformer en alcool à brûler ou en alcool industriel.

La production annuelle totale de l'alcool de fruits, même lorsque la récolte est abondante, ne dépasse pas 500 à 600 wagons (ce qui représente 1200 à 1500 wagons d'eau-de-vie ordinaire à 40 degrés). L'utilisation de cet alcool de fruits comme alcool à brûler ou comme alcool industriel sera facile, puisque la régie en vend régulièrement chaque année environ 700 wagons. En outre, la possibilité d'utiliser l'alcool comme carburant nous donne un nouveau moyen de placement. La Suisse consomme annuellement environ 6000 à 7000 wagons de benzine. Dans la plupart des Etats, la benzine est aujourd'hui additionnée d'alcool en quantités plus ou moins importantes, parfois jusqu'à concurrence de 50 %. Le moteur nous ouvre par conséquent un champ d'utilisation très intéressant. Il ne doit, en effet, pas être difficile de faire absorber par le moteur les quelques centaines de wagons d'alcool de fruits que l'hygiène recommande de soustraire à la consommation de bouche. Les alcools de fruits réservés aux usages industriels seront vendus à perte, c'est-à-dire que le prix que la régie en obtiendra ne couvrira pas le prix versé au producteur. Tous les pays qui obligent leur régie à prendre livraison des produits distillés livrés par le producteur indigène revendent à perte à l'industrie. Mais le bénéfice d'ordre hygiénique qui résulte de ce régime chez eux, et qu'il nous apportera quand il aura été introduit chez nous, vaut bien ce sacrifice.

Au point de vue fiscal, l'augmentation des recettes qui seront partagées entre les cantons et la Confédération s'impose, puisque, de l'avis de tous les experts, l'imposition de l'alcool et du tabac est en réalité le seul impôt de luxe que l'on puisse pratiquement et utilement introduire en Suisse.

Tous ces avantages, toutes ces possibilités nouvelles, toutes ces conditions avantageuses de lutte contre l'alcoolisme ne sauraient être obtenus sous le régime de la législation actuelle. Ils seront réalisables et, nous voulons l'espérer, effectivement réalisés dans le cadre du projet que nous avons l'honneur de recommander à votre adoption.

Veuillez agréer, Monsieur le président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 29 janvier 1926.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération, HÆBERLIN.

Le chancelier de la Confédération, KAESLIN.

(Projet.)

Arrêté fédéral

concernant

la revision des articles 31 et 32^{bis} (régime des alcools)
de la Constitution fédérale.

L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE
de la CONFÉDÉRATION SUISSE,

vu le message du Conseil fédéral du 29 janvier 1926,

arrête :

I.

Seront soumis à la votation du peuple et des cantons :

1. Projet de revision des dispositions constitutionnelles relatives
aux boissons distillées :

L'article 31, lit. b, a la teneur suivante :

« La fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition fiscale des boissons distillées, en conformité de l'article 32^{bis}. »

L'article 32^{bis}, alinéas 1, 3 et 4, est remplacé par la disposition suivante :

« La Confédération a le droit de décréter, par voie législative, des prescriptions sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition fiscale des boissons distillées. Les produits qui sont exportés ou qui ont subi une préparation les rendant impropres à servir de boissons ne sont pas soumis à l'impôt.

La production d'eau-de-vie par la distillation du vin, du cidre, des fruits et de leurs déchets, des racines de gentiane, des baies de genièvre et d'autres matières analogues provenant de la récolte indigène du producteur est autorisée. L'eau-de-vie nécessaire aux besoins domestiques du producteur n'est pas soumise à l'impôt.

La Confédération a la faculté de réduire progressivement le nombre des appareils de distillation à domicile, par la voie d'une libre entente avec les propriétaires et moyennant indemnité, et aussi en favorisant la distillation des fruits et de leurs déchets par les distilleries professionnelles. La Confédération établit les prescriptions nécessaires à l'exécution de ces principes. La législation tendra à diminuer la fabrication et la consommation de l'eau-de-vie. Elle doit, à cet effet, faciliter l'utilisation des matières indigènes distillables pour l'alimentation et assurer au producteur la vente de son eau-de-vie.

Les recettes nettes provenant de l'imposition du débit et du commerce en détail dans les limites du territoire cantonal appartiennent au Canton qui les perçoit. La moitié des recettes nettes provenant de l'imposition fiscale des boissons distillées sera répartie entre les Cantons proportionnellement à leur population de résidence ordinaire établie par le recensement fédéral le plus récent; chaque Canton est tenu d'employer au moins 10 % de sa part des recettes pour combattre l'alcoolisme dans ses causes et dans ses effets. L'autre moitié des recettes nettes reste acquise à la Confédération, qui en affectera 5 % à la lutte contre l'alcoolisme. Le solde sera affecté à la lutte contre la tuberculose et aux assurances sociales.»

2. Projet de revision des dispositions constitutionnelles relatives au commerce des boissons fermentées :

L'article 32^{bis}, 2^e alinéa, est remplacé par l'article 31, lit. c, qui a la teneur suivante :

La liberté de commerce et d'industrie est garantie dans toute l'étendue de la Confédération :

Sont réservés :

a)

b)

c) « Tout ce qui concerne les auberges et le commerce au détail des boissons spiritueuses, en ce sens que les Cantons ont le droit de soumettre, par voie législative, aux restrictions exigées par le bien-être public, l'exercice du métier d'aubergiste et le commerce au détail des boissons spiritueuses en quantités inférieures à deux litres.

Le commerce des boissons spiritueuses non distillées en quantités de deux à dix litres peut, par voie législative, être subordonné par les Cantons dans les limites de l'article 31, lit. e, à une autorisation, au paiement d'un modeste émolument et soumis à la surveillance des autorités.

Les personnes juridiques ne doivent pas être traitées plus défavorablement que les personnes physiques. Les producteurs de vin et de cidre peuvent, sans autorisation et sans paiement d'un droit, vendre le produit de leur propre récolte en quantités de deux litres ou plus.

La vente de boissons spiritueuses non distillées ne peut être soumise par les Cantons à d'autres impôts spéciaux que les droits de patente.»

II.

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la revision des articles 31 et 32bis de la Constitution fédérale (régime des alcools).(Du 29 janvier 1926.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1926
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	05
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	2039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.02.1926
Date	
Data	
Seite	305-332
Page	
Pagina	
Ref. No	10 084 548

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.