

**Compatibilité de quelques modèles de
taxes d'incitation sur les boissons
alcooliques avec l'accord de libre-
échange entre la Suisse et la CE et avec le
principe de la liberté économique**

Avis de droit établi sur mandat
de la Régie fédérale des alcools

Prof. Astrid Epiney, LL.M.

Benedikt Pirker, LL.M.

Novembre 2009

Traduction de l'allemand: Services linguistiques centraux DFF

D. Résumé

Les résultats de la présente étude peuvent être résumés comme suit:

Ni la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ni celle du Tribunal fédéral (TF) n'indiquent clairement si, et dans quelle mesure, l'interprétation de l'accord de libre-échange en général, et de l'art. 18 ALE en particulier, doit être harmonisée avec la législation communautaire (notamment l'art. 90 du traité CE) et la jurisprudence de la CJCE qui en découle. On notera toutefois que, **dans sa jurisprudence récente, la CJCE tend à donner des interprétations parallèles** pour le droit communautaire et pour les traités internationaux conclus entre la communauté et des Etats tiers lorsque les dispositions visées se recouvrent et qu'elles **poursuivent le même but**. La **jurisprudence récente du TF** souligne aussi, en rapport avec l'accord de libre-échange, que la jurisprudence de la CJCE n'est «**pas insignifiante**» pour l'interprétation des dispositions de l'accord qui reproduisent des règles du droit communautaire. On observe ainsi, du moins dans les domaines touchant à la libre circulation des marchandises, que le TF s'appuie plus souvent sur la jurisprudence de la CJCE sans pour autant que cette tendance s'inscrive dans un dogme méthodologique.¹

L'examen de la **Convention de Vienne sur le droit des traités, déterminante pour l'interprétation des traités internationaux entre la communauté et des Etats tiers**, montre clairement que les dispositions de l'accord de libre-échange, du moins celles qui ont trait à la circulation des marchandises, notamment l'**art. 18 ALE**, applicable en l'espèce au point principal de l'**art. 90, al. 1, du traité CE** (prélèvement de taxes sur les produits), doivent être **interprétées en établissant un parallèle avec le droit communautaire** tel qu'il a été précisé par la jurisprudence de la CJCE. A l'instar de la jurisprudence de la CJCE, la jurisprudence du TF ne devrait en principe pas s'écarter de cette interprétation, bien au contraire.²

Deux variantes de la taxe d'incitation examinée ici (**taxe d'incitation indexée sur un prix de référence et taxe d'incitation sous forme de majoration dégressive du prix à la consommation**) – étant entendu que toute taxe d'incitation doit être considérée comme une mesure ou une pratique de **nature fiscale interne au sens de l'art. 90, al. 1, du traité CE** – constituent une **discrimination matérielle** fondée sur la provenance du produit. Ces deux modèles se basent en effet sur l'hypothèse d'une **homogénéité des produits**, puisque le seul critère de différenciation est le prix à la consommation et que les aspects tels que les propriétés spécifiques et le mode de consommation n'entrent pas du tout en ligne de compte. La taxe d'incitation s'applique donc à tous les types de boissons alcooliques et une distinction n'est établie que de manière approximative sur la seule base de l'appartenance du produit à un certain segment de prix. Il y a ici discrimination matérielle, car en réalité, un grand nombre de produits importés sont bon marché et c'est justement ce segment qui sera frappé par les taxes les plus élevées et qui pâtira le plus de cette limitation de la concurrence.³

Dans le cas de la troisième variante, à savoir une **taxe d'incitation indexée sur la teneur en alcool**, le montant de la taxe est déterminé uniquement en fonction de la teneur en alcool de la boisson. Etant donné que, sur ce point, il n'y a pas de grande différence entre les boissons alcooliques importées et les boissons alcooliques indigènes, aucune

¹ B.I.

² B.I.

³ B.II.1.a), b).

discrimination matérielle ne peut être identifiée dans le mode d'application de la taxe. Par conséquent, une taxe d'incitation indexée sur la teneur en alcool est **compatible avec l'art. 90, al. 1, du traité CE**.⁴

On pourrait certes envisager de **justifier** la violation de l'art. 90, al. 1, du traité CE pour des raisons de **protection de la santé**, mais dans le cas d'espèce cette tentative **se heurterait au principe de la proportionnalité**. Il existe en effet des mesures moins sévères – en comparaison des entraves à la libre circulation des marchandises induites par la compression de l'échelle des prix –, en particulier une augmentation généralisée de l'impôt à la consommation grevant les boissons alcooliques ou une taxe d'incitation indexée sur la teneur en alcool.⁵

Si on admet le point de vue défendu ici⁶, s'agissant du **parallélisme entre l'interprétation de l'art. 18 ALE et de l'art. 90 du traité CE**, il faut aussi admettre que **les taxes d'incitation prévues sont incompatibles avec l'art. 18 ALE**, puisqu'il ressort clairement de la jurisprudence de la CJCE qu'une discrimination matérielle comme celle qui découle des deux premières variantes de la taxe contrevient à l'art. 90 du traité CE. On relèvera en particulier que les arguments déterminants découlent de l'application systématique d'une jurisprudence établie de longue date et que rien ne justifie de ne pas appliquer les critères développés par cette jurisprudence lors de l'interprétation de l'art. 18 ALE.⁷

Les deux premières variantes de la taxe d'incitation sur les boissons alcooliques restreignent **la liberté économique garantie à l'art. 27 de la Constitution fédérale**. Elles entraînent également une distorsion de la concurrence, car la réglementation de l'Etat intervient dans le jeu de la libre concurrence sur les prix des boissons alcooliques. Il s'agit d'une restriction considérable, car en réalité, la concurrence sur les prix est fortement réduite, voire totalement exclue, pour toute une catégorie de produits. Une justification fondée sur la protection de la santé publique se heurterait au principe de la **proportionnalité** pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en rapport avec les art. 90 du traité CE et 18 ALE. La taxe d'incitation indexée sur la teneur en alcool pourrait, du fait qu'elle n'entraîne pas de distorsion de la concurrence, être qualifiée de mesure purement économique. Si on admet qu'elle restreint tout de même la liberté économique, elle peut être justifiée pour des raisons de protection de la santé publique et remplit ainsi les critères de proportionnalité.⁸

⁴ B.II.1.a), b).

⁵ B.II.1.c).

⁶ Ci-dessus B.I.

⁷ B.II.2.

⁸ C.