

(Décision de la Commission fédérale de recours en matière d'alcool du 16 août 1999 en la cause P. SA [CRALC 1998-008])

Alkoholmonopolgebühren. Befreiung von Produkten, die ausschliesslich durch Vergärung gewonnen werden. Klassifizierung eines auf der Basis vergorener Zitronen hergestellten «Designerdrinks».

- Art. 2 AlkG. Der Äthylalkohol untersteht in jeder Form und ohne Rücksicht auf die Art seiner Herstellung dem AlkG und damit auch den Alkoholmonopolgebühren. Dagegen sind die ausschliesslich durch Vergärung gewonnenen alkoholischen Erzeugnisse davon nicht betroffen (E. 2).
- Die grammatikalische Auslegung des Gesetzeswortlauts erlaubt keine exakte Bestimmung eines alkoholischen Erzeugnisses, das ausschliesslich durch Vergärung gewonnen wurde (E. 4b).
- Systematische Auslegung anhand der Definition der vergorenen Produkte durch die Lebensmittelverordnung (LMV). Im vorliegenden Fall kommt die vom Experten der Alkoholverwaltung durchgeführte Analyse zum Ergebnis, dass der im Endprodukt enthaltene Alkohol zu einem grossen Teil aus einer Zuckerlösung stammt, die beigefügt wurde. Darüber hinaus weist das Endprodukt nicht mehr die geschmackliche und organoleptische Charakteristik des zuerst vergorenen Stoffes auf. Es kann daher nicht mit einem Fruchtwein oder einem Getränk, das auf der Basis von Fruchtwein hergestellt wurde, gleichgesetzt werden. Da das fragliche Endprodukt nicht der Definition eines vergorenen Produktes gemäss LMV entspricht, muss es als alkoholisches Getränk angesehen werden, das unter die Bestimmungen des AlkG fällt (E. 5).
- Die historische und die teleologische Auslegung bestätigen dieses Ergebnis (E. 6).

Droits de monopole sur l'alcool. Exonération des produits obtenus uniquement par fermentation. Classification d'un «designer drink» fabriqué à base de citron fermenté.

- Art. 2 Lalc. L'alcool éthylique sous toutes ses formes et quel qu'en soit le mode de fabrication est soumis à la Lalc et par conséquent aux droits de monopole. En revanche, les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation sont en principe exonérés (consid. 2).
- L'interprétation littérale des termes de la loi ne permet pas de définir avec précision ce qu'est un produit alcoolique obtenu uniquement par fermentation (consid. 4b).
- Interprétation systématique en fonction de la définition des produits fermentés donnée par l'ordonnance sur les denrées alimentaires (ODAl). En l'espèce, l'analyse conduite par l'expert de la Régie démontre que l'alcool contenu dans le produit final provient dans une large proportion de la fermentation de solutions de sucre ajouté. De plus, le produit ne présente plus les caractéristiques gustatives et organoleptiques de la matière première fermentée. Il ne peut donc être assimilé à un vin de fruits ou à une boisson à base de vin de fruits. Ne correspondant pas à la définition d'un produit fermenté selon l'ODAl, le produit en question doit dès lors être considéré comme une boisson spiritueuse tombant sous le coup de la Lalc (consid. 5).
- Les interprétations historique et téléologique viennent confirmer ce résultat (consid. 6).

Tasse di monopolio sull'alcool. Esonero di prodotti alcoolici ottenuti unicamente mediante fermentazione. Classificazione di un «designer drink» fabbricato a base di limone fermentato.

- Art. 2 LAlc. L'alcool etilico è assoggettato alla LAlc in tutte le sue forme e qualunque ne sia il modo di fabbricazione e di conseguenza anche alle tasse di monopolio sull'alcool. Per contro, i prodotti alcoolici ottenuti unicamente mediante fermentazione non entrano in linea di considerazione (consid. 2).
- L'interpretazione letterale dei termini della legge non permette di definire con precisione un prodotto alcoolico ottenuto solamente mediante fermentazione (consid. 4b).
- Interpretazione sistematica in funzione della definizione dei prodotti fermentati data dall'ordinanza sulle derrate alimentari (ODerr). Nella fattispecie, l'analisi condotta dall'esperto della Regia indica che l'alcool contenuto nel prodotto finale proviene in ampia proporzione dalla fermentazione di soluzioni di zucchero aggiunto. Inoltre, il prodotto non presenta le caratteristiche gustative e organoleptiche della materia prima fermentata. Non può quindi essere comparata a un vino di frutta o a una bevanda a base di vino di frutta. Dato che non corrisponde alla definizione di un prodotto fermentato ai sensi della ODerr il prodotto in questione deve pertanto essere considerato come una bevanda alcoolica assoggettata alla LAlc (consid. 5).
- L'interpretazione storica e quella teleologica confermano questo risultato (consid. 6).

A. La société P. SA, filiale du groupe R., pratique le commerce de vins et de spiritueux. Elle commercialise notamment, depuis novembre 1997, la boisson «X.».

B. En date du 28 novembre 1997, la Régie fédérale des alcools (ci-après: la Régie) transmet aux fabricants, commerçants et importateurs de boissons alcooliques diluées, aux organisations et autres milieux intéressés et aux cantons et offices fédéraux concernés, une information générale intitulée «Nouvelles contraintes pour les boissons alcooliques diluées». Cette information a notamment été notifiée à P. SA.

La Régie informait les intéressés que depuis plus d'une année, de nouveaux produits alcooliques étaient offerts sur le marché suisse. Ces limonades alcoolisées étaient aussi appelées «alcopops». La gamme de ces drinks alcoolisés, la plupart au goût sucré et préparés avec des jus de fruits, des limonades, etc. (...) s'implantait rapidement. Ces boissons désaltérantes, douces et pétillantes répondaient surtout au goût des jeunes consommateurs et laissaient à peine soupçonner une teneur en alcool de 4% du volume. Après diverses analyses en laboratoire et contrôle des processus de fabrication dans les entreprises, la Régie avait abouti à la conclusion que de nombreuses nouvelles boissons n'étaient pas purement des produits fermentés au sens de la loi fédérale sur l'alcool du 21 juin 1932 (Lalc, RS 680), tels que le vin, la bière ou les vins de fruits. On pouvait distinguer les groupes «d'alcopops» suivants:

- les premix: produits contenant des boissons distillées et qui étaient déjà soumis à l'imposition;
- les designer drinks: un mélange de boissons sucrées et d'alcool éthylique quel qu'en fût le mode de fabrication.

Dès le 1er décembre 1997, ces produits allaient être soumis à l'imposition pour la production dans le pays et au droit de monopole ordinaire à l'importation. L'application de la Lalc avait aussi pour conséquence que ces boissons ne pouvaient être remises à des personnes de moins de 18 ans, ni gratuitement à des fins publicitaires, et que leur publicité sur des emballages et des objets usuels était interdite. La Régie entendait ainsi agir dans l'intérêt de la protection de la jeunesse. Les entreprises intéressées pouvaient apporter la preuve, au moyen d'indications précises sur le processus de fabrication, que leurs produits ne tombaient pas sous le coup de la Lalc et n'étaient donc pas imposables. Étaient jointes à cette information une liste des premix et une autre des designer drinks. La boisson «X.» figurait dans cette dernière liste.

Le 27 novembre 1997, la Direction générale des douanes (DGD) émit une circulaire selon laquelle, conformément à une directive de la Régie, les droits de monopole ordinaires seraient perçus à titre définitif sur diverses boissons. Au demeurant, les produits comparables aux produits précités devaient être dédouanés provisoirement, moyennant garantie du droit de monopole ordinaire. Faisait notamment partie de cette catégorie le produit «X.».

C. En date du 16 décembre 1997, l'entreprise I. SA, déclarante en douane de P. SA, annonça pour le dédouanement à l'office de douane de Genève, 23 328 bouteilles de 0,33 litres de boisson «X.». Le taux ordinaire des droits de monopole de Fr. 590.- le quintal brut était mentionné dans la déclaration.

Le même jour, la douane de Genève procéda au dédouanement provisoire des bouteilles précitées selon le certificat de cautionnement pour redevances diverses et préleva deux échantillons de 0,33 litres à l'intention de la Régie.

D. En date du 24 décembre 1997, P. SA interjeta recours contre le dédouanement provisoire auprès de la Direction du IIIème arrondissement des douanes (ci-après: la direction d'arrondissement). Elle demanda qu'un dédouanement définitif soit prononcé sans perception des droits de monopole, dès lors que les boissons «X.» étaient des produits à base d'alcool fermenté, comme la Régie l'avait reconnu précédemment. A cette fin, elle produisit un courrier de la Régie du 12 mars 1996 adressé à la société J. et dans lequel la Régie observait que le produit «X.» ne contenait aucun ajout d'alcool et était donc un produit obtenu uniquement par fermentation, non soumis aux droits de monopole. La direction d'arrondissement transmit le recours de P. SA à la Régie en date du 9 janvier 1998.

E. Le 28 janvier 1998, la Régie informa P. SA que le produit «X.» devait être analysé et lui demanda de lui fournir les recettes spécifiques du produit, soit les parts en kilos de chacun des composants, les teneurs en alcool et le mode de fabrication. Le 30 janvier 1998, P. SA transmit à la Régie, d'une part, les spécifications techniques et les procédures de contrôle de «X.» et, d'autre part, les spécifications de contrôle établies par la société qui élaborait la boisson «X.» pour l'Europe, ainsi que quatre bouteilles de ce produit.

(...)

Par courrier du 12 juin 1998, la direction d'arrondissement communiqua à P. SA qu'elle avait reçu, à fin mai 1998, le résultat confirmant que «X.» était une boisson fermentée, constituée d'eau additionnée d'acide carbonique, de jus de citron fermenté, de sucre, d'acide citrique, d'arômes, de stabilisateurs et d'agents de conservation, avec une teneur en alcool de 3,93% vol., en bouteilles de verre étiquetées de 0,33 litres et soumise au droit de monopole ordinaire. Un dédouanement définitif allait être établi. Celui-ci eut lieu le 18 juin 1998 et Fr. 80 287.20 de droits de monopole furent prélevés sur le lot de 23 328 bouteilles de «X.».

F. Le 22 juin 1998, P. SA recourut contre le dédouanement définitif auprès de la DGD en alléguant que le produit était élaboré à partir d'un alcool obtenu par fermentation. La DGD transmit le recours à la Régie en date du 25 juin 1998.

Par décision du 11 août 1998, la Régie rejeta le recours de P. SA. Elle relevait que l'orientation de la politique en matière de santé publique de la législation sur l'alcool justifiait pleinement que l'on fût restrictif dans l'admission d'éventuelles exceptions au champ d'application de l'art. 2 al. 1 Lalc. Le produit «X.» n'était pas un produit alcoolique classique obtenu par fermentation, mais une boisson mélangée et sucrée contenant de l'alcool. Il ne fallait pas donner la possibilité aux intéressés de se soustraire, par des procédés techniques, à l'assujettissement aux droits de monopole. Le produit était une boisson distillée non exempte de charge fiscale au sens de l'art. 1 al. 3 de l'ancienne ordonnance relative à la Lalc et à la loi sur les distilleries domestiques du 6 avril 1962 (RO 1962 325, RO 1974 1966, RO 1982 701 et RO 1997 390).

G. Le 1er septembre 1998, P. SA (ci-après: la recourante) a recouru auprès de la Commission fédérale de recours en matière d'alcool (ci-après: la Commission de recours ou de céans) à l'encontre de la décision de la Régie du 12 août 1998 en concluant à son annulation. Elle a souligné que jusqu'en novembre 1997, le produit «X.» était importé par la distillerie de L., sans droit de monopole. Le 12 mars 1996, la Régie avait d'ailleurs relevé que le produit «X.» ne contenait aucun ajout d'alcool de bouche et pouvait être importé sans droit de monopole car élaboré à base d'alcool fermenté. Le produit était obtenu par la fermentation alcoolique de jus de citron et correspondait exactement à la définition du vin de fruits au sens de l'art. 231 al. 1 et de l'art. 389 de l'ordonnance sur les denrées alimentaires du 1er mars 1995 (ODAI, RS 817.02).

Le 29 octobre 1998, M. G. de la Régie a rendu un rapport d'analyse. Dans ce document, il arrive, d'une part, à la conclusion que l'alcool contenu dans le produit ne peut pas uniquement provenir de la fermentation du sucre naturellement contenu dans le citron, mais que l'ajout d'autre quantités de sucre est nécessaire pour atteindre la teneur en alcool du produit fini. D'autre part, cette boisson ne remplit pas les exigences légales pour être qualifiée de vin de fruits au sens de l'art. 390 al. 1 ODAI, ni de produit à base de vin de fruits (art. 393 al. 2 ODAI).

Extraits des considérants:

1. (...)

2.a. Selon l'art. 32bis de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 29 mai 1874 (Cst., RS 101), la Confédération a le droit de légiférer sur la fabrication, l'importation, la rectification, la vente et l'imposition des boissons distillées (al. 1). La législation tendra à diminuer la consommation et partant l'importation et la production de l'eau-de-vie. Elle encouragera la production du fruit de table et l'emploi des matières distillables indigènes pour l'alimentation ou l'affouragement (al. 2).

b. Conformément à l'art. 2 Lalc, est réputé «boisson distillée» aux termes de la Lalc l'alcool éthylique sous toutes ses formes, quel qu'en soit le mode de fabrication (al. 1). Sous réserve de la restriction prévue à l'al. 3, les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation ne sont pas soumis aux dispositions de la Lalc (al. 2). Les produits additionnés d'alcool tombent sous le coup de la Lalc (al. 3). Une ordonnance du Conseil fédéral soumettra à la Lalc tout autre alcool susceptible de servir de boisson et de remplacer l'alcool éthylique (al. 4). L'art. 1 al. 1 let. c de l'ancienne ordonnance du 6 avril 1962 relative à la loi sur l'alcool et à la loi sur les distilleries domestiques en vigueur jusqu'au 30 juin 1999 (aOLalc, RO 1962 325, RO 1974 1966, RO 1982 701 et RO 1997 390) précise qu'on entend par «boissons distillées» tous les produits contenant de l'alcool éthylique à l'exception de ceux mentionnés à l'al. 2. Sont considérés comme produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation, au sens de l'al. 2 de l'art. 2 Lalc, les boissons ne contenant pas plus de 15% du volume d'alcool sans adjonction de boissons distillées, telles que le vin naturel, le cidre, le petit cidre, la bière et les produits analogues (art. 1 al. 2 aOLalc). Les produits qui, avec d'autres substances, contiennent des boissons distillées sont assimilés aux boissons distillées et tombent sous le coup de l'ordonnance, quelle que soit leur teneur alcoolique. Les produits ne contenant pas plus de 1,2% du volume d'alcool sont cependant exempts de charge fiscale (art. 1 al. 3 aOLalc).

3.a. En l'espèce, il convient de déterminer si le produit «X.» est un produit alcoolisé «obtenu uniquement par fermentation», échappant de ce fait au droit de monopole (art. 2 al. 2 Lalc), ou au contraire, s'il doit être qualifié de «boisson distillée» au sens de l'art. 2 al. 1 Lalc. Pour répondre à cette question, il est donc nécessaire de procéder à une interprétation objective de ces deux dispositions légales. A noter qu'en tant que norme d'exception, l'art. 2 al. 2 Lalc doit être interprété de manière restrictive, au contraire de la disposition de principe de l'art. 2 al. 1 Lalc, dans laquelle le législateur a volontairement défini de manière très large la notion de «boisson distillée».

b. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique; ATF 122 V 364 consid. 4a, ATF 121 V 24 consid. 4a), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique; ATF 121 V 60 consid. 3b). Les travaux préparatoires seront toutefois pris en considération seulement lorsqu'ils donnent une réponse claire à une disposition légale ambiguë et qu'ils ont trouvé expression dans le texte de la loi (ATF 124 III 129 consid. 1b/aa; voir aussi André Moser, in Moser/Uebersax, Prozessieren vor eidgenössischen Rekurskommissionen, Bâle et Francfort-sur-le-Main 1998, ch. 2.70 avec les renvois).

4.a. Dans un arrêt du 3 juin 1988 (arrêt non publié [A.352/1987], consid. 4c), le Tribunal fédéral a déjà précisé que le texte de l'art. 2 Lalc est clair dans la mesure où le champ d'application de la loi sur l'alcool comprend de manière étendue l'alcool éthylique sous toutes ses formes et sans qu'il soit expressément tenu compte de son mode de fabrication. Cela correspond aussi au sens et au but de la législation sur l'alcool, puisque l'un des objectifs de cette législation est de diminuer la consommation d'alcool dans l'intérêt de la santé publique (Message du Conseil fédéral du 1er juin 1931 in FF 1931 732; cf. également consid. 6 ci-après). Conformément à ce but, le Conseil fédéral s'est vu accorder la compétence de soumettre à la loi sur l'alcool tout autre alcool susceptible de servir de boisson et de remplacer l'alcool éthylique (Message, op. cit., p. 734). Le fait que tous les produits alcooliques propres à être consommés soient en principe soumis à la loi sur l'alcool résulte également des travaux préparatoires, où il apparaît que l'on avait également songé à la fabrication synthétique de l'alcool (Bull. Sten. = BO 1931 730).

b. En revanche, ne sont pas soumis à la législation sur l'alcool, les «produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation». La fermentation est définie comme «la transformation de substances organiques sous l'influence d'enzymes produits par des micro-organismes» (Dictionnaires Le Robert, Le nouveau Petit Robert 1, Paris 1993) ou comme «la réaction bio-chimique anaérobie provoquée par l'action catalytique de ferments ou d'enzymes. La fermentation alcoolique consiste à transformer des composés glucidiques en alcool» (Le Garnier Delamare, Dictionnaire des termes de médecine, 23e éd., 1992).

Il n'est pas contesté que les produits reconnus comme uniquement fermentés ne sont pas exclusivement issus de la fermentation telle que définie ci-dessus mais peuvent être soumis à certains traitements. En particulier s'agissant du vin, le code oenologique prévoit notamment qu'il peut être traité au charbon, à la gomme arabique, à l'acide citrique, aux argiles, filtré ou coupé. Ainsi la lettre de la loi ne permet pas de définir avec précision ce qu'est un produit uniquement fermenté. Il convient donc de faire appel à d'autres méthodes d'interprétation pour définir quelle est la réelle portée des termes «produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation» de l'art. 2 al. 2 Lalc.

5.a. Selon l'interprétation systématique, il faut interpréter les normes dans leur contenu les unes par rapport aux autres, de tel sorte que l'ensemble soit fonctionnel. On rattache aussi à l'interprétation systématique la règle formelle selon laquelle le même terme employé à divers endroits dans une même norme ou un même ensemble de normes a le même sens (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2e éd., Berne 1994, p. 144 s.).

b. Dans l'ODAI, il est distingué entre les boissons spiritueuses, d'une part (Chap. 39 de l'ordonnance, art. 399 ss ODAI), et trois types de boissons fermentées, d'autre part (Chap. 36 [Vin], Chap. 37 [Cidre et vin de fruits] et Chap. 38 [Bière]). Les produits uniquement fermentés mentionnés à l'art. 1 al. 2 aOLalc sont définis par l'ODAI de la manière suivante:

- Le vin est la boisson obtenue par la fermentation alcoolique de raisins frais (fruits des espèces appartenant au genre *Vitis*), foulés ou non, ou de moût de raisin frais (art. 366 let. b ODAI);

- Le cidre est une boisson alcoolique obtenue par la fermentation alcoolique partielle ou complète de jus de pomme ou de jus de poire fraîchement pressé ou conservé par un procédé physique (art. 378 ODAI);

- Le vin de fruits est une boisson alcoolique obtenue par la fermentation alcoolique partielle ou complète de jus de baies ou de jus de fruits (art. 231 al. 1 ODAI), à l'exclusion des jus de pomme, de poire ou de raisin, fraîchement pressé ou conservé par un procédé physique. Des sucres ou de l'eau de boisson peuvent être ajoutés au jus avant la fermentation (art. 389 ODAI). Le jus de fruits est du jus non fermenté mais fermentescible, obtenu par un procédé mécanique à partir de fruits sains et mûrs, frais ou conservés par le froid, et qui présente la couleur, l'arôme et la saveur caractéristiques des fruits dont il provient (art. 231 al. 1 ODAI). Le vin de fruits doit être obtenu à partir de jus de baies ou de jus de fruits purs à raison d'au moins 30% masse du produit fini (art. 390 al. 1 ODAI). Les boissons à base de cidre ou de vin de fruits sont des boissons dont les composants principaux sont du cidre ou du vin de fruits et qui peuvent être additionnées d'ingrédients tels que de l'eau de boisson, de l'eau minérale naturelle, des jus de fruits, des boissons spiritueuses, des sucres, du miel, des extraits de plantes ou de parties de plantes aromatiques ou

des arômes naturels ou identiques aux naturels. La teneur en cidre ou en vin de fruits du produit fini doit être d'au moins 50% masse (art. 393 al. 1 et 2 ODAI);

- La bière est une boisson alcoolique contenant du gaz carbonique obtenu à partir d'un moût fermenté avec de la levure et additionné de houblon en cône ou des produits du houblon. Le moût est préparé à partir de matières premières amylacées ou sucrées et d'eau de boisson (art. 394 al. 1 ODAI).

Ces produits sont obtenus au moyen d'une fermentation traditionnelle, c'est-à-dire par la mise en fermentation de matières premières à l'état original ou à l'état de jus, sans technique supplémentaire autre que celles autorisées pour les produits fermentés. L'on constate ainsi que malgré les traitements que peuvent subir ces boissons leur composition originelle reste un produit de base fermenté et que leurs caractéristiques organoleptiques sont celles des produits de base fermentés.

Selon l'art. 399 ODAI, les boissons spiritueuses sont des boissons alcooliques composées essentiellement d'alcool éthylique et d'eau. Elles peuvent contenir d'autres ingrédients ainsi que des substances olfactives et gustatives naturelles qui, ensemble, confèrent à chacune d'elles leur bouquet typique.

c. En l'espèce, il ressort de l'analyse effectuée par l'expert de la Régie en date du 29 octobre 1998 que les indications du producteur en rapport avec le mode de fabrication et la composition du produit sont contradictoires en ce qui concerne l'alcool obtenu par fermentation. Selon le mode de fabrication (ch. 1.2), l'alcool obtenu par fermentation est issu du sucre naturellement contenu dans le jus de citron et du sucre ajouté, tandis que selon la liste des ingrédients (ch. 1.3), il provient uniquement du sucre contenu dans le jus de citron. A l'origine, les analyses de la Régie avaient pour objectif de révéler la présence dans le produit d'un éventuel ajout d'alcool sous la forme d'un alcool de bouche ou d'un distillat. Dans ce contexte, des sous-produits fermentés, à caractère volatil ou non, comme ceux apparaissant lors de la fermentation du sucre, de jus de fruits sucré ou de jus de fruits naturel, ont été détectés. Les échantillons fournis ne contiennent pas d'adjonction d'alcool, ce qui signifie que l'alcool trouvé provient uniquement de la fermentation de sucres. Par ailleurs, il ressort de la déclaration en douane, de la spécification du produit et de l'analyse que le produit «X.» comprend 4% du volume d'alcool. Vu la dilution nécessaire au mélange final (de 300 ml à 1000 ml), la teneur en alcool de départ de la «wine base» peut être estimée à 13,33% du volume, ce qui correspond, pour 300 ml de «wine base», à une quantité d'alcool de 40 ml environ. Il faudrait donc environ 80g de sucre pour obtenir une telle quantité d'alcool. D'après les ouvrages sur la question, la teneur en sucre du citron varie entre 0,9-9% de la part comestible. Selon les données fournies par le producteur, la part de jus de citron de la «wine base» atteint seulement 1,5 ml pour 300 ml, soit 0,5 ml pour 100 ml ou 0,5%. Il s'ensuit que la part de sucre provenant du jus de citron est au maximum de 0,15g, respectivement de 0,19% pour 300 ml de «wine base», alors qu'une masse totale d'environ 80g de sucre pour 300 ml a été calculée. Dans son analyse, l'expert relève qu'on a voulu susciter l'impression que cette boisson est un vin de fruits (art. 390 al. 1 ODAI) ou un produit à base de vin de fruits au sens de l'art. 393 ODAI, mais cette opinion n'est pas soutenable au vu des résultats obtenus, en particulier en raison de la très petite part de sucre présente dans le jus de citron. Le produit est bien plus une eau sucrée fermentée à laquelle, après la fermentation avec de l'eau, l'on ajoute des arômes. La «wine base» comprend 0,5% masse de jus de citron. Elle ne remplit donc pas les exigences nécessaires d'un vin de fruits, dans la mesure où, selon l'art. 390 al. 1 ODAI, le vin de fruits doit être obtenu à partir de jus de baies ou de jus de fruits purs à raison d'au moins 30% masse du produit fini. Ce produit n'est pas non plus une boisson à base de vin de fruits, dès lors que selon l'art. 393 al. 2 ODAI, il faudrait qu'elle contienne 50% masse de vin de fruits.

Par ce rapport, la Régie démontre ainsi de façon convaincante que la faible part de jus de citron indiquée par le producteur, soit 0,5%, intervenant dans la fabrication de la «wine base» ne produit pas la quantité de sucre nécessaire à la fabrication d'une boisson de 4% du volume d'alcool et que l'alcool contenu dans la «wine base» provient dans une large proportion de la fermentation de solutions de sucre ajouté. Comme le relève la Régie, le produit fini ne présente plus les caractéristiques de la matière première fermentée et ce sont les composants ajoutés à l'alcool qui confèrent au produit fini son caractère. La base alcoolique pourrait être remplacée par un alcool neutre. Il faut donc retenir que le produit «X.» ne peut être assimilé à un vin de fruits au sens de l'ODAI et qu'il ne répond pas non plus, pour autant que cette qualification soit pertinente, à la notion de boisson à base de vin de fruits de l'art. 393 ODAI. Ce dernier ne correspond donc pas à la définition d'un produit obtenu par fermentation, mais doit au contraire être classé parmi les boissons spiritueuses des art. 399 ss ODAI, lesquelles tombent dans le champ d'application de l'art. 2 al. 1 Lalc.

d. Au vu de ce qui précède, l'on doit constater que l'interprétation systématique tend, par une application uniforme de la notion de produit fermenté, à exclure de cette définition le produit en cause.

6.a. Le sens d'une norme peut également être dégagé grâce aux interprétations historique et téléologique. Dans le premier cas, on se réfère aux circonstances dans lesquelles la norme a été élaborée et adoptée. Pour l'interprétation téléologique, il s'agit de déterminer le sens d'une disposition en partant du but qu'elle poursuit. Contrairement à l'interprétation historique, cette deuxième méthode est dynamique: si le but tel qu'il a été fixé à l'origine reste constant, ce que ce but recouvre évoluera en revanche selon les circonstances; l'interprète ne peut toutefois insérer dans la norme un sens auquel le législateur n'a pas pensé (Moor, op. cit., p. 143 s.).

b. Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'alcool du 1er juin 1931 (FF 1931 I 729 ss; ci-après: le message) précise, dans le chapitre des principes fondamentaux de la nouvelle loi, que «la future législation sur l'alcool ne doit pas être une oeuvre à courte vue, mais un acte constructif susceptible de développement» (Message p. 733). Il était très important de définir le terme de «boisson distillée» qui revient souvent au cours de la loi (art. 2). Sont considérés comme alcool dans le sens de la loi, tous les alcools éthyliques (C₂H₅OH), quel que soit leur mode de fabrication ou de préparation (art. 2 al. 1). (...) Ne tombent pas sous le coup de la loi les produits alcooliques obtenus uniquement par fermentation, tels que le vin, la bière, le cidre, etc. (art. 2 al. 2)» (Message p. 734).

c. Dans le cadre de la première version de l'art. 32bis Cst., le législateur avait souligné que le terme proposé de «distillation des matières farineuses et des fruits à racines» ne permettait pas d'appréhender d'autres modes de préparation de l'alcool, dont il fallait tenir compte au vu des nombreux progrès accomplis par la chimie industrielle (FF 1885 I 417).

A l'origine des dispositions constitutionnelles sur l'alcool, il y a le fait que la consommation des boissons distillées avait pris, au début des années 1880, l'ampleur d'un véritable fléau social. C'était surtout l'alcool de pommes de terre qui faisait problème. La révision constitutionnelle de 1885 ne manqua pas son but, c'est-à-dire qu'elle eut raison de l'alcool de pommes de terre. Mais, au tournant du siècle, les Suisses commencèrent à planter des pommiers et des poiriers, et de les planter en si grand nombre qu'ils ne savaient pas que faire des fruits qui en tombaient; il ne restait plus qu'à les distiller, ce qui pouvait se faire librement puisque

jusqu'ici le droit fédéral ne prévoyait ni contingent ni impôt. Le résultat de cette évolution, c'est qu'à trente ans d'intervalle, l'histoire allait se répéter: on recommença à boire, sauf que là, il s'agissait d'alcool de pomme et de poire, au lieu d'alcool de pomme de terre. Il fallait que le législateur fédéral réagisse une fois de plus. Mais pour le lui permettre, il fallait d'abord réviser la Constitution. L'Assemblée fédérale prépara un premier projet de modification constitutionnelle en 1922 qui présentait notamment la particularité suivante: la compétence

législative fédérale était étendue à toutes sortes de boissons distillées; c'était d'ailleurs bien là le but principal de la réforme. Ce projet fut rejeté en juin 1923. Le nouveau projet de 1926 reprenait trois éléments incontestés du projet de 1922, dont l'élargissement de la compétence fédérale sans même prévoir d'exception pour les spécialités. Ce projet fut accepté le 6 avril 1930 (Jean-François Aubert, Commentaire de la Constitution de la Confédération suisse, Bâle, Zurich, Berne 1996, vol. II ad art. 32bis Cst., extraits des n° 3, 11, 13, 14, 16, 17 et 30).

L'al. 2 de l'art. 32bis Cst. dit clairement que le but essentiel de la législation fédérale est de «diminuer la consommation de l'eau-de-vie». C'est la consommation excessive d'eau-de-vie qui a ému le constituant de 1885 et celui de 1930. Le but principal est donc de protéger la santé publique. Les autres buts, exprès ou implicites, sont secondaires (Aubert, op. cit., n° 58; voir aussi la décision de la Commission de recours en matière d'alcool du 20 mars 1997, publiée dans la JAAC 63.54 consid. 2c). A noter que ce but a été maintenu dans l'art. 105 du projet de nouvelle Constitution acceptée par le peuple et les cantons en date du 18 avril 1999 (FF 1999 176). Le deuxième alinéa de cette disposition charge la Confédération de tenir compte en particulier des effets nocifs de la consommation d'alcool. Cet article qui a été proposé par les commissions de la révision constitutionnelle des deux conseils (FF 1998 325 et 392) a fait l'objet de discussions lors des débats devant le Conseil national. Il était cependant incontesté que le combat contre les abus d'alcool devait se voir conférer une valeur cardinale (BO 1998 N 995 ss). Cela démontre bien que le but qui sous-tend la législation sur l'alcool est toujours actuel.

d. Le but principal de la législation fédérale est donc de protéger la santé publique face à la consommation d'alcool. Or, il est avéré que de plus en plus de jeunes consomment de l'alcool et subissent les effets néfastes de celui-ci. Dans l'optique d'une interprétation téléologique, le but de la Lalc doit ainsi être élargi pour tenir compte des nouvelles circonstances, apparues depuis son élaboration en 1932. Pour répondre à ce but, le législateur ne s'est pas contenté de soumettre à la Lalc les produits contenant un certain volume d'alcool. Au contraire, l'art. 2 al. 1 Lalc prévoit que l'alcool éthylique sous toutes ses formes est une boisson distillée, quel qu'en soit le mode de fabrication et l'art. 1 al. 3 aOLalc précise que les produits qui contiennent des boissons distillées tombent sous le coup de l'OLalc quelle que soit leur teneur alcoolique. En outre, le législateur a voulu donner un sens large à la notion de boisson distillée en appréhendant tous les modes de fabrication, même encore inconnus à l'époque (décision de la Commission fédérale de recours en matière d'alcool du 18 mai 1998, publiée dans la Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 1999 le partie p. 166 s. consid. 9b).

e. La soumission des «alcopops» tel que le produit «X.» à la Lalc correspond bien au but de cette loi, soit la protection de la santé publique et en particulier celle des jeunes, car cela a comme effet de renchérir ces produits et, par conséquent, de les rendre moins attractifs (décision de la Commission de recours en matière d'alcool du 20 mars 1997, publiée dans la JAAC 63.54 consid. 2c). Selon les rapports suisse et étrangers établis au sujet de ces nouvelles boissons, il apparaît en effet que notamment le produit «X.» vise avant tout un marché de jeunes consommateurs et contient une teneur en alcool de 4% du volume qui n'est pas aisément reconnaissable, étant masquée par un goût sucré, évoquant celui d'une limonade sans alcool. Cette boisson, désaltérante, douce et pétillante répond particulièrement au goût des jeunes et s'implante rapidement auprès de cette catégorie de la population. Elle est donc de nature à créer une habitude de l'alcool auprès de très jeunes consommateurs. Au vu des rapports précités, l'on peut même conclure que, sans la commercialisation de boissons tels le produit «X.», ces jeunes n'auraient pas forcément, dans un premier temps en tous cas, consommé de l'alcool. La lutte contre la consommation de ce genre d'alcool répond donc parfaitement au but de protection de la santé publique ressortant de la Cst. et de la Lalc (voir dans ce sens le rapport des 8 et 26 mai 1998 des Commissions de gestion sur leurs activités en 1997/1998, in: FF 1999 2340, dans lequel il est rapporté que la Commission de gestion du Conseil national est intervenue auprès du Département fédéral de l'intérieur afin que ce dernier encourage les cantons à appliquer plus strictement les législations cantonales sur la protection des mineurs ainsi que la législation fédérale sur l'alcool). Au demeurant, lorsque le constituant, respectivement le législateur, avait décidé, essentiellement pour des raisons politiques, d'exclure les produits fermentés de la législation sur l'alcool, il avait uniquement à l'esprit les produits connus à l'époque, soit le vin, la bière et le cidre, c'est-à-dire des boissons qui ne sont, en règle générale, pas consommées par les jeunes en raison de leur goût amer et prononcé. Or, comme il a été vu ci-dessus, les alcopops sont au contraire spécialement conçus, au niveau du goût, pour plaire à un jeune public. En conséquence, tant l'interprétation historique que l'interprétation téléologique tendent également à inclure dans le champ d'application de la Lalc le produit «X.».

7. Au vu de ce qui précède et du moment qu'il a été démontré, grâce à une interprétation des dispositions topiques, que le produit «X.» ne correspond pas à la notion d'un produit «obtenu uniquement par fermentation», celui-ci tombe donc sous la disposition générale de l'art. 2 al. 1 Lalc et doit être considéré comme une «boisson distillée» soumise au droit de monopole.

8.a. La recourante invoque le courrier de la Régie du 12 mars 1996 adressé à l'entreprise J., lequel constate que le produit «X.» est un produit uniquement fermenté, non soumis aux droits de monopole. L'on peut se demander si la recourante peut valablement se prévaloir d'une décision de la Régie qui ne lui est pas destinée, mais qui concerne une autre société. En toute hypothèse, la Régie était en droit de révoquer une telle décision.

b. Une décision est la manifestation de la puissance publique, laquelle ne saurait se passer de la possibilité de corriger un vice affectant la régularité de l'acte, en particulier son illégalité, ni de celle d'adapter des régimes juridiques qu'elle crée aux exigences de l'intérêt public. La modification n'est toutefois possible qu'après une balance des intérêts (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 217).

c. La Régie a expliqué que la décision dont est recours se fonde sur une analyse plus détaillée de la composition du produit «X.». Ce n'est en effet qu'après l'analyse des échantillons et des fiches techniques fournies par la société productrice que la Régie s'est rendue compte que le produit «X.» ne correspondait en réalité pas à la définition d'un produit uniquement fermenté. La décision du 12 mars 1996 était donc erronée et la Régie pouvait la modifier, sous réserve d'un intérêt privé prépondérant de la recourante. Or, cette dernière n'allègue pas l'existence d'un tel intérêt. En particulier elle ne saurait prétendre qu'elle s'est fondée de bonne foi sur la décision du 12 mars 1996 pour importer les bouteilles litigieuses en date du 16 décembre 1997. En effet, la recourante avait été informée en novembre 1997 par la Régie (document intitulé «Nouvelles contraintes pour les boissons alcooliques diluées») que le produit «X.» était classé comme designer drink soumis au droit de monopole ordinaire. La recourante ne prétend d'ailleurs pas qu'elle aurait subi des frais particuliers en se fondant sur l'apparence de légalité de la décision de la Régie du 12 mars 1996. La recourante ne peut donc tirer aucun avantage de ce

courrier.

Dokumente der ALKRRK