

(Extrait de la décision de la Commission de recours DFE du 29 mai 2000 dans la cause S. c / la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins; 99/ZK-001)

Weinhandel. Pflicht zur Buch- und Kellerkontrolle. Zuständigkeit. Rechtsmittel. Begriffe: «Handel mit Wein» und «Produzent». Befreiung von der Kontrolle.

Art. 6, Art. 8 und Art. 12 der Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein. Zuständigkeit. Rechtsmittel.

- Die Eidgenössische Weinhandelskontrollkommission ist für den Entscheid zuständig, ob ein Betrieb der Buch- und Kellerkontrolle unterliegt (E. 3.1).

- Gegen diesen Entscheid kann beim Bundesamt für Landwirtschaft Beschwerde erhoben werden (E. 3.2).

Art. 23a des Bundesbeschlusses über den Rebbaubau. Begriff «Handel mit Wein».

Der Begriff «Handel mit Wein» ist weit auszulegen. Ob eine Buch- und Kellerkontrolle zu führen ist, hängt vom Produkt ab, welches verkauft, behandelt und zum Zwecke des Verkaufs gelagert wird (E. 4).

Art. 5 Bst. a der Verordnung über die Kontrolle des Handels mit Wein in Verbindung mit Art. 2 Abs. 4 LBVO. Begriff «Produzent». Befreiung von der Kontrolle.

Produzent ist eine natürliche oder juristische Person, die auf eigene Rechnung und Gefahr Wein anbaut. Wer Trauben lediglich verarbeitet (ohne Anbau) und die Produkte anschliessend in den Handel setzt, unterliegt der Buch- und Kellerkontrolle (E. 5.1).

Commerce des vins. Assujettissement au contrôle de la comptabilité et des caves. Compétence. Voie de recours. Notion de «commerce des vins» et de «producteur». Exemption du contrôle.

Art. 6, art. 8 et art. 12 de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins. Compétence. Voie de recours.

- Compétence de la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins pour décider de l'assujettissement d'une exploitation au contrôle de la comptabilité et des caves (consid. 3.1).

- Cette décision est sujette à recours auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (consid. 3.2).

Art. 23a de l'arrêté fédéral sur la viticulture. Notion de commerce des vins.

La notion de «commerce des vins» doit être comprise au sens large. Est déterminant pour l'assujettissement au contrôle de la comptabilité et des caves, le type de produit mis en vente, traité ou stocké en vue de la vente (consid. 4).

Art. 5 let. a de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins en relation avec l'art. 2 al. 4 OTerm. Notion de «producteur». Exemption du contrôle.

Est réputé producteur une personne physique ou morale qui cultive de la vigne pour son compte et à ses risques et périls. Celui qui transforme sans le produire du raisin en vin pour ensuite le mettre dans le commerce est soumis au contrôle de la comptabilité et des caves (consid. 5.1).

Assoggettamento al controllo della contabilità e delle cantine. Competenze. Rimedi giuridici. Nozione di «commercio dei vini» e di «produttore». Esenzione dal controllo.

Art. 6, art. 8 e art. 12 dell'ordinanza sul controllo del commercio dei vini. Competenza. Rimedi giuridici.

- La Commissione federale per il controllo del commercio dei vini è competente per decidere l'assoggettamento di un'impresa al controllo della contabilità e delle cantine (consid. 3.1).

- Contro questa decisione d'assoggettamento può essere interposto ricorso dinanzi l'Ufficio federale dell'agricoltura (consid. 3.2).

Art. 23a del decreto federale sulla viticoltura. Nozione di «commercio dei vini».

La nozione di commercio dei vini deve essere compresa in senso lato. Determinante per l'assoggettamento al controllo della contabilità e delle cantine è il tipo di prodotto messo in vendita, trattato o immagazzinato in previsione della vendita (consid. 4).

Art. 5 lett. a dell'ordinanza sul controllo del commercio dei vini in relazione con l'art. 2 cpv. 4 OTerm. Nozione di «produttore». Esenzione dal controllo.

È considerato produttore la persona fisica o morale che coltiva dei vigneti per conto proprio ed a suo rischio e pericolo. Colui che trasforma, senza produrla, dell'uva in vino per poi immetterlo sul commercio sottostà al controllo della contabilità e delle cantine (consid. 5.1).

S. est viticulteur-encaveur à M. En juin 1997, la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins (ci-après: la Commission fédérale) informe les commerces de vin de l'entrée en vigueur le 1er juillet 1997 de nouvelles dispositions légales sur le contrôle du commerce des vins. Par requête du 19 juillet 1997, S. demanda à ladite commission de radier son entreprise individuelle du registre des entreprises exerçant le commerce des vins au motif qu'il ne commercialisait pas plus de 200 hl de vin par année.

Le 13 janvier 1998, la Commission fédérale adressa à S. une facture de (...) francs dû en vertu de l'ordonnance sur les taxes relatives au contrôle du commerce des vins.

Par courrier du 27 janvier 1998, S. recourut contre cette facture auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après: l'Office

fédéral) motif pris qu'il n'était plus soumis au contrôle du commerce des vins.

Le 5 janvier 1999, l'Office fédéral demanda à la Commission fédérale qu'elle prenne une décision d'assujettissement au contrôle du commerce des vins. Il précisa que, comme les remarques concernant l'assujettissement au contrôle du commerce des vins contenues dans son courrier équivalaient à des instructions données par l'autorité de recours à l'autorité inférieure, il fallait mentionner la Commission de recours DFE comme autorité de recours conformément à la loi fédérale sur la procédure administrative (recours omissio medio).

Par décision du 14 avril 1999, la Commission fédérale décida que l'activité de S. demeurait assujettie au contrôle de la comptabilité et des caves, ainsi qu'aux autres obligations qui en découlent selon les prescriptions en vigueur.

Par mémoire du 17 mai 1999, mis à la poste à la même date, S. recourt contre cette décision devant la Commission de recours DFE en concluant à ce que la décision attaquée soit déclarée nulle et subsidiairement qu'elle soit annulée.

Extraits des considérants:

(...)

2. Le 13 janvier 1998, la Commission fédérale adressa au recourant une facture (...) d'un montant de (...) francs représentant les taxes dues en 1997 et 1998 pour le contrôle du commerce des vins. Suite au recours de ce dernier, l'Office fédéral considéra qu'il y avait lieu d'examiner au préalable la question de l'assujettissement de l'entreprise individuelle du recourant au contrôle de la comptabilité et des caves; il renvoya ainsi la cause à l'autorité de première instance pour qu'elle examine cette question. Il s'ensuit que la question de l'assujettissement touche les années 1997 et 1998 et, partant, qu'elle doit être examinée au regard des dispositions en vigueur à cette époque. Autrement dit, les dispositions abrogées dans l'intervalle, soit l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 sur la viticulture (RO 1992 1986), demeurent applicables aux faits survenus pendant qu'elles étaient en vigueur (art. 187 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture, en vigueur depuis le 1er janvier 1999, loi sur l'agriculture [LAgr], RS 910.11).

Au demeurant, il convient de souligner que l'arrêté fédéral sur la viticulture a été modifié le 21 juin 1996 (RO 1997 1216; en vigueur depuis le 1er juillet 1997) par l'ajout d'une section 6a (art. 23a à 23d) sur le contrôle du commerce des vins. Or ces dispositions ont été pratiquement toutes reprises telles quelles dans la nouvelle loi sur l'agriculture (voir les art. 67 à 69 LAgr; FF 1996 IV 197).

L'arrêté fédéral sur la viticulture soumet le commerce des vins à un contrôle de la comptabilité et des caves afin que les appellations soient protégées (art. 23a al. 1). Par commerce des vins, on entend l'achat et la vente de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisin, effectués à titre professionnel, ainsi que le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur vente (art. 23a al. 2 de l'arrêté fédéral sur la viticulture). Aux termes de l'art. 23b de l'arrêté fédéral sur la viticulture, quiconque exerce le commerce des vins au sens de la disposition précitée est tenu de pouvoir justifier d'une inscription valable au registre du commerce (let. a); d'informer l'autorité de contrôle du début de son activité (let. b); de tenir une comptabilité relative à l'ensemble des transactions portant sur les produits mentionnés ci-dessus (let. c); de dresser chaque année un inventaire des stocks de vin et de calculer son volume de ventes annuel en hectolitres (let. d); de permettre aux autorités de contrôler et d'accéder aux caves, aux dépôts et aux locaux commerciaux (let. e); et, enfin, de donner aux autorités de contrôle les renseignements requis, de leur permettre de procéder aux investigations qui s'imposent et de prélever les échantillons nécessaires (let. f). Le Conseil fédéral peut fixer d'autres obligations (art. 23b al. 2 de l'arrêté fédéral sur la viticulture). Enfin, l'art. 23b al. 3 de l'arrêté fédéral sur la viticulture prévoit que, si la protection des désignations n'en souffre pas, le Conseil fédéral peut prévoir des assouplissements ou des dérogations notamment pour les producteurs qui vendent exclusivement leurs produits aux revendeurs finaux et aux consommateurs finaux (let. a), pour les entreprises qui se limitent au commerce en bouteilles des produits mentionnés à l'art. 23a al. 2 ou qui les vendent pour la consommation sur place (let. b) et, enfin, pour les entreprises qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent (let. c). Le Conseil fédéral édicte les dispositions détaillées relatives au contrôle et désigne les autorités de contrôle (art. 23c al. 1 de l'arrêté fédéral sur la viticulture).

3. In casu, la Commission fédérale a assujetti l'activité du recourant, exercée sous la raison individuelle «X», au contrôle de la comptabilité et des caves.

Le recourant conteste la décision d'assujettissement et soutient qu'elle est nulle ou à tout le moins annulable, motif pris que la Commission fédérale n'était pas compétente pour prendre une telle décision. Selon ce dernier, l'art. 6 et l'art. 8 de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins (citée au consid. 3.1) n'attribuent manifestement pas une compétence décisionnelle à la Commission fédérale et, de plus, rien ne laisse supposer dans ladite ordonnance qu'elle dispose d'un pouvoir général de décision.

Pour sa part, l'autorité intimée relève que selon la loi fédérale sur la procédure administrative l'autorité qui est compétente en la matière l'est également pour rendre des décisions correspondantes en constatation de droit (art. 25 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA], RS 172.021). Elle ajoute que même si l'ordonnance ne le mentionne pas expressis verbis, on ne peut interpréter son art. 6 et son art. 8 que comme lui attribuant une compétence décisionnelle, puisque ceux-ci lui octroient la tâche d'assurer le contrôle des livres et des caves de manière générale et universelle. Elle renvoie également à une décision du Conseil fédéral dans laquelle il déclare clairement que «l'autorité» chargée du contrôle des livres et des caves sont la Commission fédérale et sa direction (décision du 7 décembre 1998, publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, JAAC 63.56).

Il convient donc d'examiner si, comme le prétend le recourant, la Commission fédérale n'a pas la compétence pour rendre la décision contestée.

3.1. L'arrêté fédéral sur la viticulture prévoit le principe du contrôle du commerce des vins, mais laisse au Conseil fédéral le soin d'édicter les dispositions détaillées relatives à ce contrôle et de désigner les autorités qui en sont chargées (art. 23c al. 1 de l'arrêté). En application de ce dernier, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 28 mai 1997 sur le contrôle du commerce des vins (ci-après: l'ordonnance [RO 1997 1182, RS 817.421]; cette ordonnance a été modifiée - soit le préambule et l'art. 1 al. 3, l'art. 9 let. c et l'art. 9a, qui sont sans incidence in casu - avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture [cf. Ordonnance du 7 décembre 1998 concernant la modification d'ordonnances en rapport avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'agriculture - RO 1999 303 - I ch. 9]). Selon l'art. 6 de cette ordonnance, les organes chargés du contrôle de la comptabilité et des caves sont: la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins (commission) et la direction de la commission (direction). La commission a notamment les attributions suivantes (art. 8 de l'ordonnance): assurer le contrôle régulier de la comptabilité et des

caves (let. a); nommer la directrice ou le directeur ainsi que les inspecteurs de la direction (let. b); conseiller la direction en ce qui concerne l'application de la présente ordonnance (let. c); surveiller la direction dans l'application de la présente ordonnance (let. d). Quant à la direction, elle assume notamment les tâches suivantes (art. 9 de l'ordonnance): réceptionner les notifications et publier la liste des entreprises pratiquant le commerce des vins (let. a); effectuer le contrôle de la comptabilité et des caves (let. b); porter plainte auprès du canton compétent, lorsqu'un délit au sens de l'art. 172 al. 1 de la loi sur l'agriculture a été constaté (let. c); remettre chaque année à l'Office fédéral de l'agriculture un résumé des inventaires selon l'art. 4 (let. d); percevoir les émoluments prévus pour le contrôle de la comptabilité et des caves, conformément au barème des taxes du département (let. e); établir le rapport de gestion à l'intention de la commission (let. f). Enfin l'art. 12 de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins prévoit que les décisions de la direction en matière d'émoluments peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'Office fédéral de l'agriculture.

La Commission fédérale de contrôle du commerce des vins a été instituée par le Conseil fédéral pour effectuer le contrôle du commerce des vins, dont le but consiste à garantir la protection des appellations et à assurer l'application correcte des dispositions de l'arrêté sur la viticulture relatives à la politique économique (FF 1995 IV 719). La Commission fédérale est donc une commission extra-parlementaire exerçant des tâches publiques pour le compte du gouvernement et de l'administration au sens de l'ordonnance du 3 juin 1996 sur les commissions extra-parlementaires (art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur les commissions [RS 172.31]). Selon leurs fonctions, les commissions sont des commissions consultatives ou des commissions décisionnelles (art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les commissions). Les commissions consultatives donnent des avis et préparent des projets (art. 5 al. 2 de l'ordonnance sur les commissions). Les commissions décisionnelles disposent d'un pouvoir de décision (art. 5 al. 3 de l'ordonnance sur les commissions). Il s'agit donc d'examiner si la Commission fédérale de contrôle du commerce des vins a pour unique fonction de donner des avis ou si, au contraire, elle possède une compétence décisionnelle. Le texte allemand de l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance sur les commissions fait la distinction entre «Verwaltungskommissionen» (commissions consultatives) et «Behördekommisionen» (commissions décisionnelles). L'art. 6 de la version allemande de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins reprend également le terme de «Behörden» pour désigner la commission et la direction («Die mit der Buch- und Kellerkontrolle beauftragten Behörden sind [...]»). On peut donc déduire de la formulation plus claire de la version allemande que le Conseil fédéral entendait bien donner à la Commission fédérale et à sa direction une compétence décisionnelle générale en matière de contrôle du commerce des vins (voir également dans ce sens la décision du Conseil fédéral du 7 décembre 1998 citée supra consid. 3).

Il est vrai que l'art. 8 de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins, qui fixe les attributions de la Commission fédérale, ne désigne pas expressément cette dernière comme étant compétente pour prendre une décision au sujet de l'assujettissement ou non au contrôle du commerce des vins. Mais cela ne signifie pas pour autant que l'on doit sans autre, comme le soutient le recourant, conclure à l'incompétence de la Commission fédérale pour prendre une décision en matière d'assujettissement.

Il sied tout d'abord de souligner que la formulation de l'article précité autorise une interprétation large des attributions de la Commission fédérale. En effet, l'emploi de l'adverbe «notamment» indique clairement que la liste des attributions énumérées par le Conseil fédéral a été établie à titre exemplatif et non exhaustif (voir dans une autre matière par exemple ATF 112 Ib 241 consid. 2). Ce dernier a expressément attribué à la Commission fédérale la compétence d'assurer le contrôle régulier de la comptabilité et des caves (art. 8 al. 1 let. a de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins). Il s'agit donc d'examiner si, de cette compétence toute générale, on peut déduire une compétence implicite de la Commission fédérale en matière d'assujettissement au contrôle.

Selon l'art. 23a de l'arrêté sur la viticulture (repris dans les même termes à l'art. 67 LAgr), la règle veut que quiconque exerce le commerce des vins soit soumis au contrôle de la comptabilité et des caves afin que les appellations soient protégées. Le législateur a défini ce que l'on doit entendre par commerce des vins (voir art. 23a al. 2 de l'arrêté) et il a laissé le soin au Conseil fédéral de prévoir des assouplissements et des dérogations au principe du contrôle, à condition que la protection des désignations n'en souffre pas (voir l'art. 23b al. 3 de l'arrêté et l'art. 5 de l'ordonnance). Force est dès lors de constater qu'afin d'être à même d'assurer un contrôle régulier de la comptabilité et des caves, la Commission fédérale doit pouvoir déterminer si une entreprise exerce le commerce des vins et le cas échéant si elle tombe ou non sous le coup des exceptions prévues par le Conseil fédéral. On ne peut donc qu'admettre que la Commission fédérale est compétente pour décider de l'assujettissement d'une exploitation au contrôle de la comptabilité et des caves, sans quoi elle ne serait pas en mesure d'assurer ce contrôle conformément à l'art. 8 let. a de l'ordonnance.

La Commission fédérale étant compétente pour prendre une décision quant à l'assujettissement d'une exploitation au contrôle du commerce des vins, il s'ensuit que la décision attaquée est valable et que par conséquent les griefs du recourant quant à la nullité de cette dernière sont dénués de pertinence.

3.2. Le texte français de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins indique la voie de recours auprès de l'Office fédéral de l'agriculture uniquement pour les décisions de la direction en matière d'émoluments (art. 12 de l'ordonnance), ce qui pourrait amener à penser que seules les décisions de la direction sont sujettes à recours. Mais si l'on se réfère aux textes allemand et italien, on constate qu'ils sont formulés de manière plus large. En effet, ils prévoient que les décisions en matière d'émolument peuvent faire l'objet d'un recours sans préciser l'organe dont elles émanent. Ainsi, étant donné qu'avant d'être à même de fixer ces émoluments, il faut pouvoir décider de l'assujettissement au contrôle, il appert que les décisions en matière d'assujettissement s'insèrent dans le processus de détermination des émoluments et que, par déduction, elles sont également sujettes à recours conformément à l'ordonnance (art. 12). Quoi qu'il en soit, même si les textes français, allemand et italien étaient concordants, il faudrait admettre qu'il s'agit à l'évidence d'une lacune proprement dite de l'ordonnance car, du moment que la Commission fédérale est amenée à décider de l'assujettissement ou non d'une exploitation au contrôle du commerce des vins, la décision de cette dernière devrait pouvoir faire l'objet d'un recours auprès de l'Office fédéral de l'agriculture (art. 44 PA et par analogie art. 12 de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins). Au demeurant, il sied de souligner que pour les questions de procédure - dans le cas particulier la détermination des voies de droit - la nouvelle loi sur l'agriculture s'applique même si les faits ont eu lieu avant son entrée en vigueur (art. 187 al. 1 LAgr). Or cette dernière prévoit qu'un recours peut être formé auprès de l'office compétent contre les décisions des organisations et des entreprises mentionnées à l'art. 180 de ladite loi (art. 166 al. 1 LAgr). Cet article dispose que la Confédération et les cantons peuvent associer des entreprises ou des organisations à l'exécution de la loi ou créer des organisations appropriées à cet effet. Le Conseil fédéral ayant désigné la Commission fédérale et sa direction en tant qu'organes compétents en matière de contrôle du commerce des vins, on peut assimiler ces dernières à des organisations au sens de la loi sur l'agriculture (art. 180 al. 1 LAgr). De plus, le fait que le Conseil fédéral fonde, entre autres articles, son ordonnance sur l'al. 3 de l'art. 180 (cf. entête de l'ordonnance) confirme qu'il est correct de comprendre la Commission fédérale comme étant une organisation au sens de l'article précité.

Cependant, comme l'Office fédéral a invité la Commission fédérale à prendre la décision attaquée et lui a donné des instructions sur son contenu, il s'agit ici d'un recours omisso medio, conformément à la loi sur la procédure administrative (art. 47 al. 2 PA; voir aussi André Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, p. 832). Ainsi, la commission de céans est compétente pour connaître de ce recours, car elle est l'autorité de recours immédiatement supérieure à l'Office fédéral (art. 166 al. 2 LAgr).

4. Dans la décision querellée, la Commission fédérale a considéré que l'activité du recourant, exercée dans le cadre de son entreprise individuelle, demeurait assujettie au contrôle de la comptabilité et des caves. Quant à ce dernier, il estime ne pas être soumis à ce contrôle, au motif que l'arrêté sur la viticulture ne concerne que les produits sous forme liquide, alors que lui achète du raisin (30 000 kg), c'est-à-dire des fruits, du bois et des feuilles.

Aux termes de l'art. 23a de l'arrêté sur la viticulture, le commerce des vins est soumis au contrôle de la comptabilité et des caves afin que les appellations soient protégées. Par commerce des vins, on entend notamment l'achat et la vente de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisin, effectués à titre professionnel, ainsi que le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur vente (art. 23a al. 2 de l'arrêté sur la viticulture).

Le système des appellations d'origine contrôlées a notamment pour but d'améliorer la qualité des vins. L'arrêté sur la viticulture contient dans une section 5 consacrée à la récolte, à la promotion de la qualité et aux appellations des dispositions qui ont trait en particulier à la classification des raisins en trois catégories selon la teneur minimale en sucre (art. 14 et art. 15), à la limitation du rendement à l'unité de surface (art. 18) et au contrôle de la vendange (art. 13; ces dispositions ont été reprises dans la loi sur l'agriculture à la section 1 intitulée viticulture du chap. 5 consacré à l'économie viti-vinicole, soit aux art. 60 ss). Ces dispositions ne permettent toutefois pas de contrôler les échelons de l'économie vinicole situés en aval de la viticulture. Or, comme le souligne le Conseil fédéral dans son message concernant le Paquet agricole 95 (FF 1995 IV 720), on ne saurait envisager une politique favorisant une viticulture de qualité sans un contrôle complet à tous les échelons de l'économie vinicole.

La Commission fédérale du commerce des vins, fondée en 1945, contrôle systématiquement les différentes étapes de développement qui suivent la récolte. Par le biais du contrôle de la comptabilité et des caves, elle recense les quantités encavées; la comptabilité et les pièces justificatives correspondantes doivent en outre permettre de déterminer en tout temps la nature et la provenance du vin, les stocks en cave et l'emploi de la marchandise (FF 1995 IV 719). Ces contrôles permettent donc de suivre les mouvements des vins auprès des marchands afin de garantir l'authenticité du produit et la qualité; ils ont donc pour objectif la protection des appellations et la mise en oeuvre des dispositions pertinentes.

Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er juillet 1997, des art. 23a et suivants de l'arrêté fédéral sur la viticulture, le contrôle du commerce des vins était régi par un arrêté du Conseil fédéral du 12 mai 1959 sur le commerce des vins (RO 1959 453) complété par un Règlement du Département fédéral de l'intérieur du 1er juillet 1961 (RO 1961 630); ces deux textes avaient pour base légale l'ancienne loi fédérale sur les denrées alimentaires. Avec la nouvelle loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (en vigueur depuis le 1er juillet 1995, RS 817.0), la base légale qui fondait la réglementation sur le contrôle du commerce des vins a disparu. Dans le cadre du Paquet agricole 95, le législateur a créé une nouvelle base légale dans l'arrêté fédéral sur la viticulture dans une section 6a intitulée contrôle du commerce des vins (art. 23a ss; à l'instar des dispositions sur la viticulture, elles ont été reprises dans la loi sur l'agriculture à la section 2 intitulée contrôle du commerce des vins du chap. 5 consacré à l'économie viti-vinicole, soit aux art. 67 ss). Il appert des travaux préparatoires que le législateur entendait maintenir le système de contrôle mis en place en ancrant les anciennes dispositions dans la législation agricole. L'arrêté fédéral sur la viticulture reprend ainsi pour l'essentiel les règles émises sous l'empire de l'ancien droit.

Il ressort du libellé de l'art. 23a de l'arrêté fédéral sur la viticulture que la notion de commerce des vins doit être comprise dans un sens large puisqu'elle comprend non seulement l'achat et la vente de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisin, mais également le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur vente. Dans le même sens, le Conseil fédéral précise dans son message que le contrôle de la comptabilité et des caves doit en principe porter sur l'ensemble du commerce des vins, soit la production et le commerce des vins, des moûts, des produits contenant du vin et des jus de raisin (produits de l'économie vinicole [FF 1995 IV 723]).

Ce qui est en fait déterminant, c'est le type de produit mis en vente, traité ou stocké en vue de la vente; à partir du moment où il s'agit d'un des produits énumérés à l'al. 2, soit la mise sur le marché de vins, de moûts, de produits contenant du vin et de jus de raisin, il y a commerce de vins et donc assujettissement au contrôle de la comptabilité et des caves. Il en va de même du producteur qui vend des vins élaborés à partir de ses propres récoltes, sous réserve des exceptions examinées ci-après.

In casu, il n'est pas contesté que le recourant transforme le raisin qu'il achète en vin pour le revendre aux consommateurs et vendeurs finaux. Au vu des considérations qui précèdent, on ne saurait admettre que le recourant n'exerce pas le commerce des vins au motif, comme il le soutient, qu'il ne fait qu'acheter du raisin et non des produits sous forme liquide au sens de la disposition susmentionnée. Ce qui est décisif c'est le fait que le recourant achète un produit qu'il transforme en un produit final, le vin, en vue de le mettre sur le marché. Admettre le contraire ouvrirait une large brèche dans le système de contrôle des échelons de l'économie vinicole situés en aval de la viticulture.

Il ressort de ce qui précède que l'activité exercée par le recourant sous la raison individuelle «X» tombe dans le champ d'application de l'arrêté.

Reste à examiner si, comme il l'affirme, l'une des deux exceptions prévues par l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins trouve application en l'espèce.

5. Le recourant allègue qu'il tombe manifestement sous l'exception de l'art. 5 let. a de l'ordonnance. Il estime faire également partie des personnes concernées par l'exception prévue à la let. b de l'article précité. En effet, bien qu'il ne conteste pas avoir été soumis à un contrôle avant le 1er juillet 1997, il précise que, depuis cette date, il ne produit pas plus de 200 hl par année. Il ajoute encore que la situation législative paraît peu satisfaisante et qu'il n'appartient pas à la présente commission de combler les imperfections législatives par voie d'interprétation, à son détriment.

L'art. 23b al. 3 de l'arrêté fédéral sur la viticulture dispose que, si la protection des désignations n'en souffre pas, le Conseil fédéral peut prévoir des assouplissements ou des dérogations notamment pour les producteurs qui vendent exclusivement leurs produits aux revendeurs finaux et aux consommateurs finaux (let. a), pour les entreprises qui se limitent au commerce en

bouteilles des produits mentionnés à l'art. 23a al. 2, ou qui les vendent pour la consommation sur place (let. b) et, enfin, pour les entreprises qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent (let. c; même teneur à l'art. 68 al. 3 LAgr). En application de cette disposition, le Conseil fédéral a prévu deux exceptions à l'art. 5 de son ordonnance d'exécution; le contrôle de la comptabilité et des caves ne s'applique pas:

a. aux producteurs qui vendent leurs propres produits aux vendeurs et consommateurs finaux; l'achat annuel d'au maximum 20 hl en provenance de la même région de production ainsi que de vins de coupage, conformément à l'art. 371 de l'ordonnance du 1er mars 1995 sur les denrées alimentaires, est autorisé;

b. aux entreprises qui ne font que le commerce de produits en bouteilles, qui ne pratiquent pas l'importation et dont le débit ne dépasse pas 200 hl par année.

Les dispositions instituant une exception ne doivent être interprétées ni restrictivement ni extensivement, mais conformément à leur sens et à leur but, dans les limites de la règle générale (Imboden / Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bâle 1986, vol. I, n° 20 B IIIb, p. 132; ATF 114 V 298, consid. 3e). Comme rappelé ci-dessus, le législateur a institué un contrôle complet à tous les échelons de l'économie vinicole aux fins de promouvoir la qualité. Au niveau de la viticulture, la protection des appellations est assurée par une série de mesures dont, en particulier, le contrôle officiel de la vendange. Ce contrôle, organisé et supervisé par les cantons, porte sur la qualité, sur la variété, sur la quantité et sur la provenance des apports de vendanges (art. 13 de l'arrêté sur la viticulture). Pour les secteurs situés en aval de l'économie vinicole, la protection des appellations est assurée grâce au contrôle de la comptabilité et des caves. Ainsi donc, les deux exceptions au régime du contrôle sont justifiées pour autant que la protection des désignations et la promotion de la qualité des produits n'en souffrent pas.

5.1. La première exception (let. a) s'applique aux producteurs qui vendent leurs propres produits aux vendeurs et consommateurs finaux. Cette dérogation s'applique notamment à toutes les petites entreprises qui écoulent leurs produits en vente directe, y compris les ventes aux hôteliers et aux restaurateurs (FF 1995 IV 725). Les notions de «producteurs» («Produzenten») et «propres produits» («eigene Produkte») peuvent prêter à confusion. L'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation du 7 décembre 1998 (ordonnance sur la terminologie agricole, [OTerm], RS 910.91) contient des définitions applicables aux notions essentielles contenues dans la législation agricole. Selon cette ordonnance, les termes d'exploitant et de producteur sont synonymes (art. 2 al. 4 OTerm). Il est vrai que les ordonnances concernant la production et l'écoulement, comme c'est le cas en l'espèce, utilisent le terme de producteur comme étant le plus usuel et le plus compréhensible. Par exploitant, il faut entendre une personne physique ou morale, ou une société de personne, qui gère une exploitation pour son compte et à ses risques et périls (art. 2 al. 1 OTerm). Quant à l'exploitation, elle est définie en particulier comme une entreprise agricole qui se consacre à la production végétale (art. 6 al. 1 let. a OTerm). En l'occurrence, il faut donc entendre par producteur une personne physique ou morale qui cultive de la vigne pour son compte et à ses risques et périls. Corrélativement, la notion de «propres produits» ne peut se rapporter qu'aux denrées agricoles - soit en l'espèce le raisin - produites et éventuellement transformées dans l'exploitation. Dans le même sens, l'ancienne disposition prévoyait expressément qu'il devait s'agir de producteurs qui vendent le produit de leur propre récolte (voir art. 2 let. a de l'arrêté du Conseil fédéral du 12 mai 1959 sur le commerce des vins [RO 1959 453] en relation avec art. 2 al. 1 du règlement relatif à l'arrêté sur le commerce des vins du 1er juillet 1961 [RO 1961 630]).

Cette exemption se justifie par le fait que les producteurs, situés en amont de l'économie vinicole, sont déjà soumis au contrôle officiel de la vendange. Les personnes physiques ou morales qui, comme le recourant, transforment sans le produire du raisin en vin sont situées en aval de la viticulture. Il s'ensuit qu'elles ne sauraient échapper au contrôle de la comptabilité et des caves. Etendre le régime des exemptions aux non producteurs compromettrait gravement la protection des désignations et la promotion de la qualité. Le statut favorable dont bénéficient les viticulteurs-encaveurs est justifié par le fait que le contrôle officiel de la vendange permet d'assurer la protection des désignations.

In casu, il ressort des pièces du dossier que l'entreprise individuelle du recourant était déjà sous l'ancien droit assujettie au contrôle de la comptabilité et des caves. De plus, à aucun moment de la présente procédure, le recourant, représenté par un avocat, n'a contesté le fait, d'ailleurs établi par la Commission fédérale, que son activité exercée sous sa raison individuelle consiste en la commercialisation de vins élaborés uniquement à partir de vendanges achetées auprès d'autres producteurs (30 000 kg par année). Par conséquent, il n'est pas touché par l'exception visée ci-dessus puisqu'il n'est pas, pour ce qui concerne son entreprise individuelle, un producteur au sens de ce qui vient d'être défini précédemment.

Au demeurant, même à supposer que l'on soit en présence d'un producteur qui vend ses propres produits, il faudrait constater que le recourant ne remplit de toute manière pas les conditions d'application de cette première exception. En effet, du moment qu'il achète, en plus de sa propre production, 30 000 kg de raisin (c'est-à-dire 22 500 litres de vin à raison d'un taux de 75%; voir à ce propos Mémento agricole, agenda 1998, édité par le Service romand de vulgarisation agricole, p. 48), il dépasse largement le montant de 20 hl de vin qu'un viticulteur est autorisé à acheter en sus de sa propre production (art. 5 let. a de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins).

5.2. La deuxième exception s'applique aux entreprises faisant uniquement le commerce de produits en bouteilles, ne pratiquant pas l'importation et ne dépassant pas un débit de 200 hl par année (art. 5 let. b de l'ordonnance). Il s'agit ici également de comprendre cette dérogation conformément au but poursuivi par le législateur, soit la protection des appellations. A cet égard, il convient de considérer les entreprises qui ne font que le commerce de vins en bouteilles au sens de l'ordonnance (art. 5 let. b) comme étant celles qui se limitent à la vente de vins qu'elles ont déjà acquis conditionnés et étiquetés tels qu'ils sont remis au consommateur. En outre, il ressort de la formulation claire de la dérogation en question que le fait que l'entreprise se limite au commerce de produits en bouteilles n'est pas une condition suffisante pour ne pas être soumis au contrôle du commerce des vins: il faut en plus que l'entreprise ne pratique pas l'importation et que son débit ne dépasse pas les 200 hl par année (art. 5 let. b de l'ordonnance). Il s'agit bien en l'occurrence de conditions cumulatives et non pas alternatives.

Or, en l'espèce, le recourant se prévaut uniquement du fait qu'il ne dépasse pas les 200 hl par année pour bénéficier de ladite dérogation. Il omet ainsi de tenir compte du caractère cumulatif des conditions prévues à l'art. 5 let. b de l'ordonnance. Or, étant donné que l'entreprise du recourant achète 30 000 kg de raisin qu'elle vinifie puis met en bouteilles, elle ne peut manifestement pas être considérée comme une entreprise ne faisant que le commerce de produits en bouteilles au sens dudit article. Le fait que le recourant relève qu'il ne dépasse pas les 200 hl par année n'est dès lors pas pertinent.

Par conséquent, force est de conclure que les griefs du recourant sont infondés et qu'il est assujetti au contrôle de la comptabilité et des caves.

(...)

(La Commission de recours DFE rejette le recours)

Dokumente der REKO/EVD