



## Arrêt du 11 janvier 2024

---

Composition

Pascal Richard (président du collège),  
Kathrin Dietrich, Pietro Angeli-Busi, juges,  
Muriel Tissot, greffière.

Parties

1. **A.** \_\_\_\_\_,
2. **B.** \_\_\_\_\_,
3. **C.** \_\_\_\_\_,
4. **D.** \_\_\_\_\_,
5. **E.** \_\_\_\_\_,
6. **F.** \_\_\_\_\_,
7. **G.** \_\_\_\_\_,
8. **H.** \_\_\_\_\_,
9. **I.** \_\_\_\_\_,
10. **J.** \_\_\_\_\_,
11. **K.** \_\_\_\_\_,
12. **L.** \_\_\_\_\_,
13. **M.** \_\_\_\_\_,
14. **N.** \_\_\_\_\_,
15. **O.** \_\_\_\_\_,
16. **P.** \_\_\_\_\_,
17. **Q.** \_\_\_\_\_,
18. **R.** \_\_\_\_\_,
19. **S.** \_\_\_\_\_,
20. **T.** \_\_\_\_\_,
21. **U.** \_\_\_\_\_,
22. **V.** \_\_\_\_\_,
23. **W.** \_\_\_\_\_,
24. **X.** \_\_\_\_\_,

25. **Y.**\_\_\_\_\_,
26. **Z.**\_\_\_\_\_,
27. **Aa.**\_\_\_\_\_,
28. **Ab.**\_\_\_\_\_,
29. **Ac.**\_\_\_\_\_,
30. **Ad.**\_\_\_\_\_,
31. **Ae.**\_\_\_\_\_,
32. **Af.**\_\_\_\_\_,
33. **Ag.**\_\_\_\_\_,
34. **Ah.**\_\_\_\_\_,
35. **Ai.**\_\_\_\_\_,
36. **Aj.**\_\_\_\_\_,
37. **Ak.**\_\_\_\_\_,
38. **Al.**\_\_\_\_\_,
39. **Am.**\_\_\_\_\_,
40. **An.**\_\_\_\_\_,
41. **Ao.**\_\_\_\_\_,
42. **Ap.**\_\_\_\_\_,
43. **Aq.**\_\_\_\_\_,
44. **Ar.**\_\_\_\_\_,
45. **As.**\_\_\_\_\_,
46. **At.**\_\_\_\_\_,
47. **Au.**\_\_\_\_\_,
48. **Av.**\_\_\_\_\_,
49. **Aw.**\_\_\_\_\_,
50. **Ax.**\_\_\_\_\_,
51. **Ay.**\_\_\_\_\_,
52. **Az.**\_\_\_\_\_,
53. **Ba.**\_\_\_\_\_,
54. **Bb.**\_\_\_\_\_,
55. **Bc.**\_\_\_\_\_,
56. **Bd.**\_\_\_\_\_,
57. **Be.**\_\_\_\_\_,
58. **Bf.**\_\_\_\_\_,
59. **Bg.**\_\_\_\_\_,
60. **Bh.**\_\_\_\_\_,
61. **Bi.**\_\_\_\_\_,
62. **Bj.**\_\_\_\_\_,
63. **Bk.**\_\_\_\_\_,
64. **Bl.**\_\_\_\_\_,
65. **Bm.**\_\_\_\_\_,
66. **Bn.**\_\_\_\_\_,

tous représentés par Maître Adrien Alberini,  
recourants,

contre

**Contrôle suisse du commerce des vins,**  
Stettbachstrasse 6, 8600 Dübendorf,  
première instance,

**Office fédéral de l'agriculture OFAG,**  
Schwarzenburgstrasse 165, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Contrôle réglementaire des livres et des caves.

**Faits :****A.**

Par décisions du 3 décembre 2020, le Contrôle suisse du commerce des vins (ci-après : première instance) a en particulier sommé les vigneron-encaveurs indépendants – qui refusaient le contrôle ordinaire des livres et des caves selon les dispositions de l'ordonnance sur le vin révisée – de tenir une comptabilité de cave conformément à l'article 34b de ladite ordonnance, rétroactivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et pour les années suivantes et de la présenter sans lacune lors du prochain contrôle.

**B.**

Par décision sur recours du 16 août 2022, l'Office fédéral de l'agriculture OFAG (ci-après : autorité inférieure) a notamment rejeté (ch. 6), sous suite de frais (ch. 7), le recours formé par 70 vigneron-encaveurs indépendants contre les décisions précitées de la première instance.

**C.**

Par écritures du 16 septembre 2022, 67 des 70 vigneron-encaveurs indépendants déboutés devant l'autorité inférieure (ci-après : recourants) ont déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des chiffres 6 et 7 de son dispositif. A titre de mesure d'instruction, ils ont requis l'audition de Bo.\_\_\_\_\_, en qualité de président de l'Association suisse des vigneron-encaveurs indépendants, Be.\_\_\_\_\_ et de Bp.\_\_\_\_\_.

A l'appui de leurs conclusions, les recourants font tout d'abord valoir que la décision dont est recours procède d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents en tant qu'elle ne fait en particulier aucune distinction entre l'activité des vigneron indépendants et celle des commerçants. Ils relèvent à cet égard qu'avant sa révision, l'ordonnance sur le vin reconnaissait explicitement la distinction entre la production et le commerce du vin puisqu'elle permettait aux vigneron-encaveurs d'être soumis à un « contrôle équivalent » relevant de la responsabilité des cantons. Or, les dispositions de l'ordonnance révisée – laquelle ne connaît plus le contrôle équivalent mais un contrôle unique fédéral pour toutes les entreprises exerçant le commerce des vins – telles qu'elles leur sont appliquées par la décision contestée, violeraient le principe de la légalité. Cette absence de distinction en matière de contrôle entre les producteurs et les encaveurs d'une part, et les marchands de vins d'autre part, serait en effet contraire à la lettre de l'article 64 de la loi fédérale sur l'agriculture

ainsi qu'à l'esprit de la loi, selon laquelle il doit être tenu compte des conditions difficiles de vie et de production des agriculteurs. Un tel contrôle ne serait en outre pas apte à prévenir les risques de falsification de marchandises que la révision de l'ordonnance vise à combattre ; les vignerons-encaveurs ne s'approvisionnant pas auprès de tiers, de tels risques ne seraient en effet pas susceptibles de se produire. De même, de par la charge administrative excessive qu'il implique, le contrôle ordinaire de la comptabilité de cave – qui plus est, couplé à des émoluments passant de quelques centaines de francs tous les trois ou quatre ans à plusieurs milliers de francs chaque année – instauré par l'ordonnance sur le vin révisée constituerait une atteinte à la liberté économique des vignerons-encaveurs. Enfin, soumettre les vignerons-encaveurs au contrôle ordinaire de la comptabilité de cave selon l'article 34*b* de l'ordonnance sur le vin, au même titre que les marchands de vins, reviendrait à ne pas reconnaître les spécificités de leur profession et de leur situation sociale. Cette assimilation, injustifiée, à laquelle procède l'autorité inférieure dans sa décision contreviendrait dès lors également au principe de l'interdiction de discrimination.

#### **D.**

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure a, par écritures responsives du 20 décembre 2022, conclu, sous suite de frais et dépens, à son rejet ainsi qu'à celui de la requête de mesure d'instruction.

Elle relève tout d'abord que l'ordonnance sur le vin, que ce soit avant ou après sa révision, n'a jamais fait de distinction, en matière de contrôle du commerce des vins, entre les producteurs et les vignerons-encaveurs d'une part, et les marchands de vins, d'autre part. Les organes de contrôle étaient soumis aux mêmes obligations de l'ordonnance sur le vin. Le contrôle et les exigences relatives à la tenue d'une comptabilité de cave ne pouvaient donc pas être adaptés à l'activité des vignerons-encaveurs. L'autorité inférieure indique que c'est dans le cadre d'une analyse approfondie du système de contrôle des vins qu'elle a constaté que les organes de contrôle pratiquaient des procédés de contrôle partiellement harmonisés et pour certains non conformes aux dispositions en matière d'analyse du risque selon l'ordonnance sur le vin. C'est l'une des raisons pour lesquelles elle a recommandé, dans son rapport sur le système de contrôle des vins, d'abroger le contrôle cantonal équivalent en faveur d'un contrôle unique fédéral. Ainsi, si le contrôle équivalent par l'organe contrôlant les recourants autorisait une exécution plus souple de l'ordonnance sur le vin, c'est à juste titre que la révision de celle-ci a rétabli une situation désormais conforme au droit. Elle ajoute encore que, compte

tenu des manipulations et traitements que les vigneron-encaveurs peuvent effectuer à leurs vins, le risque de fraude existe réellement et impose de ce fait la tenue d'une comptabilité de cave selon l'article 34*b* de l'ordonnance sur le vin afin de garantir le but poursuivi par l'article 64 de la loi fédérale sur l'agriculture, à savoir la protection des dénominations et des désignations ; un tel contrôle sert par ailleurs l'intérêt de la branche. Elle précise en outre que l'activité des vigneron-encaveurs englobe, hormis celle de producteurs de raisins et de vins, également celle de marchands de vins. Dès lors, contrairement à ce qu'affirment les recourants, les vigneron-encaveurs ne sont pas assimilés à des commerçants mais sont des commerçants au sens de l'ordonnance sur le vin. L'autorité inférieure renvoie pour le surplus aux considérants de sa décision sur recours.

#### **E.**

Egalement invitée à se déterminer, la première instance a, par réponse du 20 décembre 2022, conclu, sous suite de frais et dépens, au rejet du recours. Pour le reste, elle s'est contentée de renvoyer aux considérants de la décision attaquée ainsi qu'à ses écritures déposées dans le cadre de la procédure de recours devant l'autorité inférieure.

#### **F.**

Les recourants ont maintenu leurs conclusions par réplique du 26 janvier 2023. Ils ont relevé que le fait que l'autorité inférieure conteste que le contrôle équivalent ait pu être adapté à l'activité des vignerons indépendants confirme qu'elle ne prend nullement en considération le rôle et le travail particuliers de ceux-ci. En outre, les recourants peinent à comprendre comment un alourdissement massif des démarches administratives, au détriment de la culture de la terre et ce, pour éviter des risques théoriques, servirait l'intérêt de la branche. La position de l'autorité inférieure est d'autant plus critiquable que celle-ci n'a effectué aucune analyse concrète de l'alourdissement de la charge administrative pour les vignerons indépendants et encore moins mis en balance cet alourdissement face aux gains prétendument tirés du contrôle mis en œuvre aujourd'hui. Du reste, c'est pour bien réaliser l'impact du contrôle sur leur quotidien que les recourants proposent d'être entendus de vive voix dans le cadre d'une audience.

#### **G.**

Par courrier du 27 janvier 2023, l'un des 67 recourants a déclaré retirer son recours formé contre la décision sur recours contestée. La cause de

celui-là a dès lors été disjointe de celle des 66 autres recourants et radiée du rôle par décision du 31 janvier 2023 (cause B-528/2023).

#### **H.**

L'autorité inférieure a persisté dans ses conclusions par duplique du 22 février 2023. Elle relève que la décision de la première instance fait suite à l'opposition récurrente des recourants, depuis l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, de la révision de l'ordonnance sur le vin, à être soumis au contrôle prévu par celle-ci. Or, la tâche de la première instance consiste à veiller à ce que les dispositions de l'ordonnance sur le vin, adoptée par le Conseil fédéral en conformité avec l'article 64 de la loi fédérale sur l'agriculture et la Constitution suisse, soient exécutées correctement et à prendre des mesures à l'encontre des entreprises qui ne respecteraient pas leurs obligations.

#### **I.**

Egalement invitée à dupliquer, la première instance a indiqué, dans un délai prolongé au 13 mars 2023, que, dans la décision querellée, l'autorité inférieure avait analysé en détail les conséquences de la révision de l'ordonnance sur le vin sur le système de contrôle à l'égard des vigneron-encaveurs et qu'elle avait rejeté les griefs formulés sur ce point. Pour le reste, elle insiste sur le fait qu'elle applique la réglementation en vigueur avec mesure et dans le respect de toutes les entreprises concernées.

#### **J.**

Disposant de la possibilité de formuler des remarques, les recourants ont maintenu leurs conclusions par acte du 26 avril 2023.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

### **Droit :**

#### **1.**

**1.1** Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. d LTAF, art. 5 al. 2 PA et art. 166 al. 2 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr, RS 910.1]).

**1.2** La procédure est régie par la PA pour autant que la LTAF et la LAgr n'en disposent pas autrement (cf. art. 37 LTAF).

**1.3** La qualité pour recourir doit être reconnue aux recourants dès lors qu'ils s'en prennent aux chiffres 6 et 7 du dispositif de la décision attaquée les concernant (cf. art. 48 al. 1 PA). Lesdits chiffres du dispositif constituent en conséquence l'objet du litige.

Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme du mémoire de recours, ainsi qu'à l'avance de frais (cf. art. 11 al. 1, art. 50 al. 1, art. 52 al. 1 et art. 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Le recours est ainsi recevable.

## **2.**

**2.1** Dans sa teneur au 1<sup>er</sup> juillet 1997, l'arrêté fédéral du 19 juin 1992 sur la viticulture réglait le contrôle du commerce des vins aux art. 23a à 23d (RO 1997 1216). L'art. 23a al. 1 indiquait que le commerce des vins était soumis au contrôle de la comptabilité et des caves afin que les appellations soient protégées. L'art. 23b énonçait les obligations auxquelles étaient soumises les entreprises exerçant le commerce des vins (al. 1), tout en laissant la possibilité au Conseil fédéral de fixer d'autres obligations (al. 2). L'al. 3 indiquait quant à lui que si la protection des désignations n'en souffrait pas, le Conseil fédéral pouvait prévoir des assouplissements et des dérogations notamment pour : les producteurs qui vendent exclusivement leurs produits aux revendeurs finaux et aux consommateurs finaux (let. a) ; les entreprises qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent (let. c).

Se fondant sur ladite délégation de compétences, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 28 mai 1997 sur le contrôle du commerce des vins, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1997 (RO 1997 1182). L'art. 5 (« Exceptions ») prévoyait que les art. 1 à 4 (« notification du début de l'activité », « contrôle de la comptabilité et des caves », « obligation de renseigner et de collaborer », « inventaire ») ne s'appliquaient 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'article 371 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 1995 sur les denrées alimentaires est autorisé. »

**2.2** L'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1999, de la LAgr a abrogé l'arrêté sur la viticulture (cf. let. h de l'annexe à la LAgr ; RO 1998 3033). Le contrôle du commerce des vins était alors réglé aux art. 67 à 69 LAgr. L'art. 68 al. 3



LAgr – dont la teneur était identique à celle de l'art. 23b al. 3 de l'arrêté sur la viticulture (cité ci-dessus) – est ainsi devenu la nouvelle base légale de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins (cf. ch. 9 de l'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).

Par décision du 8 mars 2002, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002 (RO 2002 1382), le Conseil fédéral a notamment modifié l'art. 5 (« Exceptions ») de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins comme suit :

« Les art. 1 à 4 ne s'appliquent pas :

b. aux producteurs qui transforment et vendent leurs propres produits, qui n'achètent pas plus de 20 hl par an en provenance de la même région de production et qui font l'objet d'un contrôle cantonal équivalent. L'Office fédéral de l'agriculture décide sur demande de l'équivalence du contrôle cantonal. »

Les cantons du Valais, de Vaud, de Genève, de Neuchâtel, du Jura, de Fribourg et de Berne notamment ont recouru à la possibilité, prévue audit art. 5 let. b de l'ordonnance sur le contrôle du commerce des vins, d'instaurer un contrôle cantonal équivalent au contrôle fédéral pour les vignerons-encaveurs qui commercialisent uniquement leurs propres récoltes. Lesdits cantons ont ainsi conclu, en 2003, un accord intercantonal d'exécution coordonnée du contrôle des vignerons-encaveurs de Suisse romande. Cet accord mentionnait les documents de contrôle pertinents. En outre, il confiait l'exécution pratique des contrôles à l'Organisme Intercantonal de Certification (OIC ; cf. Accord intercantonal d'exécution coordonnée du contrôle des vignerons-encaveurs de Suisse romande). L'autorité inférieure, sur la base de cet accord, a reconnu le contrôle de l'OIC comme équivalent au sens de l'art. 5 let. b précité (cf. rapport de l'OFAG du 23 mars 2016 sur le système de contrôle des vins – contrôles de la vendange et du commerce des vins [consultable sous : [www.admin.ch/gov/fr/start/documentation/communiques.msg-id-61119.html](http://www.admin.ch/gov/fr/start/documentation/communiques.msg-id-61119.html)], p. 17). Dans certains cantons (TI, SG, LU, ZG, UR, NW, OW, SZ), aussi bien les négociants en vins que les vignerons-encaveurs étaient contrôlés par l'organe de contrôle fédéral (cf. message du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole [Politique agricole 2011], FF 2006 6027, p. 6123), ceux-ci n'ayant pas recouru à la possibilité offerte par l'ordonnance d'être soumis à un contrôle cantonal équivalent.

**2.3** L'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, du nouvel art. 64 LAgr (« Contrôles ») (RO 2007 6095) a abrogé et remplacé les art. 67 à 69 précités relatifs au contrôle du commerce des vins. L'art. 64 al. 1 LAgr indiquait notamment que le Conseil fédéral pouvait prévoir des dérogations et des simplifications pour autant que la protection des dénominations et des désignations ne soit pas compromise.

Se fondant notamment sur la délégation de compétences octroyée par l'art. 64 LAgr, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 14 novembre 2007 sur la viticulture et l'importation de vin (ordonnance sur le vin ; RS 916.140), entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (RO 2007 6267) – laquelle a abrogé l'ordonnance du 28 mai 1997 sur le contrôle du commerce des vins (cf. art. 49). Lors de l'élaboration de l'ordonnance sur le vin, les vigneron-encaveurs ont initialement refusé d'être soumis au contrôle du commerce des vins vu leurs implications administratives sur les PME. Ils ont ensuite refusé d'être contrôlés par l'organe de contrôle fédéral, jugé, entre autres, trop onéreux. Le Conseil fédéral opta alors pour un compromis, selon lequel les vigneron-encaveurs pouvaient être assujettis à des contrôles cantonaux s'ils étaient reconnus équivalents au contrôle fédéral du commerce des vins par l'OFAG (cf. rapport précité de l'OFAG, p. 8). Ainsi, sous sa section 5 « Contrôle du commerce des vins », l'ordonnance sur le vin prévoyait notamment ceci :

Art. 36 (« Organe de contrôle ») : L'exécution du contrôle est confiée à la fondation « Contrôle suisse du commerce des vins » (organe de contrôle fédéral) (al. 1). Pour les producteurs qui ne transforment et ne vendent que leurs propres produits, qui n'achètent pas plus de 20 hl par an en provenance de la même région de production, un contrôle équivalent relevant de la responsabilité du canton peut être reconnu par l'OFAG. Les organes de contrôle désignés par les cantons sont soumis aux obligations selon l'art. 35. L'OFAG statue sur la reconnaissance de l'équivalence des contrôles sur demande des cantons (al. 2 1<sup>ère</sup> phrase). Toute entreprise répondant aux exigences de l'al. 2 peut demander à être soumise au contrôle de l'organe de contrôle fédéral (al. 3 ; RO 2007 6267).

Art. 35 (« Obligations de l'organe de contrôle ») : L'organe de contrôle effectue le contrôle en fonction des risques encourus. Il tient compte en particulier de critères de classification des risques, lesquels sont énumérés aux lettres a à i (al. 1). La fréquence des contrôles ne peut être supérieure à 4 ans (al. 2 ; RO 2007 6267).

Art. 34 (« Obligations des entreprises ») : L'entreprise qui entend exercer le commerce de vin doit tenir une comptabilité de cave de toutes les opérations selon un modèle de formulaire admis par l'organe de contrôle. Les travaux de

comptabilité doivent être exécutés au fur et à mesure. Doivent notamment être enregistrés (al. 2) : les entrées et les sorties (let. a) ; les noms des fournisseurs et des acheteurs commerciaux (let. b) ; les volumes de chaque millésime, de chaque sorte de produit et de chaque dénomination spécifique (let. c) ; toute modification de volume résultant d'un traitement des produits vitivinicoles (let. d) ; les pertes (let. e). La comptabilité est complétée par les pièces justificatives d'usage. L'ensemble des éléments doit permettre de déterminer à tout moment (al. 3) : les désignations et les dénominations (let. a) ; le cépage et le millésime (let. b) ; les stocks en cave (let. c) ; l'utilisation des produits vitivinicoles (let. d) et le nom du propriétaire du vin si l'entreprise vinifie des vins pour d'autres producteurs de raisin (let. e ; RO 2007 6267, RO 2013 3965).

Art. 39 (« Exceptions ») : Les entreprises qui en Suisse n'achètent et ne revendent que des produits en bouteilles munies d'une étiquette portant la raison sociale d'une entreprise soumise à l'organe de contrôle et d'un système de fermeture non réutilisable, qui ne pratiquent ni importation ni exportation, et dont le débit annuel ne dépasse pas 1000 hl, ne sont pas soumises au contrôle. Elles tiennent néanmoins un livre de cave selon l'art. 34 al. 2 (al. 1 ; RO 2007 6267, RO 2013 3965). Les entreprises qui ne produisent que pour leur propre consommation, qui ne pratiquent ni la distribution ni la commercialisation et dont la production totale ne dépasse pas 500 litres, ne sont pas soumises au contrôle (al. 1<sup>bis</sup> ; RO 2013 3965). Les entreprises qui n'importent que des produits en bouteilles munies d'une étiquette et d'un système de fermeture non réutilisable ou qui les achètent en Suisse et qui ne les distribuent ou revendent qu'à des personnes pour leur propre consommation peuvent être soumises à la tenue d'un livre de cave simplifié (al. 1<sup>er</sup> 1<sup>ère</sup> phrase ; RO 2013 3965).

**2.4** A la suite de plusieurs affaires de fraude dans le secteur vitivinicole et d'une analyse approfondie du système du contrôle des vins par l'autorité inférieure mettant notamment en exergue des irrégularités auprès des entreprises soumises au contrôle équivalent, le Conseil fédéral a, sur la base des recommandations de celle-ci, révisé, avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'ordonnance sur le vin (RO 2017 6123).

**2.4.1** Ainsi, à teneur de l'art. 34 de l'ordonnance sur le vin révisée (« Obligation de contrôle et exemptions »), toute entreprise qui entend exercer le commerce de vin est soumise au contrôle du commerce des vins et tenue de s'inscrire auprès de l'organe de contrôle avant le début de son activité (al. 1). Sont exemptées du contrôle du commerce des vins les entreprises (al. 2) : qui en Suisse se livrent uniquement à la reprise, à l'achat ou à la revente de produits en bouteilles munies (let. a) : d'une étiquette portant la raison sociale d'une entreprise soumise à l'organe de

contrôle, et (ch. 1) d'une fermeture non réutilisable (ch. 2) ; qui n'importent ni n'exportent de vin, et (let. b) dont le débit annuel n'excède pas 1000 hl (let. c). Sont également exemptées du contrôle du commerce des vins les entreprises (al. 3) : qui ne produisent que pour leur propre consommation (let. a) ; qui ne se livrent ni à la distribution ni à la commercialisation, et (let. b) dont la production totale n'excède pas 500 l (let. c). Selon l'art. 34a (« Obligations des entreprises »), toute entreprise active dans le commerce du vin doit (al. 1) : tenir une comptabilité de cave comprenant toutes les opérations selon les modalités admises par l'organe de contrôle (let. a) ; établir à l'attention de l'organe de contrôle un inventaire de ses stocks de produits vitivinicoles (let. b). Les entreprises visées à l'art. 34 al. 2 ne doivent tenir qu'une comptabilité simplifiée (art. 34a al. 2). Les entreprises qui importent uniquement des produits en bouteilles étiquetées et munies d'une fermeture non réutilisable ou qui en achètent en Suisse et qui commercialisent ou vendent ces produits à des personnes pour leur propre consommation peuvent être autorisées par l'organe de contrôle à tenir leur comptabilité de cave sous la forme simplifiée (art. 34a al. 3). Les entreprises visées à l'art. 34 al. 3 sont exemptées de l'obligation de tenir une comptabilité de cave (art. 34a al. 4). L'art. 34b (« Comptabilité de cave ») prévoit que la comptabilité de cave doit être établie en continu. L'entreprise doit notamment enregistrer (al. 1) : les entrées et les sorties (let. a) ; les noms des fournisseurs et des acheteurs commerciaux (let. b) ; les volumes de chaque millésime, de chaque sorte de produit et de chaque dénomination spécifique et le propriétaire du vin dans le cas d'une vinification pour un producteur de raisin (let. c) ; toute modification de volume résultant d'un traitement des produits vitivinicoles (let. d) ; les pertes (let. e). Selon l'art. 34b al. 2, la comptabilité est complétée par les pièces justificatives pertinentes. L'ensemble des éléments doit permettre de déterminer à tout moment : les désignations et les dénominations (let. a) ; les cépages et les millésimes (let. b) ; les stocks en cave (let. c) ; l'utilisation des produits vitivinicoles (let. d) ; le nom du propriétaire du vin si l'entreprise vinifie des vins pour d'autres producteurs de raisin (let. e). Selon l'art. 35 de l'ordonnance sur le vin révisée, l'organe de contrôle contrôle les entreprises au moins une fois tous les 6 ans (al. 1 1<sup>ère</sup> phrase). L'organe de contrôle effectue le contrôle en fonction des risques encourus (al. 2 1<sup>ère</sup> phrase). Il tient compte en particulier de critères de classification des risques, lesquels sont énumérés aux lettres a à j (al. 2 2<sup>e</sup> phrase). Les entreprises qui transforment leur propre raisin et ne vendent que leurs propres produits, et qui n'achètent pas plus de 20 hl par an en provenance de la même région de production sont en règle générale classées dans une catégorie de risque faible (al. 3). L'exécution du contrôle du commerce des

vins est confiée à la Fondation « Contrôle suisse du commerce des vins » (art. 36 al. 1).

**2.4.2** La révision de l'ordonnance sur le vin a ainsi eu deux conséquences pour les vigneron-encaveurs. D'une part, la suppression du contrôle cantonal équivalent, ceux-ci étant désormais assujettis au contrôle unique de la première instance, comme toute autre entreprise soumise au contrôle du commerce des vins (art. 36 al. 1). D'autre part, leur classement, en règle générale, dans une catégorie de risque faible (art. 35 al. 3).

### **3.**

**3.1** Les recourants ont refusé de se soumettre au contrôle réglementaire de la première instance des livres et des caves selon l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin révisée, pour le motif que le nouveau contrôle – identique à celui des marchands de vins – était excessivement lourd, tant en termes d'informations à communiquer à la première instance qu'en termes de tarifs de contrôle. Selon eux, avant sa révision, l'ordonnance sur le vin reconnaissait explicitement la distinction entre la production et le commerce du vin, de sorte que le contrôle et la comptabilité de cave, relativement plus simples, étaient adaptés aux particularités de l'activité des vigneron-encaveurs et aux risques présentés par celle-ci.

**3.2** Par décision du 16 août 2022, l'autorité inférieure a notamment rejeté le recours formé par 70 vigneron-encaveurs indépendants contre les décisions de la première instance les enjoignant de tenir, et à titre rétroactif, une comptabilité de cave conformément à l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin révisée.

### **4.**

Déférant ladite décision sur recours devant le Tribunal administratif fédéral, les recourants reprochent en substance à celle-ci ainsi qu'à l'ordonnance sur le vin révisée, sur laquelle elle se fonde, de ne pas différencier les vigneron-encaveurs des marchands de vins en matière de contrôle du commerce des vins. Soutenant ainsi tout d'abord que la décision querellée procède d'une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents (cf. consid. 5 ci-dessous), ils font ensuite valoir que l'ordonnance sur le vin révisée est d'une part, contraire au principe de la légalité (cf. consid. 6.3 ci-dessous) et, d'autre part, porte atteinte à la liberté économique des vigneron-encaveurs (cf. consid. 6.4 ci-dessous). Enfin, ils soutiennent que la décision contestée consacre une violation du principe de l'interdiction de discrimination (cf. consid. 7 ci-dessous).

## 5.

**5.1** Invoquant en premier lieu une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents, les recourants font valoir que l'autorité inférieure n'a procédé à aucune distinction, dans sa décision, entre l'activité des vignerons indépendants et celle des commerçants. Elle n'a ainsi examiné ni l'essence des activités respectives des vignerons indépendants et des commerçants ni le déroulement de leurs activités quotidiennes. Elle n'a réalisé aucune analyse concrète des risques présentés par l'activité des vignerons indépendants. Elle n'a entrepris aucun descriptif du contrôle tel qu'il était effectué avant la révision de l'ordonnance sur le vin et, surtout, aucune analyse des conséquences du changement de contrôle. En particulier, elle ne s'est nullement intéressée à la charge de travail additionnelle concrète que le nouveau contrôle entraînait pour les vignerons indépendants. L'autorité inférieure ne s'est ainsi livrée à aucune analyse en termes de viabilité de la profession, qui plus est, dans un contexte de conditions climatiques et économiques changeantes et de plus en plus difficiles pour les vignerons. Enfin, dans sa décision, elle fait totalement abstraction de tout le contexte ayant conduit à la présente procédure, confirmant ainsi que, depuis des années, l'autorité inférieure ne tient nullement compte des réalités du terrain telles qu'elles lui ont été rapportées par les vignerons indépendants.

**5.2** Selon la maxime inquisitoire, applicable en procédure administrative, c'est à l'autorité administrative, respectivement de recours, qu'il incombe d'élucider l'état de fait de manière exacte et complète ; elle dirige la procédure et définit les faits qu'elle considère comme pertinents, ainsi que les preuves nécessaires, qu'elle ordonne et apprécie d'office (art. 12 PA ; cf. ATAF 2009/60 consid. 2.1.1). En procédure de recours toutefois, il ne s'agit dans ce cas pas d'un établissement des faits *ab ovo* ; il convient de tenir compte de l'état de fait déjà établi par l'autorité précédente. Dans ce sens, le principe inquisitorial est une obligation de vérifier d'office les faits constatés par l'autorité précédente plus que de les établir (cf. arrêt du TAF B-429/2023 du 28 août 2023 consid. 2.2 et réf. cit.). La constatation des faits effectuée par l'autorité administrative est inexacte lorsque celle-ci a omis d'administrer la preuve d'un fait pertinent, a apprécié de manière erronée le résultat de l'administration d'un moyen de preuve ou a fondé sa décision sur des faits erronés, en contradiction avec les pièces par exemple. Elle est incomplète lorsque tous les éléments de fait et moyens de preuve déterminants pour la décision n'ont pas été pris en compte par

l'autorité (cf. ATAF 2014/2 consid. 5.5.2.1 et 2007/37 consid. 2.3 ; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>e</sup> éd. 2015, p. 566). Sont, en ce sens, déterminants les faits décisifs pour l'issue du litige (cf. BENJAMIN SCHINDLER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], 2<sup>e</sup> éd. 2019, art. 49 n° 30).

**5.3** En l'espèce, la question litigieuse est celle de savoir si l'ordonnance sur le vin révisée d'une part, et les décisions de la première instance – confirmées, s'agissant des recourants, par l'acte attaqué – d'autre part, soumettant les vigneron-encaveurs au contrôle de la comptabilité de cave selon l'art. 34*b* de l'ordonnance sur le vin – au même titre que les marchands de vins – est conforme au droit.

**5.3.1** Or, pour répondre à cette question, il n'est – comme il le sera démontré dans les considérants ci-après – nullement décisif d'examiner l'essence et le déroulement des activités respectives des vigneron-encaveurs et des commerçants, de procéder à un descriptif du contrôle tel qu'il était effectué avant la révision de l'ordonnance sur le vin ni d'analyser les conséquences du changement de contrôle, en termes de charge de travail ou de viabilité de la profession, pour les vigneron-encaveurs ou encore de revenir sur le contexte ayant conduit à la présente procédure.

**5.3.2** Quant à l'analyse des risques que présente l'activité de vigneron-encaveurs indépendants – à laquelle l'autorité inférieure aurait dû, selon les recourants, se livrer – il y a lieu de se référer au « rapport d'activité et comptes 2020 » établi par la première instance (consultable sous : [www.cscv-swk.ch/documents](http://www.cscv-swk.ch/documents)). Il ressort en effet de celui-ci que la fréquence prescrite pour le contrôle dépend du niveau de risques de l'entreprise à laquelle il est attribué. Chaque inspecteur évalue les risques pendant le contrôle de l'entreprise. Les maisons contrôlées sont classées en fonction de sept catégories de risques ; la grille du classement des risques prévoit, en vertu de l'art. 35 de l'ordonnance sur le vin, un intervalle de contrôle maximal de 6 ans au plus. La catégorie la plus élevée implique un contrôle annuel. Les vigneron-encaveurs sont calculés avec un code de risque faible (cf. art. 35 al. 3 de l'ordonnance sur le vin, cité sous consid. 2.4.1 ci-dessus). Cependant, les premières expériences des contrôles en 2019 et 2020 ont montré que les vigneron-encaveurs nouvellement assujettis avaient un important besoin d'informations sur les activités opérationnelles devant être documentées par écrit conformément à l'ordonnance sur le vin. Ces documents faisant très souvent défaut lors de la première inspection, ces entreprises ont alors été placées sur un cycle de contrôle plus court, après un contrôle initial, afin de pouvoir vérifier

le plus rapidement possible si la base documentaire s'était améliorée ou de pouvoir assurer un suivi si l'obligation d'enregistrement posait encore des problèmes. La première instance a ainsi indiqué, dans son rapport, devoir placer les vigneron-encaveurs nouvellement assujettis sur un cycle de contrôle plus court que celui prévu par l'art. 35 al. 3 de l'ordonnance sur le vin (cf. rapport d'activité et comptes 2020 du CSCV, p. 8 et 9).

Il suit de là que l'analyse des risques que présente l'activité de vigneron-encaveurs ne procède pas des décisions de la première instance, enjoignant aux vigneron-encaveurs récalcitrants de se soumettre au contrôle de la comptabilité de cave selon l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin ; la question des risques n'y est même pas abordée. Et pour cause, celle-ci n'a aucune incidence sur l'obligation de tenir une comptabilité de cave mais uniquement sur la fréquence des contrôles, laquelle n'est nullement fixée par les décisions de la première instance attaquées devant l'autorité inférieure. Par conséquent, il n'appartenait pas à celle-ci d'examiner si le classement des vigneron-encaveurs, nouvellement assujettis au contrôle fédéral, sur un cycle de contrôle plus court résultait d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, les recourants n'ayant pas davantage fait valoir ce grief dans le cadre de leur recours contre les décisions de la première instance. Il appartenait encore moins à l'autorité inférieure de procéder elle-même à une telle analyse dans sa décision sur recours, celle-là sortant incontestablement du cadre de l'objet du litige.

Le grief des recourants est dès lors infondé.

## **6.**

Les recourants font ensuite valoir que les dispositions de l'ordonnance sur le vin, instituant le nouveau contrôle de la comptabilité de cave, seraient contraires au principe de la légalité inscrit à l'art. 5 al. 1 Cst., en lien avec la séparation des pouvoirs.

**6.1** L'art. 164 al. 2 Cst. concrétise le principe de la délégation de compétences législatives au niveau fédéral. Une telle délégation est soumise, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, au respect de quatre conditions cumulatives ayant elles-mêmes valeur constitutionnelle. Ainsi, la délégation ne doit pas être exclue par la Constitution fédérale et figurer dans une loi formelle fédérale (art. 164 al. 2 Cst.), se limiter à une matière déterminée et bien délimitée et énoncer elle-même les points essentiels sur lesquels doit porter la matière à réglementer (cf. ATF 140 I 218



consid. 6.5, 134 I 322 consid. 2.4, 132 I 7 consid. 2.2 ; ATAF 2016/29 consid. 4.1 ; arrêt du TAF B-6457/2016 du 11 juillet 2018 consid. 4.1).

La norme adoptée par le délégataire doit en outre être conforme à la loi et à la Constitution, c'est-à-dire qu'elle doit demeurer dans le cadre et dans les limites de la délégation législative. Lorsque la délégation est peu précise et donne un large pouvoir d'appréciation au délégataire, le Tribunal administratif fédéral se limite, selon le principe de l'immunité des lois fédérales (art. 190 Cst.), à examiner si les dispositions concernées de l'ordonnance sortent de manière évidente du cadre de la délégation de compétences du législateur ou si, pour d'autres raisons, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution (cf. parmi de nombreux, ATF 137 III 217 consid. 2.3 et réf. cit.). Ne pouvant substituer sa propre appréciation à celle du délégataire, il doit uniquement vérifier si les dispositions visées sont propres à réaliser le but de la loi fédérale, sans se soucier de savoir si elles constituent le moyen le mieux approprié pour l'atteindre (cf. ATAF 2015/22 consid. 4.2 ; arrêt du TAF B-779/2016 du 11 octobre 2016 consid. 3.3.1). Enfin, le Tribunal administratif fédéral vérifie la constitutionnalité de l'ordonnance du délégataire, pour autant que la loi fédérale n'autorise pas celui-ci à s'écarter de la Constitution ou que la réglementation du délégataire ne se contente pas de reprendre, purement et simplement, un élément de la loi fédérale portant atteinte à la Constitution, auxquels cas le principe de l'immunité prévaut là encore (cf. ATF 130 I 26 consid. 2.2.1 ; ATAF 2015/22 consid. 4.2 ; arrêt du TAF B-779/2016 précité consid. 3.3.1).

**6.2** En l'occurrence, l'art. 64 al. 1 LAgr prévoit ce qui suit :

« Pour protéger les dénominations et les désignations, le Conseil fédéral édicte des dispositions sur le contrôle de la vendange et le contrôle du commerce des vins. Il fixe les exigences auxquelles doivent satisfaire les cantons, les producteurs, les encaveurs et les marchands de vins, en particulier concernant l'annonce, les documents d'accompagnement, la comptabilité des caves et les inventaires. Pour autant que la protection des dénominations et des désignations ne soit pas compromise, le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations et des simplifications. Il coordonne les contrôles. »

En l'espèce, la délégation de la compétence d'édicter des dispositions sur le contrôle du commerce des vins n'est nullement exclue par la Constitution, en particulier par l'art. 104 Cst. Elle est en outre expressément prévue par l'art. 64 al. 1 LAgr, à savoir par une loi au sens formel et se limite de plus à une matière bien déterminée. De même, ladite

disposition énonce la matière que le Conseil fédéral doit et peut réglementer. Il s'ensuit que les conditions de l'art. 164 al. 2 Cst. sont en l'espèce réunies ; la délégation est dès lors admissible.

**6.3** Reste à contrôler la légalité de l'ordonnance, respectivement examiner si les art. 33 ss de l'ordonnance sur le vin, contenus dans la section 5 « Contrôle du commerce des vins », demeurent dans le cadre et les limites de la délégation accordée par l'art. 64 al. 1 LAgr et permettent d'atteindre le but visé par la loi.

**6.3.1** Selon les recourants, l'ordonnance sur le vin révisée serait contraire à la lettre de l'art. 64 al. 1 LAgr en tant qu'elle ne procède à aucune distinction, s'agissant du contrôle du commerce des vins, entre les producteurs et les encaveurs d'une part, et les marchands de vins, d'autre part. Il ressortirait en effet explicitement de l'art. 64 al. 1 LAgr que les fonctions de marchands de vins et celles de producteurs-encaveurs ne sont pas équivalentes. En outre, la distinction en matière de contrôle entre les producteurs et les encaveurs d'une part, et les marchands de vins d'autre part, s'imposerait également au regard de l'art. 4 LAgr, selon lequel il doit être tenu compte des conditions difficiles de vie et de production des agriculteurs. Or, le nouveau contrôle, qui crée un alourdissement important de la charge administrative et financière en raison de la comptabilité de cave qui doit être assurée en continu et des tarifs exorbitants du contrôle fédéral, ne tient nullement compte des conditions difficiles et de la concurrence internationale rude auxquelles font face les vigneron-encaveurs. Par ailleurs, ignorer ouvertement les différences entre les fonctions de production et de vente ne permet pas de créer des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles, comme requis par l'art. 2 al. 1 let. a LAgr. Ce nouveau contrôle ne va pas non plus dans le sens d'une évolution du secteur agricole qui soit acceptable sur le plan social, telle que visé par l'art. 2 al. 1 let. c LAgr. Enfin, le contrôle de la comptabilité de cave prévu par l'art. 34b al. 1 de l'ordonnance sur le vin ne serait pas pertinent pour prévenir les risques de falsification de marchandises que la révision de l'ordonnance vise à combattre. En effet, de tels risques ne seraient pas susceptibles de se produire pour les vigneron-encaveurs, lesquels exploitent leurs propres vignes et ne produisent du vin qu'à partir de leurs propres récoltes, sans s'approvisionner auprès de producteurs tiers. L'ordonnance sur le vin serait donc incompatible avec le droit supérieur qui exige des contrôles distincts en fonction des risques présentés par les divers acteurs du secteur vitivinicole.

**6.3.2** Selon la jurisprudence, la loi s'interprète d'abord selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), 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 ; cf. ATF 135 II 416 consid. 2.2 et 134 I 184 consid. 5.1 ; arrêt du TAF B-2291/2016 du 10 juillet 2018 consid. 5.1). Lorsqu'il est appelé à interpréter une loi, le Tribunal fédéral adopte une position pragmatique en suivant ces différentes méthodes, sans les soumettre à un ordre de priorité ; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 137 III 344 consid. 5.1, 133 III 257 consid. 2.4 et 131 III 623 consid. 2.4.4).

### **6.3.2.1**

**6.3.2.1.1** En l'espèce, la lettre de l'art. 64 al. 1 LAgr désigne expressément les acteurs de la branche vitivinicole soumis aux dispositions relatives au contrôle de la vendange et au contrôle du commerce des vins. Ce faisant, elle distingue les producteurs, les encaveurs et les marchands de vins, ceux-ci n'exerçant pas, comme le relèvent les recourants, des fonctions équivalentes. Il ne ressort toutefois pas de la lettre de la loi que les exigences à fixer par le Conseil fédéral, en matière de contrôle du commerce des vins, doivent distinguer ces différents acteurs et, en particulier, les producteurs et les encaveurs d'une part, et les marchands de vins, d'autre part. La loi se borne à énumérer les catégories de professionnels de la branche soumis aux dispositions sur le contrôle du commerce des vins (et de la vendange). Ladite norme précise également que le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations et des simplifications « pour autant que la protection des dénominations et des désignations ne soit pas compromise ». Ce faisant, il ressort de la lettre de la loi que les dérogations et simplifications valent, compte tenu du principe de la proportionnalité, pour les activités ne présentant (quasiment) aucun risque de fraude.

**6.3.2.1.2** A cet égard, il sied de relever que, historiquement, les vigneron-encaveurs tombaient sous le coup desdites dérogations. En effet, comme exposé plus haut, l'arrêté sur la viticulture, dans sa teneur au 1<sup>er</sup> juillet 1997, puis la LAgr, dans sa teneur au 1<sup>er</sup> janvier 1999, indiquait que le

Conseil fédéral pouvait prévoir des assouplissements ou des dérogations pour autant que la protection des désignations n'en souffre pas, notamment pour « les producteurs qui vendent exclusivement leurs produits aux revendeurs finaux et aux consommateurs finaux » (cf. consid. 2.1 et 2.2 ci-dessus). Le Conseil fédéral avait ainsi prévu, dans son ordonnance sur le contrôle du commerce des vins, teneur au 1<sup>er</sup> juin 2002, que les vigneron-encaveurs n'étaient pas soumis aux art. 1 à 4 de celle-ci (à savoir, « notification du début de l'activité », « comptabilité de cave », « obligation de renseigner et de collaborer », « inventaire »), s'ils faisaient l'objet d'un contrôle cantonal équivalent (art. 5 let. b, cité sous consid. 2.2 ci-dessus).

Dans son message relatif à l'art. 64 LAg, entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le Conseil fédéral proposait de maintenir en principe le contrôle du commerce des vins en l'état actuel. Il indiquait ainsi que « à l'avenir aussi, les cantons doivent avoir la possibilité d'instaurer un contrôle équivalent à celui de la Commission fédérale du contrôle du commerce de vins, pour les vigneron-encaveurs qui commercialisent uniquement leur propre récolte ». Ainsi, dans son commentaire relatif à l'art. 64 du projet de loi, il indiquait que le Conseil fédéral avait « comme à présent la possibilité de prévoir des dérogations, à condition que la protection des désignations soit garantie. En ce sens, il est proposé de maintenir les exceptions actuelles concernant les vigneron-encaveurs » notamment (cf. FF 2006 6027, p. 6093 ss, 6126 et 6151).

Dans son ordonnance sur le vin, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le Conseil fédéral avait notamment prévu, à l'art. 36 al. 2, la possibilité pour les vigneron-encaveurs d'être assujettis à un contrôle cantonal, reconnu équivalent par l'OFAG à celui de l'organe de contrôle fédéral, les organes de contrôle cantonaux étant soumis aux obligations selon l'art. 35 (RO 2007 6267). Ainsi – et contrairement à l'ancienne ordonnance sur le contrôle du commerce des vins qui les excluait de son champ d'application pour autant qu'ils fassent l'objet d'un contrôle cantonal équivalent – les vigneron-encaveurs étaient assujettis aux dispositions de l'ordonnance sur le vin, comme toute entreprise exerçant le commerce des vins, exception faite que le contrôle de la comptabilité de cave était exécuté par un organe de contrôle cantonal (cf. not. rapport précité de l'OFAG, p. 22 ; Consultation relative au train d'ordonnances agricoles 2017 du 6 février 2017, publiée sur le site Internet de l'OFAG, p. 166 ; motion Ruppen du 22 mars 2019, 19.3397). Cette exception a été supprimée avec la révision de l'ordonnance sur le vin, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

En effet, dans son rapport, daté du 23 mars 2016, sur le système de contrôle des vins, l'autorité inférieure a mis en exergue des irrégularités auprès des entreprises soumises au contrôle équivalent (cf. consid. 2.4 ci-dessus). La condition à laquelle la loi subordonnait les dérogations et simplifications, à savoir la protection des dénominations et des désignations, n'était donc plus donnée, ce qui a conduit le Conseil fédéral, en application de l'art. 64 al. 1 3<sup>e</sup> phrase LAgr, à supprimer le contrôle cantonal équivalent pour les vigneron-encaveurs dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur le vin. L'ordonnance sur le vin a en effet été révisée dans le but d'être plus efficace, notamment en ce qui concerne les contrôles. La suppression du contrôle cantonal équivalent promettait une plus grande efficacité s'agissant du contrôle du commerce des vins. Il s'est en effet avéré que l'« équivalence » n'était pas donnée dans tous les cas, notamment en raison du fait que les critères de contrôle de l'ordonnance sur le vin n'étaient pas toujours appliqués (cf. KLAUS VALLENDER, in : Landwirtschaftsgesetz (LwG) – Commentaire Stämpfli, 2019, p. 573 ss dont note de bas de page n° 44 et réf. cit., ad art. 64).

**6.3.2.1.3** A la lecture de son message, l'on peut en déduire que le Conseil fédéral voulait continuer de soustraire aux dispositions de l'ordonnance sur le vin les vigneron-encaveurs faisant l'objet d'un contrôle cantonal équivalent – à l'instar de l'art. 5 let. b de l'ancienne ordonnance sur le contrôle du commerce des vins (cf. consid. 6.3.2.1.2 et 2.2 ci-dessus). Une telle intention s'avérerait toutefois contraire à l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (RS 0.916.026.81) – dont l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> juin 2002, a entraîné l'assujettissement au contrôle de toutes les entreprises commercialisant du vin (cf. rapport précité de l'OFAG, p. 8) – en lien avec la lettre de l'art. 64 al. 1 LAgr qui ne distingue nullement les vigneron-encaveurs des autres entreprises exerçant le commerce des vins en matière d'exigences relatives au contrôle du commerce des vins. En outre, si le maintien des exceptions en faveur des vigneron-encaveurs avait été si important pour le législateur, il l'aurait, comme dans les précédentes législations, prévu dans la loi. Or, en l'espèce, il s'en est clairement remis à l'appréciation du délégataire quant à la nécessité et aux modalités des dérogations à accorder. A toutes fins utiles, il est rappelé que le contrôle cantonal se voulait « équivalent » au contrôle fédéral. Quoi qu'il en soit, il appert également de ce qui précède que la volonté du législateur était, dans tous les cas, celle de ne permettre des dérogations que pour autant que la protection des dénominations et des désignations ne soient pas compromises. Dans ce sens, et compte tenu de ce qui précède, l'assujettissement des vigneron-encaveurs aux dispositions matérielles

de l'ordonnance sur le vin révisée, en particulier à la tenue d'une comptabilité de cave au sens de l'art. 34*b*, ainsi qu'au contrôle de la première instance ne trahit nullement la volonté du législateur.

**6.3.2.2** Le contrôle du commerce des vins sert à garantir la protection des désignations et des indications de provenance (cf. FF 2006 6027, p. 6123). Une politique favorisant une viticulture de qualité ne peut être envisagée sans un contrôle complet à tous les échelons de l'économie vinicole situés en aval de la viticulture. Le contrôle doit ainsi en principe porter sur l'ensemble du commerce des vins, soit la production et le commerce professionnels des vins, des moûts, des produits contenant du vin et des jus de raisin (produits de l'économie vinicole ; cf. message du 27 juin 1995 concernant le paquet agricole 95, FF 1995 IV 621, p. 720 ss). Autrement dit, le contrôle du commerce des vins porte sur le respect des dispositions relatives à la production et des désignations dans les secteurs en aval (cf. FF 2006 6027, p. 6151). L'art. 64 al. 1 LAgr ne permet donc pas au Conseil fédéral d'alléger les contrôles en faveur des vigneron-encaveurs pour le motif qu'ils seraient soumis à des conditions difficiles de vie et de production.

Il est à relever à cet égard que l'art. 4 LAgr, cité par les recourants, se rapporte aux régions de montagnes et de collines, dont les conditions de production difficiles sont avant tout compensées par des paiements directs spéciaux, ainsi qu'à d'autres zones délimitées de la surface agricole (cf. message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape (Politique agricole 2002) [FF 1996 IV 1] p. 88). Quant à l'art. 2 LAgr (contenu sous le titre 1) – selon lequel la Confédération notamment crée des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles (let. a) et veille à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social (let. c) – il fixe les principes régissant la mise en œuvre des mesures de la Confédération, lesquelles se matérialisent sous les titres 2 à 7 de la LAgr (cf. FF 1996 IV 1, p. 83). La mention de ces deux dispositions de la LAgr n'est donc, qui plus est, d'aucun secours aux recourants.

**6.3.2.3** Il ressort ainsi de l'interprétation de l'art. 64 al. 1 LAgr que celui-ci n'impose nullement de distinguer les vigneron-encaveurs des marchands de vins en matière de contrôle du commerce des vins ; ces deux acteurs de l'économie vitivinicole sont soumis aux dispositions réglementaires du contrôle du commerce des vins – en particulier, à la tenue d'une comptabilité de cave selon l'art. 34*b* de l'ordonnance sur le vin.

**6.3.3** Il résulte de ce qui précède que les art. 33 ss de l'ordonnance sur le vin, relatifs au contrôle du commerce des vins, s'inscrivent dans le cadre de la large délégation accordée par l'art. 64 al. 1 LAgr. Le Conseil fédéral n'a nullement outrepassé la marge de manœuvre octroyée par le législateur.

**6.3.4** Les dispositions litigieuses ne sont en outre nullement contraires au but de la loi, en particulier de l'art. 64 al. 1 LAgr, à savoir la protection des dénominations et des désignations. Servant à garantir la protection des désignations et des indications de provenance, le contrôle du commerce des vins s'exerce à partir de la comptabilité de cave, les entrées devant correspondre aux données enregistrées lors de l'encavage des lots. Un contrôle efficace exige la traçabilité des lots. Celle-ci doit être garantie de l'unité géographique de production à la bouteille afin que les données relatives à la désignation (classe) et à l'étiquetage (origine, cépage, autres données importantes) du vin correspondent à la réalité et soient contrôlables (cf. rapport précité de l'OFAG, p. 23 ; FF 2006 6027, p. 6123). Les dispositions relatives au contrôle du commerce des vins contenues dans l'ordonnance sur le vin, en particulier la tenue d'une comptabilité de cave, telle qu'exigée par l'art. 34b al. 1 et accompagnée des pièces justificatives mentionnées à l'al. 2 (cité sous consid. 2.4.1 ci-dessus), sont ainsi propres à réaliser le but visé par l'art. 64 al. 1 LAgr.

A cet égard, il sied encore de rappeler (cf. consid. 2.4.1 ci-dessus) que, selon l'art. 34a al. 1 let. a de l'ordonnance sur le vin, toute entreprise active dans le commerce du vin doit tenir une comptabilité de cave au sens de l'art. 34b, hormis celles exemptées du contrôle (cf. art. 34 al. 2 et 3), lesquelles n'ont pas l'obligation de tenir une comptabilité de cave (cf. art. 34a al. 4) ou ne sont astreintes qu'à la tenue d'une comptabilité de cave simplifiée (cf. art. 34a al. 2 ; cf. ég. art. 34a al. 3). Il s'agit des entreprises qui en Suisse se livrent uniquement à la reprise, à l'achat ou à la revente de produits en bouteilles munies (art. 34 al. 2) d'une étiquette portant la raison sociale d'une entreprise soumise à l'organe de contrôle, et (ch. 1) d'une fermeture non réutilisable (ch. 2 ; let. a) ; qui n'importent ni n'exportent de vin, et (let. b) dont le débit annuel n'excède pas 1000 hl (let. c), de même que les entreprises (art. 34 al. 3) qui ne produisent que pour leur propre consommation (let. a) ; qui ne se livrent ni à la distribution ni à la commercialisation, et (let. b) dont la production totale n'excède pas 500 l (let. c). Il s'ensuit que l'ordonnance sur le vin exempte de l'obligation de tenir une comptabilité de cave selon l'art. 34b uniquement les entreprises pour lesquelles un risque de fraude est (quasiment) inexistant. Or, ce n'est pas le cas des activités exercées par les vigneron-encaveurs,

comme il le sera exposé ci-après (cf. consid. 6.4.3.3 ci-dessous). En outre, il y a lieu de rappeler que l'art. 64 al. 1 LAgr confère un large pouvoir d'appréciation au Conseil fédéral s'agissant des exigences à fixer pour atteindre le but visé par la loi (cf. consid. 6.2 ci-dessus). Ceci étant, il y a lieu de retenir que, contrairement à ce que considèrent les recourants, l'ordonnance sur le vin ne va pas au-delà du but poursuivi par l'art. 64 al. 1 LAgr en soumettant les vigneron-encaveurs au contrôle de la comptabilité de cave selon l'art. 34b.

L'on peut encore citer, dans ce sens, l'avis du Conseil fédéral – faisant suite au postulat Nantermod du 15 décembre 2021 (21.4446) l'invitant à présenter des solutions permettant d'exclure du contrôle suisse du commerce des vins, ou d'alléger ces contrôles, pour les très petites caves se contentant d'encaver leur propre vendange et dont le revenu vitivinicole est secondaire – selon lequel : « Quiconque met sur le marché des denrées alimentaires, indépendamment de la taille de l'entreprise, doit satisfaire aux exigences des législations alimentaire et agricole en matière de traçabilité, de production et de commercialisation. Ce principe s'applique pour tous les vins destinés à être commercialisés. Les contrôles de ces exigences permettent de lutter contre les fraudes préjudiciables aux autres producteurs et contre la tromperie des consommateurs. Concrètement, les opérations effectuées en cave doivent être mentionnées dans la comptabilité de cave afin de documenter la traçabilité des origines et des changements de volume. Renoncer aux contrôles de la première instance et à l'obligation de tenir une comptabilité de cave pour les petites entreprises d'encavage entraînerait un traitement inéquitable des commerces de vins et l'augmentation de l'irrespect des exigences légales. Cette évolution serait notamment de nature à réduire la confiance des consommateurs dans les vins suisses. Dans l'objectif de maintenir des contrôles sérieux contribuant pleinement à la crédibilité de la profession et à la confiance des consommateurs, il y a lieu de ne pas exclure les petites entreprises d'encavage du contrôle du commerce des vins ».

**6.4** Il s'agit ensuite d'examiner si les dispositions litigieuses de l'ordonnance sur le vin s'avèrent conformes à la Constitution, en particulier à la liberté économique des vigneron-encaveurs.

**6.4.1** Les recourants font en effet valoir que, de par la charge administrative extrêmement lourde qu'il implique, le contrôle ordinaire de la comptabilité de cave selon l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin constitue une atteinte à la liberté économique des vigneron-encaveurs garantie par l'art. 27 al. 1 Cst., une partie d'entre eux étant en effet désormais sur le



point de cesser leur activité. Les recourants se plaignent en particulier de ce que la comptabilité de cave doive être tenue en continu et exige une documentation plus intensive de la part des vigneron-encaveurs. Ils relèvent de plus qu'avant la révision de l'ordonnance sur le vin, le contrôle était effectué tous les deux à cinq ans au maximum, proportionnellement au volume de production en litres de chaque vigneron-encaveur et portait principalement sur le dernier millésime encavé et les opérations et mouvements de cave. Ils ajoutent également que, outre la charge administrative, le contrôle ordinaire de la comptabilité de cave représente une charge financière conséquente pour les vigneron-encaveurs puisque les coûts y relatifs passent de quelques centaines de francs tous les trois ou quatre ans à plusieurs milliers de francs chaque année.

Or, cette atteinte à leur liberté économique ne reposerait pas sur une base légale suffisante puisque le contrôle instauré par l'ordonnance sur le vin serait, comme déjà dit, précisément contraire à la lettre et l'esprit de la LAgr et, de surcroît, violerait le principe de la proportionnalité. En effet, et comme déjà dit également, l'ordonnance sur le vin ne serait pas apte à atteindre le but visé par la loi, dans la mesure où le risque censé être prévenu par la révision de celle-ci n'est pas susceptible de se produire vu l'activité des vigneron-encaveurs indépendants. En outre, le but visé pourrait être atteint par des mesures moins incisives. Les risques que présente l'activité de vigneron-encaveurs indépendants pourraient, selon les recourants, être adéquatement combattus par un contrôle cantonal équivalent portant sur une comptabilité de cave, tel que celui qui prévalait avant la révision de l'ordonnance sur le vin. Enfin, les mesures instaurées ne seraient pas conformes au principe de la proportionnalité au sens étroit compte tenu de la lourdeur administrative qu'elles occasionnent pour les vigneron-encaveurs, dont la plupart se trouvent déjà dans une situation difficile, ce qui en poussera certains à abandonner leur activité.

**6.4.2** A titre liminaire, il y a lieu de rappeler (cf. consid. 2.3 ci-dessus), qu'avant sa révision, l'ordonnance sur le vin prévoyait, à son art. 36 al. 2, que les organes de contrôle désignés par les cantons étaient soumis aux mêmes obligations de contrôle que celles de la première instance, énumérées à l'art. 35. Les critères de classification des risques (cf. art. 35 al. 1), de même que les obligations relatives à la tenue d'une comptabilité de cave étaient également identiques pour toutes les entreprises exerçant le commerce de vin (cf. art. 34 al. 2 et 3), hormis pour celles tombant sous l'une des exceptions prévues à l'art. 39. A cet égard, il y a lieu de préciser que les vigneron-encaveurs n'ont jamais été exemptés du contrôle ou autorisés à tenir une comptabilité de cave simplifiée.

Les dispositions sur le contrôle du commerce des vins contenues dans l'ordonnance sur le vin (avant révision) ne distinguaient dès lors nullement, contrairement à ce qu'affirment les recourants, les producteurs des marchands de vins. Elles offraient uniquement la possibilité aux vigneron-encaveurs d'être contrôlés par un organe de contrôle désigné par les cantons – exerçant un contrôle équivalent – en lieu et place de la première instance. Les vigneron-encaveurs – soumis ou non au contrôle équivalent – avaient ainsi les mêmes obligations, en matière de contrôle du commerce des vins, que les entreprises qui commercialisent des vins, en particulier les importateurs de vin (cf. motion Ruppen du 22 mars 2019, 19.3397). Ainsi, l'OIC devait contrôler les vigneron-encaveurs de Suisse occidentale en application des mêmes dispositions de l'ordonnance sur le vin que l'organe de contrôle fédéral contrôlait les autres vigneron-encaveurs – soit, ceux n'ayant pas eu recours au contrôle cantonal équivalent (cf. consid. 2.2 ci-dessus et art. 36 al. 3 cité sous consid. 2.3 ci-dessus) – ainsi que les autres entreprises exerçant le commerce de vin. La seule marge de manœuvre des organes de contrôle résidait dans l'évaluation des risques encourus afin de déterminer la fréquence des contrôles (cf. art. 35 al. 1, cité sous consid. 2.3 ci-dessus).

**6.4.2.1** D'après l'autorité inférieure, le contrôle de l'OIC portant sur le dernier millésime encavé, comme l'indiquent les recourants, était contraire à l'ordonnance sur le vin (art. 34 al. 3) car seule la connaissance du volume des millésimes antérieurs permet un contrôle effectif. Elle précise à cet égard que la direction et la supervision des contrôles délégués à l'OIC revenaient aux cantons. Il leur appartenait de s'assurer que leur délégation à l'OIC, avec ses directives, étaient conformes à l'ordonnance sur le vin et à la reconnaissance de l'OFAG, laquelle ne portait pas sur les informations et directives édictées par l'OIC pour les vigneron-encaveurs concernant le contrôle de la cave. Selon l'autorité inférieure, il y aurait ainsi eu une tolérance de la part des autorités de surveillance cantonales de pratiques qui n'étaient en réalité pas conformes au droit.

**6.4.2.2** Qu'il y ait eu ou non, à l'époque, une tolérance de la part des autorités cantonales n'est, quoi qu'il en soit, nullement pertinent en l'espèce. Les dispositions matérielles du contrôle du commerce des vins étaient applicables à toutes les entreprises exerçant le commerce de vin, sauf exceptions, et n'ont pas été modifiées avec la révision de l'ordonnance sur le vin (cf. consid. 2.3 ci-dessus avant révision et consid. 2.4.1 ci-dessus après révision). La comptabilité de cave devait déjà être établie en continu. L'ancien art. 34 al. 2 de l'ordonnance sur le vin indiquait en effet que les travaux de comptabilité devaient être exécutés « au fur et à mesure ». De

même, l'ordonnance sur le vin révisée n'exige pas une documentation plus intensive de la part des vigneron-encaveurs. Les éléments à enregistrer dans la comptabilité de cave sont quasiment identiques, de même que les pièces justificatives à fournir (cf. art. 34 al. 2 et 3 avant révision et art. 34*b* al. 1 et 2 après révision). Il en va de même des documents à présenter pour les produits indigènes et étrangers (cf. art. 34 al. 4, en lien avec art. 29, et al. 5 avant révision et art. 34*b* al. 3, en lien avec art. 29, et al. 4 après révision), ainsi que des dispositions relatives à l'inventaire des stocks (cf. art. 34 al. 6 avant révision et art. 34*d* après révision). Comme l'indiquait le Conseil fédéral – en réponse à une question du conseiller national Romano, qui demandait pourquoi l'autorité inférieure imposait-elle, avec la révision de l'ordonnance sur le vin, davantage de charges administratives aux cantons et à la branche – : « la comptabilité de cave et les documents s'y rapportant, déjà utilisés par toutes les entreprises assujetties au contrôle de cave, n'ont pas été modifiés » (cf. Question Romano du 6 décembre 2017, 17.5629 ; cf. ég. dans le même sens Avis du Conseil fédéral à la suite d'un postulat de Nantermod du 15 décembre 2021, 21.4446).

De même, en réponse à une motion demandant notamment une modification de l'ordonnance sur le vin afin de distinguer les vigneron-encaveurs des négociants en vins, le Conseil fédéral relevait en particulier ceci (motion Ruppen du 22 mars 2019, 19.3397) :

« Afin de satisfaire aux exigences légales de traçabilité et de conformité des vins, les opérations effectuées en cave, devaient déjà être mentionnées dans la comptabilité de cave indépendamment de la taille de l'entreprise ou de la provenance du raisin. Il n'y a par conséquent aucune raison que la charge administrative des entreprises augmente. Une comptabilité simplifiée pour les entreprises qui manipulent des vins en vrac, dont les vigneron-encaveurs font partie, et qui présentent par conséquent un risque de fraude, n'a jamais été autorisée. Des contrôles sérieux contribuant à la crédibilité de la profession et à la confiance des consommateurs, il n'y a pas lieu de changer les obligations des entreprises assujetties. »

**6.4.3** Ceci étant, reste à examiner si les dispositions réglementaires relatives au contrôle du commerce des vins, en particulier la tenue d'une comptabilité de cave au sens de l'art. 34*b* de l'ordonnance sur le vin, portent atteinte à la liberté économique des vigneron-encaveurs.

**6.4.3.1** La liberté économique individuelle garantie par l'art. 27 al. 1 Cst. comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une

activité économique lucrative privée et son libre exercice (cf. art. 27 al. 2 Cst.). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (cf. ATF 132 I 97 consid. 2.1 et 128 I 19 consid. 4c/aa). Le libre exercice d'une profession implique de pouvoir choisir le moment, le lieu, les moyens de production, la forme juridique, les partenaires, les clients, les conditions de travail, les prix, les coûts, soit tous les éléments qui organisent et structurent le processus social conduisant à la production d'un gain (cf. ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3<sup>e</sup> éd. 2013, n. 952). Tant les personnes physiques que les personnes morales sont titulaires de la liberté économique ainsi définie (cf. ATF 131 I 223 consid. 4.1 ; ATA/1226/2017 du 22 août 2017 ; cf. message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996 [FF 1997 I 1], p. 179). Comme tout droit fondamental, la liberté économique peut être restreinte, pour autant qu'une telle restriction soit fondée sur une base légale, repose sur un intérêt public ou sur la protection d'un droit fondamental d'autrui et soit proportionnée au but visé (cf. art. 36 Cst. ; ATF 131 I 223 consid. 4.1 et 4.3 ; arrêt du TF 2C\_631/2010 du 8 septembre 2010 consid. 4.1). Le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.) exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (cf. ATF 126 I 219 consid. 2c et réf. cit.). Sous l'angle de l'intérêt public, sont en principe admises pour justifier une restriction les mesures de police – soit celles qui visent à protéger l'ordre, la tranquillité, la sécurité, la santé et la moralité publics ainsi que la bonne foi en affaires – et les mesures de politique sociale – soit les mesures qui visent à améliorer la qualité de vie de la population – ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (cf. ATF 125 I 322 consid. 3a ; arrêts du TF 2C\_138/2015 du 6 août 2015 consid. 4.1 et 2C\_793/2014 du 24 avril 2015 consid. 4.1). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (cf. ATF 140 I 218 consid. 6.2, 130 I 26 consid. 4.5 ; arrêts du TF 2C\_32/2015 du 28 mai 2015 consid. 5.1 et 2C\_819/2014 du 3 avril 2015 consid. 5.1).

**6.4.3.2** Selon la jurisprudence, les restrictions destinées à garantir la qualité des vins ou les appellations d'origine sont considérées comme des atteintes légères à la liberté économique (cf. ATF 109 la 116 consid. 4c ; arrêt du TF 2C\_441/2015 du 11 janvier 2016 consid. 7.1.1 ; ETIENNE

GRISEL, Liberté économique, Libéralisme et droit économique en Suisse, 2006, p. 240). Aussi, il peut être admis que les obligations relatives au contrôle du commerce des vins, auxquelles sont notamment assujettis les vigneron-encaveurs, constituent des atteintes légères à leur liberté économique.

**6.4.3.3** Quoi qu'il en soit, une telle restriction répond aux conditions de l'art. 36 Cst. précité. Elle repose, comme déjà dit, sur une base légale formelle dont le but est de garantir les désignations et les dénominations (cf. consid. 6.3.3 et 6.3.4 ci-dessus). Comme l'a souligné le Conseil fédéral dans son message concernant le paquet agricole 95, le contrôle du commerce des vins, dès lors qu'il garantit le respect des règles de la loyauté dans le commerce et dans la concurrence, l'authenticité du produit et la qualité, il est avant tout conçu dans l'intérêt du consommateur (cf. FF 1995 IV 621, p. 720). Les obligations liées au contrôle du commerce des vins sont ainsi justifiées par un intérêt public – plus précisément, celui de la protection de la bonne foi en affaires – visant en particulier à éviter que le consommateur ne soit induit en erreur par l'utilisation trompeuse de dénominations et désignations l'amenant à se faire une représentation erronée des caractéristiques et qualités des vins produits et commercialisés sous certaines désignations (cf. dans ce sens arrêt du Conseil d'Etat genevois du 27 février 1991 consid. 7c, in : RDAF 1991 p. 228).

Enfin, aucune mesure moins incisive que la tenue d'une comptabilité de cave au sens de l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin – dont l'aptitude à réaliser le but visé a d'ores et déjà été démontrée (cf. consid. 6.3.4 ci-dessus) – ne peut être envisagée aux fins poursuivies par le contrôle. Pour rappel, le contrôle équivalent, loué par les recourants, portait sur les mêmes obligations que le contrôle opéré aujourd'hui par la première instance ; l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin n'impose pas de charge administrative supplémentaire (cf. consid. 6.4.2 et 6.4.2.2 ci-dessus). En outre, il y a lieu de relever que seule une application rigoureuse des dispositions réglementaires sur le contrôle du commerce des vins est apte à protéger les désignations et les dénominations. Or, le contrôle équivalent, tel qu'il a été effectué, n'a pas permis de préserver les appellations viticoles. En effet, il ressort du rapport précité de l'autorité inférieure ainsi que du rapport d'activité et comptes 2019 de la première instance que des infractions majeures ont été constatées chez les vigneron-encaveurs soumis au contrôle équivalent (cf. rapport précité de l'OFAG, p. 26 ; rapport d'activité et comptes 2019 du CSCV, p. 12). A cet égard, en réponse à une question du conseiller national Romano, le Conseil fédéral avait indiqué

que « les producteurs de vins suisses encavent des raisins, achetés à des producteurs de raisins suisses ou issus de leurs propres vignes. Ces entreprises pressent et vinifient ces raisins et manipulent des vins en cuves. Les risques de ne pas satisfaire aux exigences en matière de production et d'étiquetage des vins sont significatifs. Par conséquent, elles sont assujetties comme toute entreprise commercialisant des vins au contrôle du commerce des vins » (cf. Question Romano du 6 décembre 2017, 17.5629). Aussi, il convient d'admettre, avec l'autorité inférieure, que les risques d'usurpation ne sont pas exclus chez les vigneron-encaveurs, compte tenu des manipulations et traitements (chaptalisation, débourbages, filtrages, assemblages, mise en bouteille, ...) que ceux-là peuvent effectuer à leurs vins – ce que les recourants semblent par ailleurs reconnaître dès lors qu'ils soutiennent que les risques que présente leur activité peuvent être adéquatement combattus par un contrôle cantonal équivalent. C'est la raison pour laquelle l'ordonnance sur le vin (même avant sa révision) ne les a jamais exemptés du contrôle ni ne leur a offert la possibilité de tenir une comptabilité de cave simplifiée (cf. motion Ruppen, cité sous consid. 6.4.2.2 ci-dessus) – ce que les recourants ne contestent pas. Pour le surplus, le fait que les vigneron-encaveurs présentent un risque de fraude plus faible a été pris en compte dans l'ordonnance sur le vin s'agissant de la fréquence (plus espacée) de l'exécution du contrôle (cf. art. 35 al. 3 cité sous consid. 2.4.1 ci-dessus). Les dispositions relatives au contrôle du commerce des vins, en particulier la tenue d'une comptabilité de cave selon l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin, respectent ainsi le principe de la proportionnalité.

**6.4.3.4** Quant aux frais de contrôle, l'art. 38 al. 2 de l'ordonnance sur le vin prévoit que l'organe de contrôle établit un tarif d'émoluments, lequel est approuvé par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche. L'ordonnance sur le vin ne peut dès lors pas porter atteinte à la liberté économique des vigneron-encaveurs s'agissant de la charge financière que représentent les contrôles pour eux dès lors qu'elle n'arrête que le principe mais non le montant de l'émolument ni la fréquence de ceux-ci (cf., sur ce dernier point, art. 35 al. 2 de l'ordonnance sur le vin ainsi que consid. 5.3.2 ci-dessus).

**6.4.3.5** Les recourants succombent dès lors également sur ce grief.

## 7.

Enfin, les recourants font valoir que la décision entreprise consacre une violation de l'art. 8 al. 2 Cst.

Ils soutiennent en effet qu'en soumettant les vigneron-encaveurs au contrôle ordinaire de la comptabilité de cave, au même titre que les marchands de vins, la décision incriminée ignore les spécificités de leur profession et de leur situation sociale et, ce faisant, fait abstraction de la distinction imposée par les art. 4 al. 1 et 64 al. 1 LAgr avec les producteurs de vins. Il en ressortirait une assimilation omettant un critère sensible, à savoir la situation sociale des producteurs agricoles, qui ne serait pas justifiée puisque les risques liés aux vigneron-encaveurs sont faibles selon l'ordonnance sur le vin.

**7.1** D'après l'art. 8 al. 2 Cst., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. L'interdiction de la discrimination implique ainsi que soit en jeu un critère sensible, en règle générale une caractéristique personnelle. Une discrimination au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. peut notamment se produire lorsque l'acte ou l'omission en cause ne tient aucunement – ou que partiellement – compte d'un critère sensible alors que celui-ci est pleinement pertinent eu égard notamment à l'objet, au but, à la portée et aux effets du droit applicable, de la pratique suivie, du contexte et des circonstances. Il est alors question d'une assimilation (cf. VINCENT MARTENET, in : Martenet/Dubey [éd.], Commentaire romand Constitution fédérale, 2021, n° 63 et 65 ad. art. 8 Cst.).

**7.2** Selon l'art. 33 de l'ordonnance sur le vin, le contrôle du commerce des vins porte sur l'activité commerciale de toute personne ou entreprise qui exerce le commerce des vins (al. 1).

Il ressort du libellé de l'al. 2 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 jus de raisin, de moûts, de produits contenant du vin et de vins, effectués à titre professionnel, mais également le traitement et le stockage de ces produits en vue de leur distribution ou leur commercialisation. Dans le même sens, et comme déjà dit (cf. consid. 6.3.2.2 ci-dessus), le Conseil fédéral précise dans son message que le contrôle de la comptabilité de cave 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 ; cf. FF 1995 IV 621, p. 723). Ce qui est 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'art. 33 al. 2, soit la mise sur le marché de jus de raisin, de moûts, de produits contenant du vin et de vins, il y a commerce de vin et donc assujettissement au contrôle de la comptabilité de cave. Il en va de même du producteur qui vend des vins élaborés à partir de ses propres récoltes (cf., dans ce sens, décision de l'ancienne Commission de recours DFE du 29 mai 2000 consid. 4, publiée in : JAAC 2001 n° 30 p. 306). A relever à cet égard que l'activité de vigneron-encaveurs englobe, outre celle de producteurs de raisins et de vins, également celle de marchands de vins, dès lors qu'ils transforment leur propre raisin en vin pour le revendre aux consommateurs et vendeurs finaux. Ils sont donc soumis aux dispositions afférentes au contrôle du commerce des vins, comme tel était par ailleurs déjà le cas avant la révision de l'ordonnance sur le vin ; les vigneron-encaveurs soumis au contrôle cantonal équivalent étaient bel et bien assujettis au contrôle du commerce des vins (cf. consid. 6.4.2 ci-dessus). Ceci étant, l'on ne voit pas en quoi la situation sociale des vigneron-encaveurs commanderait de ne pas les soumettre au contrôle ordinaire de la comptabilité de cave selon l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin. Comme déjà dit, ni la lettre ni l'esprit de la LAgr n'imposent de distinguer les vigneron-encaveurs des marchands de vins en matière de contrôle du commerce des vins (cf. consid. 6.3.2.3 ci-dessus). Les décisions de la première instance n'assimilent dès lors pas les vigneron-encaveurs aux marchands de vins puisqu'ils sont eux-mêmes (également) marchands de vins. Les décisions de la première instance – confirmées, s'agissant des recourants, par la décision attaquée – ne sauraient dès lors consacrer une violation de l'art. 8 al. 2 Cst. en enjoignant aux recourants de tenir une comptabilité de cave selon l'art. 34b de l'ordonnance sur le vin.

Néanmoins, et comme déjà dit, il y a lieu de relever, avec l'autorité inférieure, que le fait que les vigneron-encaveurs présentent moins de risques de falsification de marchandises que les autres entreprises actives dans le commerce des vins a été pris en considération dans l'ordonnance sur le vin en tant qu'ils sont, en règle générale, classés dans une catégorie de risque faible et bénéficient de ce fait d'une fréquence de contrôle plus espacée (cf. consid. 6.4.3.3 ci-dessus). De même, il sied de souligner que la situation des vigneron-encaveurs a également été prise en compte s'agissant des coûts des contrôles. En effet, avant la révision de l'ordonnance sur le vin, les coûts pour les vigneron-encaveurs soumis au contrôle cantonal équivalent étaient pris en charge par le canton (cf. art. 38 al. 3 de l'ordonnance sur le vin, RO 2007 6267), alors que les frais des contrôles exécutés par la première instance sont désormais à la charge des assujettis (cf. art. 38 al. 1 de l'ordonnance sur le vin). Il s'ensuit une augmentation des frais de contrôle pour la grande majorité des vigneron-



encaveurs nouvellement assujettis à la première instance. Aussi, celle-ci a réduit, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, ses émoluments de contrôle pour les petites et moyennes entreprises, précisément pour tenir compte de la nouvelle venue de vigneron-encaveurs. La première instance a également renoncé en leur faveur à prélever, en 2019, la taxe d'enregistrement et taxé un nombre important de vigneron-encaveurs nouvellement assujettis au contrôle au minimum du tarif, à savoir à 150 francs par année (cf. rapport d'activité et comptes 2019 du CSCV, p. 18 ; motion Ruppen du 22 mars 2019, 19.3397).

#### 8.

En définitive, il y a lieu d'admettre que la décision sur recours incriminée ne procède pas d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ni ne consacre une violation du droit. Mal fondé, le recours doit dès lors être rejeté.

#### 9.

Les recourants sollicitent enfin la tenue d'une audience, en application des art. 30 al. 1 et 33 al. 1 PA et 37 LTAF, afin qu'ils puissent – sous la forme d'une délégation – être entendus, ainsi que Bo.\_\_\_\_\_, en qualité de président de l'Association suisse des vigneron-encaveurs indépendants, Be.\_\_\_\_\_ et Bp.\_\_\_\_\_.

A l'appui de leur requête, les recourants exposent que ni l'autorité inférieure ni la première instance n'ont entrepris de mesure d'instruction permettant d'établir la situation de fait dans le cas d'espèce. Or, vu les enjeux de la présente procédure pour l'ensemble de la profession de vigneron indépendants, ils considèrent essentiel qu'ils puissent être entendus de vive voix afin de bien réaliser l'impact du contrôle sur leur quotidien.

**9.1** L'art. 40 al. 1 LTAF prévoit que, si l'affaire porte sur des prétentions à caractère civil ou sur une accusation en matière pénale au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH, le juge instructeur ordonne des débats publics, pour autant qu'une partie le demande ou qu'un intérêt public important le justifie. Selon l'art. 40 al. 2 LTAF, le président de la cour ou le juge unique peut ordonner des débats publics dans d'autres affaires.

L'obligation d'organiser des débats publics suppose une demande formulée de manière claire et indiscutable. Une requête de preuve (demande tendant à la comparution personnelle, à l'interrogatoire des parties, à l'audition de témoins ou à une inspection locale) ne suffit pas à fonder une telle obligation (cf. ATF 122 V 47 consid. 3a ; cf. arrêts du

TF 8C\_964/2012 du 16 septembre 2013 consid. 3.2 et 5A\_306/2013 du 15 juillet 2013 consid. 2.1 ; arrêts du TAF B-1499/2022 du 23 novembre 2023 consid. 4.3 et B-5566/2012 du 18 novembre 2014 consid. 8.4).

**9.2** En l'espèce, la motivation de la requête des recourants, de même que les dispositions légales citées à l'appui, indiquent clairement qu'il s'agit là d'une réquisition de preuve et non d'une demande de débats publics au sens de l'art. 40 LTAF. Les recourants souhaitent en effet par là essentiellement contribuer à l'établissement des faits de manière orale devant le tribunal. En outre, s'ils requièrent la tenue d'une audience et désirent être entendus par le tribunal, ils ne revendiquent nullement le caractère public de celle-ci.

Ceci étant, dès lors que les recourants ont pu se prononcer à maintes reprises par écrit dans le cadre de la présente procédure, l'on ne saisit pas en quoi leur audition pourrait ébranler la conviction du tribunal quant à la conformité à la loi et à la Constitution des dispositions relatives au contrôle du commerce des vins contenues dans l'ordonnance sur le vin, respectivement quant au bien-fondé de la décision contestée. Il en va de même de l'audition, à titre de témoins, du président de l'Association suisse des vignerons-encaveurs indépendants et de Bp.\_\_\_\_\_.

**9.3** Sur le vu de ce qui précède, le tribunal de céans, procédant par appréciation anticipée des preuves, rejette la réquisition de preuve formée par les recourants.

## **10.**

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 2 al. 1 et 4 FITAF).

En l'espèce, il y a lieu d'arrêter les frais de procédure à 13'200 francs et de les mettre, à hauteur de 200 francs, à la charge de chacun des recourants qui succombe. Ceux-là sont compensés par l'avance de frais, du même montant, acquittée par chaque recourant le 13 octobre 2022.

**11.**

Compte tenu de l'issue de la procédure, les recourants n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF *a contrario*). Quant à l'autorité inférieure et à la première instance, elles n'y ont, en toute hypothèse, pas droit (cf. art. 7 al. 3 FITAF ; arrêt du TAF B-3650/2021 du 6 avril 2022 consid. 9).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :****1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure sont arrêtés à 13'200 francs et mis à la charge de chacun des recourants à hauteur de 200 francs. Ceux-là sont compensés par l'avance de frais, du même montant, déjà perçue auprès de chaque recourant.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé aux recourants, à la première instance et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Muriel Tissot

**Indication des voies de droit :**

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 24 janvier 2024

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourants (acte judiciaire)
- à la première instance (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 333.05-5401 ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (acte judiciaire)