

BVGer B-565/2021 vom 28. September 2021

Bundesverwaltungsgericht, 2021-09-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-565_2021

FR: TAF B-565/2021 du 28 septembre 2021

IT: TAF B-565/2021 del 28 settembre 2021

Regeste

Autres appellations d'origine

Erwägungen

E. 1

La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF ; cf. art. 2 al. 4 PA).

E. 2

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1 ; en ce qui concerne en particulier la compétence, cf. art. 7 al. 1 PA).

E. 3.1

Selon l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA.

E. 3.2

Ce n'est dès lors que si l'acte attaqué (cf. consid. A.c) peut être qualifié de décision au sens de l'art. 5 PA que le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur un recours dirigé à son encontre.

E. 4.1

L'art. 5 PA a la teneur suivante : 1 Sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet : a.de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations ; b.de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations ; c.de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations. 2 Sont aussi considérées comme des décisions les mesures en matière d'exécution (art. 41, al. 1, let. a et b [PA]), les décisions incidentes (art. 45 et 46 [PA]), les décisions sur opposition (art. 30, al. 2, let. b, et 74 [PA]), les décisions sur recours (art. 61 [PA]), les décisions prises en matière de révision (art. 68 [PA]) et d'interprétation (art. 69 [PA]). 3 [...]

E. 4.2

Acte de souveraineté adressé à un particulier, la décision a pour objet de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer, de manière obligatoire et contraignante, les droits et les obligations de sujets de droit (cf. Moor/ Poltier, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, p. 179 ; Moser/ Beusch/ Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd.

2013, no 2.13 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, no 784 ; Häfelin/ Müller/ Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8e éd. 2020, no 849).

E. 4.2.1.1

La décision fixe un régime juridique individuel et concret et s'oppose en cela à la norme qui est de nature générale et abstraite. La décision est individuelle dans la mesure où elle s'adresse à un cercle déterminé de destinataires et concrète dans la mesure où elle se rattache à une situation particulière (Moor/ Poltier, op. cit., p. 198).

E. 4.2.1.2

La décision se trouve assortie d'un caractère contraignant, c'est-à-dire que la relation juridique est tranchée de manière définitive et qu'elle ne peut en principe plus être remise en cause. Cette nature obligatoire à l'égard de l'administration et de l'administré concerné apparaît donc comme une caractéristique des actes dont il est question à l'art. 5 al. 1 PA. S'ils n'étaient pas obligatoires, personne ne disposerait en effet d'un intérêt suffisant à leur contestation par la voie du recours (ATF 104 Ib 239 consid. 1 ; cf. Markus Müller, in : Auer/ Müller/ Schindler [éd.], VwVG, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Kommentar, 2e éd. 2019 [ci-après : VwVG, Kommentar 2019], art. 5 PA no 38). Ne constituent dès lors pas une décision l'expression d'une opinion, une simple communication, une prise de position, une recommandation, un renseignement, une information, un projet de décision ou l'annonce d'une décision, car il leur manque un caractère juridique contraignant (arrêt du TF 1C_197/2008 du 22 août 2008 consid. 2.2 ; ATAF 2016/4 consid. 5.2.2-5.2.3, ATAF 2009/20 consid. 3.2 in fine ; Felix Uhlmann, in : Waldmann/ Weissenberger [éd.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz [VwVG], 2e éd. 2016 [ci-après : Praxiskommentar VwVG], art. 5 PA no 97 ; Tanquerel, op. cit., no 804).

E. 4.2.2

Il importe peu qu'une décision soit désignée comme telle ou qu'elle en remplisse les conditions formelles fixées par la loi (ATAF 2008/15 consid. 2). Est bien plutôt déterminant le fait que l'acte en question revête les caractéristiques matérielles d'une décision (Moser/ Beusch/ Kneubühler, op. cit., no 2.14).

E. 5

Il édicte des dispositions sur le déclassement des vins qui ne satisfont pas aux exigences minimales.

E. 5.1

Intitulé "Classement", l'art. 63 LAgr est formulé ainsi : 1 Les vins sont classés de la manière suivante : a.vins d'appellation d'origine contrôlée ; b.vins de pays ; c.vins de table. 2 Le Conseil fédéral établit la liste des critères à prendre en compte pour les vins d'appellation d'origine contrôlée et les vins de pays. Il peut fixer des teneurs minimales naturelles en sucre ainsi que des rendements maximaux par unité de surface en tenant compte des conditions de production spécifiques aux diverses régions. 3 Les cantons fixent au surplus pour chaque critère les exigences pour leurs vins d'appellation d'origine contrôlée et pour les vins de pays produits sur leur territoire sous une dénomination traditionnelle propre. 4 Le Conseil fédéral fixe les exigences pour les vins de pays commercialisés sans dénomination traditionnelle et les vins de table. Il peut définir les termes vinicoles spécifiques, en particulier pour les mentions traditionnelles, et régler leur utilisation.

E. 5.2.1

Sous le titre "Vins d'appellation d'origine contrôlée", l'art. 21 Ordonnance sur le vin a la teneur suivante : 1 Par vin d'appellation d'origine contrôlée (AOC) on entend un vin désigné par le nom d'un canton ou d'une aire géographique d'un canton. 2 Les cantons fixent les exigences applicables aux AOC ; celles-ci doivent prévoir : a.une délimitation de l'aire géographique dans laquelle le raisin au minimum est produit ; b.une liste des cépages autorisés ; c.une liste des méthodes de culture autorisées ; d.une teneur minimale naturelle en sucre par cépage autorisé ; e.un rendement maximum à l'unité de surface par cépage autorisé ; f.une liste des méthodes de vinification autorisées ; g.un système d'analyse et d'examen organoleptique du vin prêt à la vente. 3 [...] 3bis [...] 4 Les cantons contrôlent la conformité des vins AOC aux exigences qu'ils ont fixées conformément à l'al. 2. 5 Ils ne peuvent fixer des teneurs minimales naturelles en sucre inférieures aux teneurs suivantes : [...]

E. 5.2.2

Intitulé "Répertoire des appellations d'origine contrôlée", l'art. 25 Ordonnance sur le vin est formulé en ces termes : 1 L'OFAG tient et publie un répertoire suisse des appellations d'origine contrôlées définies conformément à l'art. 21 [Ordonnance sur le vin]. 2 Les cantons transmettent la liste de leurs AOC et les références de la législation cantonale s'y rapportant à l'OFAG. Toute modification doit être annoncée sans délai à l'OFAG.

E. 6

Les rendements à l'unité de surface fixés par les cantons ne peuvent être supérieurs aux rendements suivants : [...]

E. 6.1

Dans l'acte attaqué, l'autorité inférieure soutient que l'AOC "Commune de Champagne" prévue par l'art. 13a RVV (2021) est contraire au droit international. Elle invite dès lors le canton de Vaud à annuler cette disposition avant son entrée en vigueur (cf. consid. A.c).

E. 6.2.1

Par sa formulation ("[...] nous vous prions de bien vouloir faire annuler [...] [cf. consid. A.c]), l'acte attaqué pourrait certes laisser penser qu'il a un caractère contraignant.

E. 6.2.2.1

Or, dans sa réponse, l'autorité inférieure expose qu'elle n'est pas compétente pour procéder au contrôle de la conformité au droit fédéral et au droit international de la législation cantonale en matière d'AOC viticole et qu'elle n'est donc pas légitimée à rendre des décisions dans ce domaine. Elle précise que "[l]e but du courrier du 29 janvier 2021 [acte attaqué] était d'interpeller, en vertu de nos obligations internationales, la DGAV sur l'incompatibilité des nouvelles dispositions du règlement sur les vins vaudois [RVV (2021)] en lien avec la création de la nouvelle AOC 'Commune de Champagne' à l'Annexe 7 de 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] avant l'entrée en vigueur du règlement en question et de l'inviter à supprimer les dispositions litigieuses". L'autorité inférieure répète qu'elle n'est pas en mesure de contraindre, par voie de décision, un canton à modifier sa législation cantonale, en particulier dans ce domaine. Elle indique que le Conseil d'Etat du canton de Vaud n'a d'ailleurs ni modifié son règlement avant son entrée en vigueur ni déposé de recours contre le simple courrier que constitue l'acte attaqué (réponse,

p. 9-10).

E. 6.2.2.2

L'autorité inférieure elle-même (cf. ATF 143 II 268 consid. 4.2.2 in fine ; arrêt du TF 2C_245/2007 du 10 octobre 2007 consid. 3.1 ; ATAF 2016/20 consid. 1.2.2) explique ainsi que, dans l'acte attaqué, elle se limite à exprimer le souhait que la disposition prévoyant une AOC "Commune de Champagne" soit annulée avant son entrée en vigueur (cf. Uhlmann, in : Praxiskommentar VwVG, art. 5 PA nos 94 et 98).

E. 6.2.3

Il s'avère par ailleurs qu'aucun argument propre à établir que l'acte attaqué aurait un caractère contraignant n'est apporté par les recourantes (qui, en fin de compte, souhaitent précisément qu'aucun caractère contraignant ne soit reconnu à l'acte attaqué). Rien n'indique en particulier que l'autorité inférieure ne serait pas de bonne foi lorsqu'elle soutient que l'acte attaqué est dépourvu d'effet obligatoire.

E. 6.2.4

Enfin, bien que les aspects formels ne soient pas déterminants (cf. consid. 4.2.2), il faut relever que, dans l'acte attaqué, l'autorité inférieure ne fait pas appel à la notion de décision. Elle n'accompagne pas non plus l'acte attaqué de voies de droit. C'est d'ailleurs uniquement par simple courrier électronique qu'elle s'adresse à la DGAV (cf. consid. A.c).

E. 6.3.1

Dans ces conditions, l'acte attaqué ne saurait être qualifié de décision au sens de l'art. 5 PA. Dépourvu de tout caractère obligatoire ou contraignant, il doit en effet être considéré comme l'expression d'une opinion, assortie d'une simple recommandation (cf. consid. 4.2.1.2 ; cf. également : arrêt du TF 2C_1184/2013 du 17 juillet 2014 consid. 3.4 ; Müller, in : VwVG, Kommentar 2019, art. 5 PA no 94). Par conséquent, contrairement à ce que semblent soutenir les recourantes (cf. recours, p. 2 in limine), il convient de retenir que l'acte attaqué ne détermine pas leurs droits (cf. consid. 4.2 ; cf. également : Uhlmann, in : Praxiskommentar VwVG, art. 5 PA nos 97 et 128).

E. 6.3.2.1

C'est en vain que les recourantes invoquent notamment la protection de la bonne foi, la protection contre l'arbitraire et le principe de la séparation des pouvoirs afin de demander, en particulier, l'annulation de l'acte attaqué (observations des recourantes du 14 septembre 2021, p. 1-2 et 5 ; cf. recours, p. 3-4). Vu que l'acte attaqué est dépourvu de tout caractère obligatoire ou contraignant, les recourantes n'ont en effet aucun intérêt à en demander l'annulation (cf. consid. 4.2.1.2).

E. 6.3.2.2

En outre, les recourantes ne sauraient tirer quoi que ce soit du fait que l'acte attaqué ne leur a pas été notifié personnellement et qu'il ne comporte pas de voies de droit (cf. recours, p. 2). En effet, vu qu'il ne doit pas être qualifié de décision au sens de l'art. 5 PA, l'acte attaqué n'est pas soumis aux dispositions relatives aux décisions, notamment à l'art. 34 PA (en ce qui concerne le principe de la notification par écrit) et à l'art. 35 (en ce qui concerne l'indication des voies de recours).

E. 6.3.2.3

Peut enfin rester ouverte la question de savoir si le droit fédéral (cf. consid. 5-5.2.2) prévoit que l'autorité inférieure a le droit et/ou l'obligation de procéder à un contrôle de la législation cantonale en matière d'économie viti-vinicole (cf. recours, p. 1 in fine ; réponse, p. 8-9 in fine ; observations des recourantes du 14 septembre 2021, p. 1-2).

E. 7.1

Etant donné que l'acte attaqué ne constitue pas une décision au sens de l'art. 5 PA (cf. consid. 6.3.1), le présent recours doit être déclaré irrecevable, en tout cas dans la mesure où il est dirigé contre l'acte attaqué (cf. ATAF 2016/4 consid. 5.2.3 in fine ; arrêt du TAF B-2771/2011 du 9 octobre 2012 consid. 1.3 in fine ; cf. également : Uhlmann, in : Praxiskommentar VwVG, art. 5 PA no 4). Vu l'art. 31 LTAF, un recours auprès du Tribunal administratif fédéral ne peut en effet porter que sur une décision (cf. consid. 3.1-3.2).

E. 7.2

Est dès lors dénuée de pertinence la question de savoir si, au sens de l'art. 48 PA, les recourantes ont qualité pour recourir contre l'acte attaqué, dont elles ne sont pas destinataires (cf. recours, p. 2 ; réponse, p. 10).

E. 8.1.1

Une procédure de recours ne peut porter que sur l'objet de la contestation (Anfechtungsgegenstand), c'est-à-dire ce sur quoi porte déjà la procédure devant l'instance inférieure ou ce sur quoi elle devrait porter selon une interprétation correcte de la loi. Les points sur lesquels l'autorité inférieure ne se prononce pas et sur lesquels elle n'est pas non plus tenue de le faire ne peuvent être examinés par l'autorité supérieure, sous peine d'outrepasser ses compétences fonctionnelles (cf. ATF 136 II 457 consid. 4.2 ; ATAF 2014/24 consid. 1.4.1 ; arrêts du TAF B-4380/2016 du 13 août 2018 consid. 1.2.1.1 et B-7169/2015 du 20 décembre 2017 consid. 5.1).

E. 8.1.2

C'est le recourant qui, par le biais des conclusions de son recours, est appelé à définir l'objet du litige (Streitgegenstand), les points non contestés de la décision attaquée acquérant force exécutoire formelle. Le recourant peut réduire l'objet du litige par rapport à l'objet de la contestation. Il ne peut en revanche en principe pas - sous peine d'irrecevabilité - l'élargir ou le modifier, car la compétence fonctionnelle de l'autorité supérieure en serait violée (cf. ATF 142 I 155 consid. 4.4.2, ATF 136 II 457 consid. 4.2 ; ATAF 2014/24 consid. 1.4.1 in fine ; arrêts du TAF B-4380/2016 du 13 août 2018 consid. 1.2.1.2 et B-7169/2015 du 20 décembre 2017 consid. 5.2.1).

E. 8.2

Dans leur recours, de manière expresse, les recourantes se limitent à conclure à ce qu'il soit "ordonn[é] à l'OFAG [autorité inférieure] d'inscrire l'AOC 'Commune de Champagne' au Répertoire fédéral des appellations d'origine contrôlées avec la mention 'Sous réserve d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne refusant l'applicabilité de l'exception d'homonymie'" (cf. consid. B.a.b).

E. 8.3.1

Rien n'indique toutefois qu'une procédure se soit déroulée devant l'autorité inférieure au sujet de l'inscription de l'AOC "Commune de Champagne" dans le répertoire suisse des appellations d'origine contrôlées prévu par l'art. 25 Ordonnance sur le vin (cf. consid. 5.2.2).

Les recourantes n'apportent en tout cas aucun élément établissant, par exemple, qu'elles ont fait une demande à ce sujet auprès de l'autorité inférieure. Elles affirment au contraire que, en l'espèce, l'autorité inférieure intervient "sans avoir même été saisie d'une demande d'inscription d'une nouvelle AOC" (observations des recourantes du 14 septembre 2021, p. 2). En outre, il ne peut pas être retenu que l'acte attaqué constitue une décision de l'autorité inférieure (cf. consid. 6.3.1) ; l'acte attaqué ne porte d'ailleurs pas sur l'inscription de l'AOC "Commune de Champagne" dans le répertoire suisse des appellations d'origine contrôlées (cf. réponse, p. 10).

E. 8.3.2

Dans ces conditions, il ne peut pas exister d'objet de la contestation devant l'autorité inférieure (cf. consid. 8.1.1). Par définition, il ne peut pas non plus exister d'objet du litige (cf. consid. 8.1.2). Dès lors, la conclusion par laquelle les recourantes demandent l'inscription de l'AOC "Commune de Champagne" dans le répertoire suisse des appellations d'origine contrôlées (cf. consid. 8.2) dépasse nécessairement l'objet du litige et doit être déclarée irrecevable (cf. Uhlmann, in : Praxiskommentar VwVG, art. 5 PA no 4).

E. 9.1.1

En conclusion, que ce soit dans la mesure où il est dirigé contre l'acte attaqué (cf. consid. 7.1) ou dans la mesure où il tend à l'inscription de l'AOC "Commune de Champagne" dans le répertoire suisse des appellations d'origine contrôlées (cf. consid. 8.3.2), le recours doit être déclaré irrecevable.

E. 9.1.2.1

Par arrêt CCST.2021.0003 du 1er avril 2021, la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal vaudois annule les diverses dispositions du RVV (2021) relatives à l'AOC "Commune de Champagne", qu'elle juge contraires au droit international. Cet arrêt fait actuellement l'objet des recours [...] et [...] déposés auprès du Tribunal fédéral (réponse, p. 7).

E. 9.1.2.2

Dans sa réponse (cf. consid. C), l'autorité inférieure conclut, à titre subsidiaire, à la suspension de la présente procédure de recours B-565/2021 jusqu'à droit connu sur ces recours [...] et [...] (cf. réponse, p. 1 et 10-11). Or, vu que le présent recours doit être déclaré irrecevable, cette demande de suspension devient sans objet.

E. 9.2

Il ne reste qu'à statuer sur les frais et les dépens de la procédure de recours (consid. 10-11).

E. 10.1

En règle générale, les frais de procédure - comprenant l'émolument judiciaire (cf. art. 63 al. 4bis PA ; art. 2-4 du Règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]) et les débours - sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 in limine PA ; art. 1 al. 1 FITAF).

E. 10.2.1

En l'espèce, il se justifie d'arrêter à Fr. 5'000.- le montant des frais de la procédure de recours (cf. arrêt du TAF B-7169/2015 du 20 décembre 2017 consid. 20.2.1 "Modification du cahier des charges de l'AOP 'Vacherin Mont-d'Or'").

E. 10.2.2.1

Vu le sort du recours (cf. consid. 9.1), il convient de mettre cette somme solidairement (cf. art. 6a FITAF) à la charge des recourantes, qui succombent (cf. art. 63 al. 1 in limine PA).

E. 10.2.2.2

Ces frais de procédure sont compensés par l'avance de frais de Fr. 5'000.- versée solidairement par les recourantes le 12 mars 2021.

E. 11.1

Vu qu'elles succombent (cf. consid. 10.2.2.1), les recourantes n'ont pas droit à des dépens (cf. art. 64 al. 1 PA ; art. 7 al. 1 FITAF).

E. 11.2

Quant à l'autorité inférieure, elle n'a pas non plus droit aux dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.