

VD_OMNI GE.1993.0111 vom 25. Februar 1994

VD Tribunal cantonal, 1994-02-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1993.0111

FR: VD_OMNI GE.1993.0111 du 25 février 1994

IT: VD_OMNI GE.1993.0111 del 25 febbraio 1994

Regeste

CROISIER Jean-François c/Sce viticulture | Les quotas de production à l'unité de surface, fixés plus bas pour le cépage Riesling X Sylvaner à la Côte III qu'à Lavaux, ne violent pas le principe de l'égalité de traitement.

Erwägungen

E. 17

du règlement, s'agissant des acquits, instaure un régime qui s'apparente à celui de la réclamation du droit fiscal - la contestation est en effet traitée par le Service de la viticulture -, suivi d'un recours au département; selon cette disposition, celui-ci statuerait définitivement, un recours au Tribunal administratif étant ainsi exclu. Il faut cependant préciser que l'art. 4 al. 2 LJPA n'autorise d'exception à l'ouverture d'un recours contre les décisions administratives cantonales et notamment celles des départements auprès de l'autorité de céans que sur la base d'une disposition légale expresse. Or, ni la loi du 21 novembre 1973 sur la viticulture, ni la loi du 16 novembre 1909 relative à l'exécution dans le canton, de la loi fédérale du 8 décembre 1905 et des ordonnances fédérales sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels ne contiennent la base légale nécessaire pour permettre au département de statuer définitivement. Force est d'en conclure que le recours au Tribunal administratif est ouvert contre les décisions, du département il est vrai, relatives aux acquits, malgré la teneur de l'art. 17 al. 2 in fine du règlement. c) En l'occurrence, la décision attaquée émane du Service de la viticulture et non du département. Le Tribunal administratif devrait dès lors décliner sa compétence et renvoyer le dossier au Service de la viticulture pour qu'il suive à la procédure prévue par l'art. 17 al. 1 du règlement; seule la décision tranchant la contestation pourrait être portée par le biais d'un recours successivement devant le département, puis le Tribunal administratif. Le principe de l'économie de la procédure s'oppose cependant à ce mode de faire (v. dans ce sens ATF 97 I 286). On relèvera en effet qu'un renvoi au Service de la viticulture aurait peu de sens dans la mesure, tout d'abord, où le tribunal ne voit guère sur quels points pourrait porter un complément d'instruction; l'état des connaissances de l'autorité de céans et du service intimé, quelque imparfait qu'il soit, ne paraît en effet pas pouvoir être amélioré, notamment s'agissant de l'état des stocks de vins des différentes régions du canton. Par ailleurs, le recourant critique essentiellement, dans son pourvoi dirigé contre l'acquit encore litigieux, une inégalité de traitement que contiendrait la "décision" du département du 30 juillet 1993; il s'agit là d'une situation assez proche de celle dans laquelle une autorité administrative subordonnée rend une décision sur la base d'instructions de l'autorité supérieure; l'art. 47 al. 2 LPA prévoit dans ce cas une exception au recours hiérarchique, qui serait normalement ouvert : grâce au recours "sautant", le pourvoi peut alors être adressé directement à l'instance supérieure. d) Le service intimé souligne encore que les déclassements de

vendange ne constitueraient pas à leur tour des décisions, indépendantes de celles fixant les acquits, mais interviendraient de manière automatique, du fait même, par exemple, d'un dépassement des quotas de production. Cette solution ne s'impose pas à la lecture de l'art. 20 du règlement, même si le chapitre 3 de ce texte ne comporte pas de règle analogue à celle de l'art. 17, qui clôt le chapitre 2. Elle a pour conséquence que le producteur concerné devrait recourir d'emblée contre l'acquit, à défaut de quoi il ne serait plus en mesure de contester par la suite le déclassement; cela suppose à tout le moins une information très claire sur la portée des acquits et sur le caractère automatique du mécanisme de déclassement. La solution inverse, consistant à traiter le déclassement comme une décision séparée, exécutant l'acquit, serait également envisageable. Quoi qu'il en soit, ce point n'a pas à être élucidé plus avant ici, sinon pour constater que le recourant subit clairement une atteinte de par la décision attaquée, surtout si elle comporte un déclassement, d'abord virtuel, puis effectif comme en l'espèce. e) Il résulte des développements qui précèdent, comme des écritures du recourant que la décision fixant les acquits de l'intéressé, spécialement ses droits de production pour le Riesling X Sylvaner, constitue bien l'objet du recours, à l'exclusion de la "décision" du 30 juillet 1993 du département. A titre exceptionnel, le Tribunal administratif entrera en matière sur ce pourvoi, pour des motifs d'économie de la procédure. 2. Le recourant fait valoir une inégalité de traitement dès lors que la "décision" du département du 30 juillet 1993 fixe des quotas distincts pour les différentes régions du canton. a) On doit tout d'abord retenir que le législateur fédéral a admis le principe de quotas différenciés par région. A ce propos, le Conseiller fédéral J.P. Delamuraz s'est exprimé comme il suit à propos de l'art. 20 de l'arrêté devant le Conseil des Etats : " On ne peut pas être plus fédéraliste, plus ouvert à cette diversité qui a été plaidée éloquemment ce matin une vingtaine de fois ! Cela signifie que les cantons, bien mieux placés que quiconque, vont pouvoir, et le plus souvent en parfaite entente avec leurs organisations professionnelles (...) adapter les maxima de quantités aux circonstances locales qu'ils connaissent et qu'ils appréhendent, en fonction des cépages, de l'exposition, ou de la situation climatologique des différents vignobles. J'espère bien que le Conseil d'Etat vaudois n'a pas perdu, depuis que je l'ai quitté, le sens des nuances et qu'il saura appliquer à Lavaux des règles différentes de celles qu'il applique au Chablais, à La Côte ou au Vully. " (BOCE 1992 II 173). Ce faisant, l'autorité cantonale doit cependant tenir compte "des récoltes de qualité suffisante obtenues au cours des dix années précédentes" (art. 20 al. 1 de l'arrêté). La position énoncée ci-dessus ne ressort pas expressément, il est vrai, du texte de l'arrêté. L'art. 20 al. 2 in fine de ce texte prévoit néanmoins clairement certaines différenciations entre régions d'un même canton; l'interprétation qu'en donne le représentant du gouvernement dans l'intervention précitée ne prête ainsi guère le flanc à la critique. On ajoutera que cette disposition prévoit que cette faculté est exercée sur la base d'une proposition des Commissions régionales; il faut toutefois relever que ces commissions n'existaient pas avant la vendange 1993 (la commission intéressant le canton de Vaud n'a été créée qu'en novembre 1993 en effet), de sorte que l'on ne saurait faire grief au département de ne pas avoir recueilli un avis qu'il était impossible d'obtenir. On peut dès lors retenir que la solution choisie par la "décision" du département du 30 juillet 1993, comportant des quotas différenciés par région, n'est pas de ce seul fait contraire au droit fédéral. b) Le département a procédé à une large consultation des milieux intéressés avant d'arrêter sa "décision" du 30 juillet 1993; cela ne signifie pas encore que les choix qu'il a opérés à l'issue de celle-ci, privilégiant certaines prises de position plutôt que d'autres, et les quotas fixés en définitive, soit notamment 1,12 l/m² pour

Lavaux, 1,00 l/m² pour La Côte I et II, respectivement 0,90 l/m² pour La Côte III (appellations Morges et Nyon) pour le Chasselas et le Riesling X Sylvaner, soient objectivement fondés. Le Service de la viticulture indique avoir fait usage de divers critères à cet effet, soit le potentiel qualitatif de chaque région, la situation du marché et, dans une certaine mesure, le niveau moyen des coûts de production. Le potentiel qualitatif apparaît en premier lieu comme une notion relativement mal définie, bien qu'elle s'inscrive dans le cadre tracé par l'art. 20 al. 1 de l'arrêté. Néanmoins, avant même l'adoption de la décision du 30 juillet 1993, les différentes régions du canton de Vaud obéissaient à des régimes qui variaient suivant la ligne tracée par l'art. 28 de la loi sur la viticulture; on en veut pour preuve le règlement du 19 juin 1985 sur les appellations d'origine des vins vaudois ou le règlement du 5 septembre 1986 sur la qualité des vins vaudois. S'agissant des vins de la catégorie 1, qui seuls peuvent porter une appellation d'origine, ce dernier texte fixe une teneur minimale en sucre qui diffère pour les régions citées ci-dessus (exprimées en degrés Oechsle, ces limites s'élèvent à 64° pour l'appellation Epesses, 62° pour l'appellation Féchy et 60° pour les appellations Morges, Nyon ou Bonvillars). Or, on considère généralement qu'il y a un lien direct entre le niveau de ces teneurs minimales en sucre et la qualité moyenne des appellations qu'elles concernent (dans ce sens v. Daniel Gay, *Le Statut du vin*, Lausanne 1985, p. 153). On peut dès lors admettre dans une certaine mesure que la sévérité plus grande correspondant à une valeur minimale en sucre plus élevée constitue un gage de qualité suffisant; il n'apparaît dès lors pas déraisonnable de prévoir, pour les régions où les valeurs minimales en sucre sont fixées de manière rigoureuse, une plus grande souplesse s'agissant des limites maxima de production à la surface. Une telle mesure s'inscrit dans l'objectif assigné à la politique viticole et spécialement aux mesures de limitation de production (art. 1er et 20 de l'arrêté fédéral sur la viticulture) de soutenir la production de qualité. S'agissant par ailleurs de la prise en compte de la situation du marché, notamment par une analyse de l'évolution des stocks, il s'agit assurément d'un critère qui s'inscrit dans la logique de l'arrêté fédéral, puisque ce texte vise notamment à adapter les récoltes à la situation du marché (art. 1er lit c). Il ressort cependant de l'instruction que le département ne disposait pas de données chiffrées sur l'évolution des stocks des vins des différentes régions du canton; il a néanmoins estimé pouvoir se fonder sur les informations que lui ont fournies à ce sujet les organisations professionnelles, dont il ressortait en particulier que les vins de l'appellation Morges s'écoulaient avec plus de difficulté que ceux d'autres provenances de la Côte ou de Lavaux et que les stocks qui en résultaient pesaient dès lors sur le marché. Il ressort au surplus clairement du dossier que les coûts de production moyens sont plus faibles pour le vignoble d'appellation Morges que pour les régions du Chablais et de Lavaux. Le recourant conteste l'utilisation de ce critère - d'ailleurs secondaire selon l'autorité intimée -, dans la mesure où cet aspect est déjà compensé par les prix - inférieurs pour la production de Morges - versés aux vignerons. En l'occurrence, aucun accord sur les prix n'est venu à chef s'agissant de cette appellation pour la vendange 1993, de sorte que l'on se trouve à cet égard en situation de "prix flottants"; cela tendrait à démontrer une plus grande vulnérabilité des producteurs de cette région face aux pressions du marché. L'autorité intimée a encore évoqué un autre élément à l'audience. Les quotas de production sont en effet arrêtés sur la base de la surface cadastrale des parcelles; on sait cependant que la surface réelle de celles-ci et partant leur surface utile pour les cultures augmente en fonction de leur pente. Or, la région de Lavaux, notamment, présente assurément une pente moyenne plus élevée que celle de l'appellation Morges. Il ne paraît pas critiquable de prendre en compte cette circonstance dans la détermination des quotas de production à

l'unité de surface. Le tribunal ne juge pas nécessaire de trancher de manière définitive le bien-fondé, au regard du principe de l'égalité de traitement, des paliers différenciés arrêtés par région pour le Chasselas; si certains critères sont pleinement convaincants (potentiel qualitatif; pente), d'autres en revanche paraissent plus fragiles (notamment celui de la situation du marché et des stocks). La question ne se pose en effet dans le cas d'espèce que s'agissant du cépage Riesling X Sylvaner. A ce propos, l'autorité intimée soutient que les limitations de production devraient être plus poussées encore pour les "spécialités" que pour les cépages ordinaires. Le recourant objecte, pour sa part, qu'une réduction des quantités entraîne pour ce plant une baisse excessive du taux d'acidité. Le tribunal estime cependant, sur la base de l'avis de son assesseur spécialisé, que l'on peut aisément remédier à cette difficulté, notamment par une vendange avancée; cela ne poserait guère de problèmes au recourant, qui encave sa propre production. Cela étant, l'autorité de céans juge que la fixation de quotas de 0,9 litre par mètre carré pour le cépage Riesling X Sylvaner, soit à un niveau identique à celui du Chasselas, (v. dans le même sens art. 6 de l'arrêté du Conseil d'Etat valaisan du 7 juillet 1993 sur les appellations des vins du Valais, qui met ces plants sur le même pied, la production d'autres spécialités étant limitée plus sévèrement encore; l'art. 28 du règlement du 14 juillet 1993 sur les vins genevois prévoit une limitation moins sévère pour le Chasselas que pour les autres cépages; l'art. 6 de l'arrêté du 31 mars 1993 concernant les appellations des vins de Neuchâtel met sur le même pied Chasselas et Riesling X Sylvaner, mais traite plus sévèrement les autres cépages) ne saurait être qualifiée d'arbitraire; il est ici convaincu en effet qu'une limitation des quantités de production est de nature à améliorer la qualité de ce type de vins. Sans doute les quotas de production de ce cépage sont-ils plus élevés pour la région de Lavaux; cette solution, qui ne s'impose pas, n'est toutefois pas critiquable compte tenu des pentes moyennes plus fortes de ce dernier vignoble. c) Le recours devrait dès lors être rejeté à moins que le grief du recourant relatif à la tardiveté de la détermination des quotas de production, le 30 juillet 1993, ne doive être accueilli. On relèvera à cet égard que l'année 1993 constituait l'année d'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral, ce qui peut expliquer certaines difficultés dans la mise en oeuvre de cette réglementation nouvelle. Au demeurant, les autres cantons, sous réserve de Neuchâtel, n'ont pas défini leurs quotas de production beaucoup plus tôt que dans le canton de Vaud (l'arrêté valaisan précité date du 7 juillet 1993, alors que le règlement genevois a été adopté le 14 juillet suivant); il est vrai que ces cantons n'ont pas adopté les limites de production pour la seule vendange 1993, celles-ci valant en effet sans limitation dans le temps (sous réserve, s'agissant de Neuchâtel et Genève, d'une marge de variation de 10%, permettant au Conseil d'Etat d'opérer des corrections annuelles; art. 6 al. 3 de l'arrêté neuchâtelois et 14 al. 2 du règlement genevois). L'autorité intimée a fait valoir à l'audience qu'une décision ne pouvait guère être prise plus tôt dans la mesure où elle devait attendre que soient disponibles les chiffres globaux des stocks du commerce des vins suisses, ce qui n'a été le cas que le 30 juin 1993; de même, elle était tenue de mener à chef la consultation des organisations professionnelles prévue par l'art. 18 al. 1 et 2 du règlement. Le Chef du Service de la viticulture a ajouté que la fixation des quotas pouvait se faire indépendamment des conditions climatiques et de l'évolution de la maturation du raisin. Selon le recourant, la circulaire du 6 avril 1993 du Département n'avait pas été répercutée par les municipalités auprès des différents exploitants. Il n'avait donc pas tenu compte de l'information qu'elle contenait au sujet des quotas et avait réglé sa production en fonction des limites contenues dans l'arrêté fédéral; c'est dès lors avec surprise qu'il avait pris connaissance des quotas fixés par la décision du 30 juillet 1993. Il a relevé à l'audience que, dans des circonstances

climatiques normales, il aurait été contraint de retourner dans sa vigne pour procéder à l'égrappage sévère rendu nécessaire pour réduire sa production, orientée initialement sur les limites fédérales, et l'adapter aux quotas retenus pour l'appellation Morges. Ce travail correspond à peu près à celui qu'occasionne une vendange, mais nécessite une main-d'oeuvre plus qualifiée; il est donc de nature à occasionner des frais importants. Le tribunal considère, là encore, qu'il n'a pas à trancher ce point de manière définitive, seuls les acquits de Riesling X Sylvaner étant ici litigieux. Il se bornera dès lors à observer que le département devrait arrêter les quotas de production le plus tôt possible dans la saison; on peut même se demander s'il est judicieux d'attendre les chiffres globaux du commerce des vins suisses, dont l'utilité ne paraît pas absolument évidente pour une telle décision, d'autant que l'autorité intimée pourrait sans doute se contenter de chiffres provisoires et des tendances qu'ils indiquent. Le département pourrait également, en lieu et place, procéder à une information préalable et s'assurer de sa diffusion, ce qui l'obligerait, dans le cadre de la fixation définitive des quotas, à ne pas s'écarter dans une trop large mesure des indications données auparavant. Les propos qui ont été tenus à l'audience au sujet de la récolte 1994 sont à cet égard significatifs, puisque le recourant croit à nouveau pouvoir se fonder sur les limitations fédérales, alors que le Chef du Service de la viticulture émet de sérieuses réserves à ce sujet. S'agissant de la production de Riesling X Sylvaner du recourant, celui-ci ne prétend pas que la "décision" du 30 juillet 1993 l'obligeait à prendre des mesures excessivement coûteuses pour ajuster sa production. Le tribunal considère en définitive sur ce point que le caractère tardif de la détermination des quotas pour le cépage précité de l'appellation Morges ne rend pas disproportionnée la sanction qui résulte du dépassement constaté, soit le déclassement de l'encavage de Riesling X Sylvaner du recourant.

3. En l'espèce, le recourant succombe et devrait en principe supporter l'émolument d'arrêt (art. 55 LJPA). Les circonstances particulières du cas d'espèce commandent cependant de statuer sans frais.

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