

N° 423752

Syndicat de la Clairette de Die et des Vins du Diois
Société La Cave de Die Jaillance

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 22 février 2019

Lecture du 13 mars 2019

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, rapporteur public

L'affaire qui vient d'être appelée vous donnera l'occasion, à travers le prisme procédural de la tierce opposition, de préciser les personnes ayant vocation à être mises en cause dans le cadre des recours contre les décisions d'homologation des cahiers des charges d'appellation d'origine contrôlée (AOC).

Vous en êtes en effet saisis d'une tierce opposition contre votre décision *Syndicat des vins du Bugey* (12 janvier 2018, n° 406847, Tab.), par laquelle vous avez annulé l'arrêté ministériel en date du 16 novembre 2016 relatif à l'AOC « Clairette de Die » en tant qu'il homologuait les dispositions du cahier des charges de cette appellation relatives aux vins mousseux rosés, alors que les précédents cahiers des charges de l'AOC n'avaient couvert que les vins mousseux blancs. Vous avez considéré que les auteurs de l'arrêté avaient commis une erreur d'appréciation en estimant que la condition d'antériorité était remplie s'agissant de la production de vin mousseux rosé sur ce territoire. La tierce opposition est formée conjointement par le Syndicat de la Clairette de Die et des Vins du Diois, organisme de défense et de gestion (ODG) de l'AOC « Clairette de Die », et la société La Cave de Die Jaillance, qui se présente comme le principal fabricant des vins mousseux bénéficiaires de l'appellation d'origine contrôlée « Clairette de Die ».

Depuis votre décision du 12 janvier 2018, l'actualité de la Clairette de Die a d'ailleurs connu d'autres rebondissements puisque dans le cadre des discussions sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi Egalim », un amendement avait été voté pour abroger la loi n° 27-1286 du 20 décembre 1957, qui interdit la fabrication de tout vin mousseux ne bénéficiant pas d'une AOC dans le périmètre géographique de l'AOC Clairette de Die. Cette loi fait en effet obstacle à ce que se développe une production de mousseux rosé, qui pourrait à l'avenir être reconnue comme AOC une fois un temps suffisant écoulé pour que la condition d'antériorité soit remplie. Cependant, le Conseil constitutionnel a censuré cet article au motif qu'il s'agissait d'un cavalier législatif (décision n° 2018-771 DC du 25 octobre 2018, § 36 et 45). La tierce opposition dont vous êtes saisis constitue donc une nouvelle tentative des opérateurs concernés pour obtenir la possibilité de développer la production de vins mousseux rosés dans cette aire géographique.

1. Vous devrez d'abord vous prononcer sur la recevabilité de la tierce opposition pour l'un et l'autre requérant

L'article R. 832-1 du code de justice administrative subordonne la recevabilité de la tierce opposition à deux conditions cumulatives : le fait que la décision juridictionnelle « *préjudicie aux droits* » de la personne ; le fait qu'elle n'est ni présente, ni représentée ni régulièrement appelée à l'instance.

1. Même si ce n'est pas l'ordre habituel, nous commencerons par examiner la seconde condition. Il est constant que ni l'ODG ni la société n'étaient ni présentes, ni appelées à l'instance et la question est de savoir si ils ont été représentés par l'Institut national des appellations d'origine et de la qualité (INAO), comme le soutient en défense le Syndicat des vins de Bugey.

En matière de tierce opposition, la représentation à l'instance peut découler non seulement de l'existence d'un mandat juridique, légal ou conventionnel, mais aussi d'une situation de fait, que vous caractérisez comme l'existence « *d'intérêts concordants* » (14 mai 2003, *Beogradska Bank Ad Beograd*, n° 238105, Rec.). La concordance des intérêts s'apprécie au regard de l'objet du litige. Vous considérez ainsi que le locataire d'un immeuble est représenté par son propriétaire dans une instance relative à un arrêté de péril d'un édifice menaçant ruine (Ass., 4 mars 1955, *Kabaklian*, Rec., p. 125), que l'actionnaire d'une banque est représentée par son administrateur provisoire dans une instance disciplinaire (décision *Beogradska Bank Ad Beograd* précitée) ou encore que le propriétaire a été représenté par une société bénéficiaire d'un permis de construire à qui il avait consenti une promesse de vente (8 févr. 1999, *M. S... et autres*, n° 161799, Tab.).

L'hésitation est permise quant à la représentation de l'ODG par l'INAO. En effet, les deux organismes participent à la procédure d'élaboration du cahier des charges dont l'homologation est contestée. Selon l'article L. 641-6 du code rural et de la pêche maritime, la reconnaissance d'une appellation d'origine contrôlée est proposée par l'Institut national de l'origine et de la qualité, après avis du groupement d'opérateurs qui sollicite la reconnaissance en qualité d'organisme de défense et de gestion. La reconnaissance en qualité d'organisme de défense et de gestion est décidée par l'INAO, la demande de reconnaissance étant selon l'article L. 642-17 présentée par l'organisme à l'occasion de la demande d'attribution de l'AOC. Un ODG n'a d'ailleurs pour objet que d'obtenir l'AOC puis d'en assurer le bon fonctionnement. Le projet de cahier des charges de l'AOC est élaboré par l'ODG (R. 641-12), celui-ci étant ensuite retravaillé dans le cadre de la commission compétente de l'INAO, avant d'être proposé pour homologation aux ministres. L'INAO et l'ODG participent ainsi à une même chaîne procédurale conduisant à l'homologation de l'AOC.

Nous croyons cependant difficile d'admettre l'existence d'une concordance d'intérêts entre l'organisme privé représentant les producteurs qu'est l'ODG et l'établissement public administratif qu'est l'INAO. Selon les professeurs Olivier Gohin et Alexandre Maitrot de la Motte, auteurs du fascicule sur la tierce opposition au répertoire Dalloz, votre jurisprudence serait très réticente à admettre la représentation d'une personne privée par une personne publique : « *on conçoit sans peine qu'une telle possibilité de représentation de fait ne soit pas admise car les intérêts en présence ne sont pas jugés suffisamment communs ou concordants, en l'absence de considérations de puissance publique* ». Vous avez ainsi refusé d'admettre la représentation même dans des hypothèses où la personne privée avait été chargée d'une mission de service public (Ass., 21 janv. 1938, *Compagnie des chemins de fer PLM*, Rec.

p. 70, pour un concessionnaire ; Sect., 6 oct. 1961, *Fédér. nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales*, Rec. p. 544, pour un organisme professionnel). De même, la participation d'une personne privée à l'élaboration d'un acte administratif n'implique pas qu'elle puisse être considérée comme représentée par la personne publique auteur de cet acte : ainsi, une organisation patronale ayant conclu l'accord préalable à un arrêté préfectoral de fermeture hebdomadaire n'est pas représentée par le ministre (3 novembre 2003, *SARL QSCT et SA France restauration rapide*, n° 248840, Tab.).

Votre jurisprudence comporte quelques exceptions mais elles ne paraissent pas transposables. Vous avez jugé que des sociétés auxquelles ont été affectés des biens requis pour les besoins du pays étaient représentées par le ministre de l'information (19 mars 1956, *Sté La Marseillaise du Berry et autres*, Rec. p. 131), mais il s'agit d'une hypothèse très particulière liée à la mise en œuvre d'une prérogative de réquisition. Vous avez aussi admis qu'une société à laquelle une commune avait confié la réalisation des travaux était représentée par celle-ci dans une instance relative à la légalité de l'arrêté déclaratif d'utilité publique d'une ZAC, dès lors que cet arrêté la désignait comme bénéficiaire des expropriations (21 mai 2008, *Société d'équipement du département de La Réunion*, n° 295609, Inédit) ; Célia Vérot relève dans ses conclusions qu'en « *l'occurrence, les intérêts de la commune et ceux de l'aménageur à qui la réalisation de la ZAC avait été concédée étaient bien exactement identiques* », ce qui invite à considérer cette décision comme une solution d'espèce.

S'agissant des cahiers des charges d'AOC, si le projet élaboré par l'ODG est le point de départ, l'INAO peut ensuite s'en éloigner de manière substantielle. L'INAO a notamment pour mission de tenir compte des objections formulées par les tiers dans le cadre de la procédure d'opposition prévue par le droit de l'Union européenne. Il apporte sa propre expertise à l'élaboration du cahier des charges et doit s'assurer du respect des conditions légales de reconnaissance d'une AOC, le lien à l'origine devant être suffisamment bien caractérisé. Rien ne garantit que le cahier des charges homologué satisfasse en tous points l'ODG.

Au-delà du sujet des signes de qualité, il nous paraîtrait périlleux de considérer que lorsqu'une personne privée participe à l'élaboration d'une norme ensuite adoptée ou homologuée par la puissance publique, il en résulte une concordance d'intérêts. De telles procédures se sont multipliées au cours des dernières décennies ; l'homologation de codes de conduite élaborés par des professionnels est par exemple devenue un des modes d'action des autorités de régulation. Cela ne signifie pas que les intérêts de l'association de professionnels et de l'autorité de régulation se confondent.

Si vous nous suivez, vous ne pourrez à plus forte raison admettre qu'un producteur de clairette ait été représenté par l'INAO.

Nous estimons en revanche que si l'ODG avait été présent à l'instance, il aurait représenté les producteurs concernés. En vertu de l'article L. 642-18 du CRPM, l'ODG assure légalement la représentation des opérateurs et sa représentativité est une condition de sa reconnaissance ; l'article L. 642-26 permet d'ailleurs à l'INAO de la lui retirer s'il n'est plus représentatif. En outre, l'article L. 642-21 impose à tous les opérateurs, c'est-à-dire toute personne qui participe effectivement aux activités de production, de transformation, d'élaboration ou de

conditionnement¹ prévues par le cahier des charges de l'AOC, d'adhérer à l'ODG. Sans aller jusqu'à affirmer que ces dispositions confèrent à l'ODG un mandat légal de représentation des producteurs au sens juridiquement plein du terme, il en résulte certainement une concordance d'intérêts : c'est au nom des producteurs que l'ODG a soumis à l'INAO un projet de cahier des charges et qu'il a participé aux étapes ultérieures de la procédure.

2. L'examen de la seconde condition, tenant à la question de savoir si la décision du 12 janvier 2018 préjudicie aux droits de l'ODG et de la société, vous retiendra moins longtemps. S'agissant de l'ODG, vous jugez que les personnes qui sont coauteurs de l'acte ou qui ont pris une part déterminante à son élaboration justifient d'un droit lésé par la décision juridictionnelle qui l'annule (cf. la décision précitée *SARL QSCT et SA France restauration rapide* et 24 février 2015, *Association des producteurs de cinéma et autres et Fédération communication conseil culture F3C*, n° 370629, Tab., admettant la recevabilité de la tierce opposition d'une organisation signataire d'une convention collective contre une décision juridictionnelle annulant l'arrêté d'extension de celle-ci, même lorsqu'elle n'a pas demandé l'extension). Or, comme il a été dit, l'ODG dépose le projet de cahier des charges et il est également invité par l'INAO à répondre à toutes les objections formulées durant la procédure d'opposition.

S'agissant de la société, votre jurisprudence est déjà engagée par une décision *SCA des producteurs de Reblochon de la vallée de Thônes et autres* (15 février 2016, n° 391159, Tab. sur ce point). Le précédent est topique : vous y avez admis la recevabilité de la tierce opposition de producteurs de fromages qui pouvaient faire usage de la mention "fromage fermier" pour des fromages affinés en dehors de l'exploitation en vertu de dispositions réglementaires annulées par la décision du Conseil d'Etat critiquée, au motif qu'ils étaient ainsi « *bénéficiaires directs de ces dispositions* ».

Nous vous invitons donc à admettre la recevabilité de la tierce opposition pour les deux requérants, tout en apportant à votre décision un codicille important en pratique, en affirmant la possibilité d'une représentation des producteurs par l'ODG. Cela conduirait à l'avenir vos chambres chargées de l'instruction des recours en matière d'appellations d'origine à mettre toujours en cause l'ODG, non seulement parce qu'il serait recevable à défaut à former une tierce opposition, mais aussi parce que sa mise en cause permet par là-même celle des opérateurs qu'il représente. Ce faisant, vous surmonterez une difficulté relevée par Béatrice Bourgeois-Machureau dans ses conclusions sur le précédent *SCA des producteurs de Reblochon de la vallée de Thônes*, tenant à l'impossibilité de mettre en cause l'ensemble des producteurs, ouvrant ainsi la voie à un grand nombre de tierces oppositions. En outre, la présence de l'ODG dans le débat contradictoire, sur ce contentieux de premier et dernier ressort dans lequel les considérations factuelles sont souvent déterminantes, est susceptible d'apporter des éclairages utiles et non redondants par rapport à ceux émanant du ministre de l'agriculture ou de l'INAO.

2. Si vous nous suivez, vous examinerez donc le bien-fondé de cette tierce opposition

Saisis d'une tierce opposition recevable, votre office est de « *réexaminer, dans la limite des moyens soulevés par le tiers opposant, l'affaire qui a donné lieu au jugement entrepris* » et « *en conséquence, de répondre expressément aux dits moyens, même dans le cas où ceux-ci*

¹ Voir pour la définition de l'opérateur en matière de signes d'identification de la qualité et de l'origine l'article L. 642-3 du CRPM.

auraient déjà été formulés lors de l'instance initiale et où il y aurait été statué par la décision attaquée » (Sect., 8 avril 1961, Conseil national de l'ordre des médecins c/ Dame Le Bourhis, Rec. p. 221).

Une difficulté tient à ce que les requérants présentent leurs moyens comme dirigés contre votre décision, qui serait entachée d'une erreur d'appréciation sur la condition d'antériorité et d'une erreur de droit dans l'interprétation de la loi du 20 décembre 1957, qui ne tiendrait pas compte de sa modification par une ordonnance du 26 mai 2005² et qui serait contraire au droit de l'Union européenne. Mais tel n'est pas votre office : la tierce opposition ne vous fait pas juge de cassation de votre propre décision. Une fois admise sa recevabilité, la tierce opposition vous conduit à réexaminer le litige, c'est-à-dire la requête du syndicat des vins de Bugey contre l'arrêté du 16 novembre 2016, dans la limite des moyens soulevés par les tiers opposants. Puisque ceux-ci sont en position de défendeurs par rapport à la requête initiale, il vous faut réexaminer les moyens du syndicat des vins de Bugey auxquels les moyens des tiers opposants viennent défendre. Seul est ici en cause le moyen tiré de l'erreur d'appréciation et de l'erreur de droit à avoir homologué les dispositions du cahier des charges relatives aux vins mousseux rosés sans que la condition d'antériorité de la production n'ait été remplie, qui est le moyen ayant donné lieu à l'annulation de l'arrêté, et que vous réexaminerez au vu des moyens présentés en défense par les tiers opposants.

2.1. Ceux-ci reviennent d'abord sur le débat historique quant à l'antériorité de cette production. Ils n'apportent aucun élément qui soit de nature à modifier votre appréciation sur celle-ci. L'ODG et la société font en effet état d'éléments attestant d'une production de vin mousseux rosé dans l'aire géographique, mais qui sont tous antérieurs à 1944. Vous aviez déjà considéré que des éléments trop anciens pour démontrer une antériorité à la date de l'homologation n'étaient pas suffisants : une production antérieure ne doit pas être une production disparue. Si les tiers opposants apportent davantage d'éléments, ils sont entachés de la même faiblesse. Il en va de même de l'expérimentation de vin mousseux rosé conduite sous la responsabilité de l'INAO en 2010-2011, trop limitée pour démontrer l'antériorité. Nous renvoyons sur ces sujets aux conclusions d'Emmanuelle Cortot-Boucher sur la décision critiquée, qui les ont analysés de manière très complète.

2.2. L'ODG et la société vous invitent ensuite à modifier votre interprétation de la loi du 20 décembre 1957. Ils soulignent que son article 1^{er} a été modifié par une ordonnance du 26 mai 2005 pour permettre la coexistence sur le périmètre géographique de la Clairette d'autres vins en AOC. Dans sa version initiale, l'article 1^{er} interdisait toute fabrication de vin mousseux autre que la Clairette de Die, sauf dérogation accordée par arrêté ministériel. Désormais, l'article 1^{er} dispose qu'à « *l'intérieur de l'aire géographique de production des appellations "Clairette de Die" et "Crémant de Die", toute élaboration de vins mousseux autres que des vins mousseux à appellation d'origine contrôlée est interdite* », ce qui permet en effet, du moins en théorie, la reconnaissance d'autres AOC.

Selon l'ODG et la société, les dispositions du règlement « organisation commune des marchés » du 17 décembre 2013³ imposeraient de neutraliser les effets de la loi du 20 décembre 1957 pour l'appréciation de la condition d'antériorité. C'est donc à la date

² Ordonnance n° 2005-554 du 26 mai 2005 relative à diverses mesures de simplification dans le domaine agricole.

³ Règlement UE n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles.

d'intervention de cette loi, soit le 20 décembre 1957, que l'antériorité de la production en vins mousseux rosés devrait être appréciée. Tel aurait été le sens de la modification opérée par l'ordonnance du 26 mai 2005, qui aurait ainsi assuré la compatibilité de la loi du 20 décembre 1957 avec le droit de l'Union européenne.

Nous ne nous étendrons pas sur le bien-fondé de cette interprétation des textes car ces considérations sont inopérantes. Dans votre décision du 12 janvier 2018, vous n'avez ni fait application ni interprété la loi du 20 décembre 1957, que vous ne citez d'ailleurs pas parmi les textes applicables. Vous avez seulement constaté, sur le plan factuel, que cette loi avait eu pour effet d'empêcher la production de vin mousseux rosé depuis son entrée en vigueur. Vous pourrez réitérer cette constatation dans la première décision car rien ne vient la remettre en cause.

Vous accueillerez donc à nouveau le moyen du Syndicat des vins de Bugey tirée de l'erreur d'appréciation commise par les ministres sur le respect de la condition d'antériorité et rejetterez la tierce opposition.

PCMNC :

- **au rejet de la tierce opposition du Syndicat de la Clairette de Die et des Vins du Diois et de la société La Cave de Die Jaillance ;**
- **à ce qu'il soit mis à la charge du Syndicat de la Clairette de Die et des Vins du Diois et de la société La Cave de Die Jaillance le versement d'une somme de 3 000 euros au Syndicat des vins de Bugey au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.**