

**418500**  
**M. D...**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambre réunies**  
**Séance du 29 novembre 2019**  
**Lecture du 19 décembre 2019**

## **CONCLUSIONS**

### **M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

A la différence du contentieux de l'homologation des cahiers des charges des appellations d'origine, votre jurisprudence sur le contrôle de leur respect par les opérateurs est très peu développée<sup>1</sup>. L'affaire qui vient d'être appelée vous permettra d'examiner différentes questions tenant au déroulement de la procédure de contrôle.

M. M... D... est viticulteur dans la commune de Cessac (Gironde) et produit du vin rouge classé « AOC Bordeaux ». Il a fait l'objet au cours de l'année 2013 de deux contrôles réalisés par Quali-Bordeaux, l'organisme d'inspection de cette AOC, portant sur sa production issue de la récolte 2012 :

- Un premier contrôle a été fait au stade de la vinification les 23 et 24 avril 2013, consistant à la fois en un examen analytique, c'est-à-dire un examen en laboratoire des caractéristiques chimiques du produit, et en un examen organoleptique, réalisé par une commission de dégustation. Selon la fiche de manquement communiquée par Quali-Bordeaux à M. D... le 25 avril 2013, un manquement de niveau de gravité « mineur » a été constaté, à savoir un taux d'acide malique de 0,49 g/l, supérieur au maximum autorisé de 0,30 g/l.
- Un second contrôle a été déclenché par la déclaration de retrait en vrac de l'ensemble du millésime 2012, soit 1 850 hectolitres, par le négociant Castel Frères SAS, signée le 25 avril 2013. La retrait en vrac consiste dans l'achat de la production sous cette forme par le négociant, qui réalise lui-même les opérations de conditionnement en bouteille. Cette fois-ci, la fiche de manquement du 3 octobre 2013 indique un défaut organoleptique de gravité « majeur », les cinq membres de la commission de dégustation ayant chacun relevé divers défauts (vin phénolé, déséquilibré, acide, astringent, etc.).

Les résultats de ce contrôle ayant été communiqués à l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), celui-ci a prononcé une sanction le 26 novembre 2013. La sanction consiste dans un avertissement et une obligation de conservation du lot à la propriété avec contrôle supplémentaire sur le même lot, sur lequel devaient être apposés des scellés. C'est donc la vente de l'ensemble de la production de l'année 2012 de cet exploitant qui a été suspendue. M. D... a contesté la décision du 26 novembre 2013. Après une annulation en première

---

<sup>1</sup> Elle n'a fait l'objet que d'une décision, en chambre jugeant seule (CE, 22 juin 2011, *INAO*, n° 344136, Inédit).

instance la cour a en revanche confirmé les décisions de l'INAO par un arrêt du 29 décembre 2017, contre lequel M. D... se pourvoit en cassation.

Avant d'examiner les moyens du pourvoi, quelques explications sont utiles sur le cadre juridique du litige. L'article L. 642-27 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dispose que le contrôle du respect du cahier des charges d'une AOC est effectué « *sur la base du plan de contrôle ou d'inspection approuvé, par un organisme tiers offrant des garanties de compétence, d'impartialité et d'indépendance agréé dans les conditions prévues par la présente section, pour le compte ou sous l'autorité de l'Institut national de l'origine et de la qualité* ». L'organisme d'inspection, qui est choisi par l'organisme de défense et de gestion (ODG) de l'AOC (article R. 642-37), doit être agréé par l'INAO (article R. 642-41). Il élabore le plan d'inspection, en concertation avec l'ODG (article L. 642-32), plan d'inspection qui doit être approuvé par l'INAO (article R. 642-45). S'agissant des sanctions, l'article L. 642-33 dispose qu'au « *vu du rapport établi par l'organisme d'inspection, le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité, après avoir mis les opérateurs en mesure de produire des observations, décide des mesures sanctionnant les manquements* ».

1. Il est soutenu en premier lieu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'absence de notification de la décision du 14 juin 2013 prise par l'INAO à la suite du premier contrôle était sans incidence sur la légalité de la décision du 29 octobre 2013, dès lors que M. D... avait connaissance dès la communication des résultats de ce premier contrôle de ce qu'il était libéré de l'obligation de conservation des vins en l'état prévue par l'article D. 644-2 du CRPM.

C'est sur ce point que le tribunal et la cour se sont séparés. L'article D. 644-2 dispose que « *tout opérateur dont les produits revendiqués en appellation d'origine contrôlée font l'objet d'un prélèvement d'échantillons dans le cadre du contrôle des produits (...) est tenu de conserver en l'état les produits auxquels se rapporte ledit prélèvement jusqu'aux résultats de ce contrôle (...)* ». A la suite du premier contrôle, l'INAO a décidé le 14 juin 2013 d'un avertissement, d'une obligation de conservation du lot à la propriété et d'un contrôle supplémentaire sur le même lot, mais il n'est pas contesté que cette sanction n'a pas été notifiée avant la procédure contradictoire faisant suite au second contrôle, soit le 16 octobre 2013.

Les vins de Bordeaux sont issus de l'assemblage de plusieurs cépages. Lors du premier contrôle, au stade de la vinification, les vins issus des différents cépages étaient dans des cuves distinctes. Devant les juges du fond, M. D... avait fait valoir que faute de notification de la décision du 14 juin 2013, il était tenu de conserver les produits en l'état en application de l'article D. 644-2 et n'avait pu assembler les vins, et que dès lors, le contrôle avant retrait en vrac n'avait pu être effectué régulièrement puisque le plan d'inspection impose qu'il porte sur les vins assemblés. Alors que le tribunal avait fait droit à cette argumentation, la cour a estimé que dès lors que M. D... avait eu connaissance des résultats du premier contrôle à travers la fiche de manquement communiquée par Quali-Bordeaux et signée par ses soins le 30 avril 2013, il était délié de son obligation de conservation en l'état et que l'absence de notification de la sanction du 14 juin 2013 était donc sans incidence.

Devant vous, M. D... soutient que tant qu'ils ne sont pas « ratifiés » par l'INAO, les résultats du contrôle conduit par l'organisme d'inspection sont dépourvus de valeur et que seule la décision prise par l'INAO délie l'opérateur de son obligation de conservation en l'état. Cette thèse nous paraît méconnaître l'articulation des rôles entre l'organisme d'inspection et l'INAO. Certes, l'organisme d'inspection intervient « *pour le compte ou sous l'autorité* » de l'INAO, comme en dispose l'article L. 642-27 du CRPM, et l'INAO dispose à son égard de pouvoirs d'évaluation et de retrait d'agrément, mais cela ne signifie pas que l'INAO refasse les contrôles effectués sur les opérateurs par l'organisme d'inspection. Aucune disposition du CRPM ou du plan d'inspection ne prévoit une telle éventualité. S'agissant du « contrôle des vinificateurs », dont relevait le premier contrôle effectué en l'espèce, l'article IV.2.1.3. du plan d'inspection dispose seulement que « *Quali-Bordeaux informe l'opérateur du résultat de l'examen* » et que « *les décisions du jury [s'agissant de l'examen organoleptique] sont transmises par Quali-Bordeaux à l'INAO au plus tard 3 jours ouvrés après l'expiration du délai de recours* ». L'opérateur peut former un recours contre les résultats du contrôle et une nouvelle expertise est alors diligentée. L'INAO prend ensuite sa décision sur la sanction au vu des résultats du contrôle, mais ces résultats ne sont plus modifiés. L'utilité de l'obligation de conservation en l'état s'arrête donc aux résultats du contrôle, le cas échéant après exercice des voies de recours contre celui-ci ; il n'y aurait pas d'intérêt à la prolonger jusqu'à la décision de l'INAO.

En l'espèce, M. D... avait d'ailleurs accepté les conclusions du contrôle effectué au stade de la vinification et avait proposé des mesures correctrices. L'obligation de conservation prenait donc fin à la date de l'acceptation de ces résultats.

Au surplus, l'INAO souligne à juste titre que dès lors que M. D... avait décidé de procéder à une vente en vrac, il devait s'attendre à un nouveau contrôle réalisé à ce stade de la retraiton qui porterait sur un vin considéré comme assemblé. A la différence du contrôle des vinificateurs, effectué avant assemblage sur l'ensemble des contenants, le contrôle au stade de la retraiton en vrac est d'après l'article IV.2.2.4 du plan d'inspection réalisé sur un vin assemblé par l'opérateur. L'opérateur qui déclare une opération de retraiton en vrac est réputé avoir assemblé ses vins, ce qui est logique sur le plan économique puisque le produit vendu est un vin assemblé. Nous peinons d'ailleurs encore à comprendre comment en l'espèce, le requérant a pu s'engager dans une vente alors que selon ses écritures, il n'avait pas encore assemblé ses vins et estimait être encore tenu par une obligation de conservation en l'état. Vous écarterez donc ce premier moyen d'erreur de droit.

**2.** M. D... soutient en deuxième lieu que la cour a insuffisamment motivé son arrêt en jugeant inopérants les moyens tirés de l'illégalité de la décision du 14 juin 2013.

Devant les juges du fond, il avait soulevé des moyens tirés de l'absence d'information préalable à ce premier contrôle de la réalisation d'un examen analytique et du fait qu'il avait été mis dans l'impossibilité d'en contester les résultats. La cour a jugé que ces moyens étaient inopérants en renvoyant au raisonnement par lequel elle avait déclaré sans incidence l'absence de notification de la première sanction. Son raisonnement est clair : la cour a considéré que « *le contrôle dit des vinificateurs et le contrôle en cas d'expédition en vrac sont (...) distincts et aboutissent, le cas échéant, à des sanctions infligées sur un fondement différent* » et que dès

lors, l'éventuelle irrégularité du premier contrôle était sans incidence sur le second. Il n'y a pas d'insuffisance de motivation.

3. Le troisième moyen est tiré de l'erreur de droit commise par la cour en jugeant que le principe du contradictoire n'avait pas été méconnu. La cour a cité l'article 24 de la loi du 12 avril 2000<sup>2</sup> en vigueur à la date de la décision attaquée, qui dispose que « *les décisions individuelles qui doivent être motivées (...) n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales* ». Elle a ensuite relevé que M. D... avait été informé par un courrier du directeur de l'INAO du 29 octobre 2013 des manquements constatés, des sanctions encourues et de la possibilité de présenter des observations écrites, que M. D... avait communiqué des observations écrites le 15 novembre et que dès lors que celui-ci n'alléguait pas avoir demandé en outre à être entendu, il n'était pas fondé à soutenir qu'il n'avait pas été mis à même de présenter des observations orales.

L'INAO soutient en défense, dans le dernier état de ses écritures, que ces dispositions sont inapplicables, dès lors que primeraient les dispositions spéciales de l'article L. 642-33 du CRPM, qui ne prévoient pas le droit pour l'intéressé de présenter des observations orales. Certes, l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 dispose qu'il ne s'applique pas aux « *décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière* ». Mais vous ne faites jouer cette exception qu'en présence de dispositions législatives prévoyant de véritables spécificités procédurales, telles que l'intervention d'une commission (CE, 28 septembre 2016, *Ministre de l'intérieur c/ M. A...*, n° 390438, Tab., ccl L. Marion ; 9 novembre 2011, *Association « Butte Paillade 91 » et M...*, n° 347359, Rec.) ou de phases préalables d'information de la personne concernée sur la réalisation d'un contrôle et ses suites ainsi que sur l'envoi d'une mise en demeure avant la sanction (CE, 28 décembre 2009, *Ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire c/ B...*, n° 319736, Rec.). En revanche, des dispositions qui se bornent à rappeler le principe général des droits de la défense en prévoyant que la personne concernée est mise en mesure de présenter ses observations n'instaurent pas une procédure contradictoire particulière au sens de ces dispositions (CE, 30 janvier 2008, *Société Laboratoires Mayoly Spindler*, n° 2978282, Rec.). Tel est le cas de l'article L. 642-33 du CRPM et les dispositions générales de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 étaient donc bien applicables.

M. D... soutient qu'en application de ces dispositions, l'intéressé doit être expressément informé de la faculté de présenter non seulement des observations écrites mais aussi des observations orales. Il se fonde sur la décision précitée *Ministre de l'intérieur c/ M. A...*, mais celle-ci n'a pas cette portée : elle se borne à juger, en matière de suspension du permis de conduire, que dans l'état du droit issu de la suppression de l'ancienne commission spéciale, les dispositions générales de l'article 24 de la loi du 12 avril 2000 étaient applicables et que le conducteur devait être informé « *de la possibilité qui lui est offerte de présenter des observations dans les conditions prévues par ces dispositions* » ; rien n'indique, ni dans les termes de la décision ni dans son fichage ni dans les conclusions de Laurence Marion, que

<sup>2</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cf. aujourd'hui l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration.

cette formule générique implique une information expresse sur la possibilité de présenter des observations orales. Vous jugez seulement qu'en présence d'une demande de l'intéressé, l'administration est tenue de faire droit en principe aux demandes d'audition, alors même que la personne aurait déjà présenté des observations écrites (CE, 3 avril 2002, *Société Labo'Life Espana*, n° 232628, Rec.). Ce moyen sera donc écarté.

4. Il est soutenu en quatrième lieu que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que le contrôle avant retrait en vrac n'était pas irrégulier au motif que l'échantillon avait été prélevé sur une cuve de vin non-assemblé.

Ce moyen va vous conduire à interpréter les dispositions du plan d'inspection, l'article IV.2.2.4 disposant que « *les vins doivent être assemblés et logés en cuve ou dans les contenants avant leur retrait* ». Bien que le plan d'inspection émane d'un organisme de droit privé, il est approuvé par l'INAO, qui est un établissement public administratif<sup>3</sup>, et complète le cahier des charges de l'AOC dont il assure le respect, cahier des charges qui constitue après son homologation un acte réglementaire (CE, 6 mai 1985, *INAO c/ C...*, n° 47031, Tab.). Rien ne fait donc obstacle à ce que vous le considériez comme un acte réglementaire et à ce que vous exerciez sur son interprétation un contrôle de l'erreur de droit (sur la possibilité pour un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public d'adopter des actes réglementaires, cf. CE, Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, Rec. p. 239 ; Ass., 2 mai 1975, *Fédération régionale des caisses rurales et urbaines du crédit mutuel du Finistère*, n° 92417, Rec.).

Sur le fond, nous avons déjà largement répondu à cette question lors de l'examen du premier moyen. M. D... voudrait que vous interprétiez ces dispositions comme empêchant l'organisme d'inspection d'exercer son contrôle lorsque le vin n'est pas assemblé, et ce alors même que l'opérateur a déclaré une opération imminente de retrait en vrac ; le délai minimal entre la déclaration et le début des opérations n'est en effet que de cinq jours. Mais il résulte au contraire de ces dispositions que l'opérateur qui déclare une opération de retrait en vrac assume de présenter son produit à ce contrôle, qui peut être déclenché aléatoirement à la suite de cette déclaration, et que son produit est donc réputé assemblé.

5. Enfin, la cour a jugé que M. D... ne pouvait utilement contester la pose de scellés des cuves postérieurement au contrôle du 30 septembre 2013, dès lors que cette pose est expressément prévue par le même article IV.2.2.4. M. D... soutient qu'elle a ce faisant commis une erreur de droit. En effet, lors de l'information par fax le 26 septembre 2013 précédant le second contrôle, Quali-Bordeaux avait indiqué que seule la cuve sur laquelle porterait le prélèvement serait mise sous scellé après celui-ci. Mais l'article IV.2.2.4 du plan d'inspection prévoit la mise sous scellés de l'ensemble des cuves composant le lot et c'est ce qui a été fait en l'espèce.

La cour n'a pas commis d'erreur de droit : cette erreur a été sans incidence sur le déroulement de la procédure, notamment parce qu'elle n'a pu avoir d'effet sur la manière dont M. D... s'est préparé au contrôle.

---

<sup>3</sup> Article L. 642-5 du CRPM.

**PCMNC :**

- au rejet du pourvoi de M. D... ;
- à ce qu'il soit mis à sa charge le versement à l'INAO d'une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.