

N° 439869
M. P...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 26 novembre 2021
Décision du 29 décembre 2021

CONCLUSIONS

M. Laurent Cytermann, Rapporteur public

Le vignoble du Chablis est le plus septentrional des vignobles de Bourgogne. Il se situe sur les coteaux du Serein, un affluent de l'Yonne. Les sols argilo-calcaires se distinguent par la présence d'une grande quantité d'huîtres fossiles de l'époque du kimméridgien, il y a environ 150 millions d'années¹. Ce territoire très spécifique abrite quatre appellations d'origine contrôlée (AOC), le Chablis, le Petit Chablis, le Chablis premier cru et le Chablis grand cru. L'aire géographique de production de l'AOC Chablis, qui est l'appellation la plus courante, compte 17 communes du département de l'Yonne. Pour bénéficier de l'AOC, l'ensemble des raisins doit en être issu et en principe, les opérations de transformation (vinification et élaboration) doivent également y être effectuées.

L'aire de proximité immédiate (API) de l'AOC Chablis est bien plus étendue. Cette zone, au sein de laquelle il est possible par dérogation de transformer les raisins issus de l'aire géographique, s'étend sur quatre départements (Yonne, Côte-d'Or, Saône-et-Loire et Rhône) et compte plusieurs centaines de communes. Elle correspond en réalité à l'ensemble des vignobles de Bourgogne, au sens viticole de cette dénomination, qui descend jusqu'au Mâconnais et au Beaujolais, couvrant ainsi des communes situées à 250 km de Chablis.

Plus un club est ouvert, plus il est irritant d'en être exclu et c'est peut-être ce qu'a ressenti M. Jean-Philippe P..., au-delà des conséquences économiques pour lui très concrètes de cette délimitation. M. P... indique être viticulteur-récoltant depuis 2003 dans la commune d'Etaule (Yonne), et avoir produit depuis cette du moût à partir de raisin récolté dans l'aire du Chablis, ce moût étant ensuite revendu à la cave coopérative La Chablisienne dont il était adhérent. Bien que située à seulement 34 km de Chablis, Etaule ne figure pas dans l'API créée par un décret du 29 octobre 2009² et reproduite dans un décret du 2 décembre 2011³, qui a

¹ Qui est un étage géologique du Jurassique supérieur.

² Décret n° 2009-1344 du 29 octobre 2009 relatif aux appellations d'origine contrôlées « Côte roannaise », « Coteaux du Lyonnais », « Côtes du Forez », « Crozes-Hermitage » ou « Crozes-Ermitage », « Petit Chablis », « Chablis » et « Chablis grand cru ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

homologué le cahier des charges aujourd'hui en vigueur. Ceci interdit à M. P... de produire du moût utilisé ensuite pour l'élaboration de l'AOC ou de construire à Etaule ses propres installations de vinification. M. P..., qui indique n'avoir pris conscience de cette exclusion qu'en 2019 au moment où il a interrogé l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) sur un projet de construction d'un chai, a demandé au Premier ministre, par un courrier du 29 novembre 2019, d'abroger le décret du 2 décembre 2011. Il vous demande l'annulation de la décision implicite de rejet qui lui a été opposée.

1. M. P... conclut à l'annulation totale de la décision de refus d'abroger le décret, mais il doit être regardé au vu de ses écritures comme ne contestant que la délimitation de l'API, ces dispositions étant divisibles du reste du cahier des charges de l'AOC (cf. pour un précédent CE, 17 décembre 2013, *SCEA Baronne Guichard et autres*, n° 356102, Inéd.). Si ses conclusions aux fins d'injonction ne tendent qu'à y ajouter la commune d'Etaule, c'est bien l'ensemble de la délimitation de l'API qui est critiquée. Vous jugez que les exploitants concernés ont intérêt à agir contre l'ensemble du cahier des charges d'une AOC et pas seulement contre le cahier en tant qu'il les exclut (CE, 19 juin 2017, *M. N... et autres*, n° 402876, Tab.).

2. La requête soulève d'abord plusieurs moyens de légalité externe, tirés de la méconnaissance de la procédure d'opposition et d'enregistrement auprès de la Commission européenne. De tels moyens sont habituellement inopérants dans le cadre du contentieux d'un refus d'abrogation (CE, Ass., 18 mai 2018, *Fédération des finances et affaires économiques de la CFDT*, n° 414583, Rec.).

Les moyens soulevés reposant sur des prescriptions du droit de l'Union européenne, on peut cependant se demander s'il y aurait lieu de ménager une exception à la jurisprudence « *CFDT-Finances* » ; Aurélie Bretonneau évoquait cette possibilité dans ses conclusions, sans trancher la question. En vertu du principe d'autonomie procédurale des Etats membres, c'est le droit national qui détermine les conditions dans lesquelles les moyens tirés de la méconnaissance du droit de l'Union européenne peuvent être soulevés, dans la limite de deux autres principes : le principe d'équivalence, en vertu duquel les recours fondés sur le droit de l'Union ne peuvent être traités de manière moins favorable que les recours similaires fondés sur le droit interne; le principe d'effectivité, en vertu duquel les Etats ne peuvent rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par les normes de l'Union (cf. par exemple CJUE, 17 juillet 2014, *Juan Carlos Sánchez Morcillo et María del Carmen Abril García c/ Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA*, C-169/14, §31). Il n'y a pas de doute sur le respect du principe d'équivalence, puisque la jurisprudence *CFDT-Finances* place tous les moyens de légalité externe à la même enseigne. On peut davantage s'interroger sur le principe d'effectivité, la question étant de savoir si l'invocabilité des moyens de légalité externe dans le cadre du recours pour excès de pouvoir, qui peut être formé dans un délai de deux mois à compter de la publication, suffit à en assurer le respect ; question rendue plus délicate par le fait que l'article 277 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet, pour les recours directs contre les actes des institutions de l'Union, de se prévaloir dans la Cour de justice de l'invalidité d'un acte de portée générale

³ Décret n° 2011-1752 du 2 décembre 2011 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Chablis ».

par voie d'exception et en invoquant tout moyen, y compris la « *violation des formes substantielles* ».

Vous pourrez néanmoins vous dispenser de trancher cette question car en l'espèce, il est évident que les moyens ne sont pas fondés. L'INAO justifie du respect de la procédure nationale d'opposition, qui permet aux opérateurs concernés de faire état de leurs objections à un projet de cahier des charges avant son homologation⁴. Contrairement à ce qui est soutenu, elle n'implique pas de notification individuelle à chacun des opérateurs, l'article R. 641-13 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) imposant seulement la publication d'un avis au Journal officiel. Quant à l'obligation d'enregistrement auprès de la Commission européenne, donnant lieu à une nouvelle procédure d'opposition au niveau européen⁵, elle ne s'appliquait pas aux appellations existantes, modifiées à compter du 1^{er} août 2009 et pour lesquelles les informations relatives au nouveau cahier des charges étaient transmises à la Commission avant le 31 décembre 2011⁶. Une simple information de la Commission était alors requise et l'INAO soutient sans être contredit qu'elle a été effectuée le 14 décembre 2011.

3. M. P... soutient ensuite que la délimitation de l'API est entachée d'erreur de droit, faute d'être fondée sur des critères objectifs et rationnels en rapport avec les facteurs humains et naturels de l'appellation, et d'erreur manifeste d'appréciation.

3.1. Rappelons tout d'abord que lorsque vous êtes saisis de conclusions aux fins d'annulation du refus d'abroger un acte réglementaire, vous appréciez la légalité de cet acte au regard des règles applicables à la date de votre décision (CE, Ass., 19 juillet 2019, *Association des Américains accidentels*, n° 424216, Rec.).

3.2. Selon l'article 93.1 du règlement dit « OCM unique » du 17 décembre 2013, pour qu'une appellation d'origine soit reconnue, le produit doit satisfaire notamment à trois exigences : « *sa qualité et ses caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement à un milieu géographique particulier et aux facteurs naturels et humains qui lui sont inhérents* » ; il est « *élaboré exclusivement à partir de raisins provenant de la zone géographique considérée* » ; sa production est « *limitée à la zone géographique considérée* », étant précisé par l'article 93.4 que la production couvre « *toutes les opérations réalisées, depuis la récolte des raisins jusqu'à la fin du processus d'élaboration du vin* ». Sur ce dernier point, l'article 5 d'un

⁴ Aujourd'hui prévue par l'article 96.3 du règlement dit « OCM unique » (Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil).

⁵ L'homologation du cahier des charges de l'AOC par décret n'est, au regard du droit de l'Union, qu'une « *procédure préliminaire au niveau national* » (article 96 du règlement « OCM unique »). Lorsque l'Etat membre estime que les exigences de reconnaissance d'une appellation sont satisfaites, il transmet la demande à la Commission (article 96.4), qui organise à son niveau une procédure d'opposition ouverte à tous les Etats et toutes les personnes ayant un intérêt légitime (article 98).

⁶ Cf. l'article 51 du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil du 29 avril 2008 portant organisation commune du marché vitivinicole et l'article 73.2 du règlement (CE) n° 607/2009 de la Commission du 14 juillet 2009 fixant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 479/2008 du Conseil en ce qui concerne les appellations d'origine protégées et les indications géographiques protégées, les mentions traditionnelles, l'étiquetage et la présentation de certains produits du secteur vitivinicole.

règlement délégué de la Commission du 17 octobre 2018⁷ ouvre cependant une possibilité de dérogation, en permettant qu'un produit bénéficiant d'une AOP soit transformé en vin « *dans une zone à proximité immédiate de la zone délimitée considérée* ».

Le droit français ne comporte aucune disposition relative à ces API. Les dispositions des règlements européens étant directement applicables, nombre de cahiers des charges d'AOC font néanmoins usage de cette faculté et vous avez eu à connaître à plusieurs reprises de la contestation de la délimitation de ces zones. Vous jugez notamment que le pouvoir réglementaire doit alors procéder « *à une délimitation qui soit justifiée par des critères objectifs et rationnels et n'introduire aucune différence de traitement entre producteurs qui ne corresponde à une différence de situation ou à un motif d'intérêt général en rapport avec les objectifs poursuivis* » (CE, 9 mars 2012, *SCEA Baronne Guichard et autres*, n° 334575, Rec.). Il vous est également arrivé de censurer un cahier des charges pour n'avoir prévu aucune API, en retenant que la localisation de chais à proximité immédiate de la zone géographique de production, et les opérations de transport de raisin qu'elle implique ne seraient pas de nature à porter atteinte à la qualité et aux caractéristiques propres aux vins de l'AOC (CE, 17 janvier 2017, *Société Château Siaurac et autres*, n° 388054, Tab.). Vous exercez sur ce point un plein contrôle.

3.3. En l'espèce, le cahier des charges contesté définit une API pour la vinification et l'élaboration des vins. Il est constant que l'API retenue correspond à l'aire géographique de production de l'AOC Coteaux bourguignons, dont le cahier des charges a été homologué par un décret du 23 novembre 2011⁸, et qui correspond aux anciennes appellations « Bourgogne ordinaire » et « Bourgogne grand ordinaire ».

Selon les explications de l'INAO, ce choix s'inscrit dans une doctrine d'ensemble. Historiquement, avant que le droit de l'Union européenne ne vienne régir les appellations d'origine viticole, des dérogations étaient accordées pour tenir compte des usages viticoles permettant la transformation des raisins en dehors de l'aire géographique. Lorsque le droit communautaire a imposé de formaliser la notion d'API⁹, les instances de l'INAO ont défini une doctrine permettant de retenir comme API une aire allant jusqu'aux limites de l'appellation d'origine plus générale permettant le « repli ». Nombre d'AOC s'inscrivent en effet dans un système dit « pyramidal » ou « hiérarchisé », une AOC d'aire plus petite et en règle générale plus exigeante et plus prestigieuse se situant à l'intérieur d'une AOC d'aire plus vaste. Un producteur situé à l'intérieur de l'AOC plus petite peut néanmoins se « replier » sur l'AOC plus large lorsqu'il ne remplit pas les conditions autres que

⁷ Règlement délégué (UE) 2019/33 de la Commission du 17 octobre 2018 complétant le règlement (UE) no 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les demandes de protection des appellations d'origine, des indications géographiques et des mentions traditionnelles dans le secteur vitivinicole, la procédure d'opposition, les restrictions d'utilisation, les modifications du cahier des charges, l'annulation de la protection, l'étiquetage et la présentation.

⁸ Décret n° 2011-1618 du 23 novembre 2011 relatif à l'appellation d'origine contrôlée « Coteaux bourguignons ».

⁹ Cf. notamment l'article 6.2 du règlement (CEE) n° 823/87 du Conseil du 16 mars 1987 établissant des dispositions particulières relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées et le D.3 de l'annexe VI du règlement (CE) n° 1493/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune du marché vitivinicole.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

géographiques de l'AOC plus petite. Selon la doctrine de l'INAO, entérinée par les ministres de l'agriculture et de l'économie, l'aire de production de l'AOC « de repli » peut être choisie comme API de l'AOC plus large.

Vos chambres réunies ont déjà rencontré une telle configuration lorsqu'elles ont statué sur le recours contre l'AOC « Pic Saint-Loup ». L'AOC « Pic Saint-Loup » s'inscrivait dans un système pyramidal avec l'AOC « Languedoc », bien plus étendue, et le cahier des charges de l'AOC « Pic Saint-Loup » avait retenu comme API l'ensemble des communes de l'aire géographique de l'AOC « Languedoc ». Vous avez jugé que l'arrêté attaqué était entaché d'une erreur d'appréciation dès lors que ses auteurs se bornaient « à indiquer que ce périmètre correspond à celui de l'aire géographique de production de l'AOC « Languedoc », sans se fonder sur des critères en rapport avec les facteurs naturels et humains propres à l'AOC « Pic Saint-Loup » (CE, 12 décembre 2018, *SCEA du Château-Montel et autres*, n° 409449, Inéd.). Le dossier ne faisait toutefois pas ressortir qu'il s'agissait d'une doctrine appliquée au niveau national et vous avez donc l'occasion aujourd'hui de vous prononcer sur celle-ci.

Nous croyons que vous devrez confirmer le sens dans lequel votre jurisprudence s'est engagée, et exclure que l'existence d'une AOC « de repli » puisse suffire à justifier le périmètre d'une API. Le fait qu'une aire dite « de proximité immédiate » puisse s'étendre à plusieurs centaines de kilomètres de l'aire de production est déroutant de prime abord, mais ce n'est pas pour nous l'obstacle le plus dirimant. Votre jurisprudence fait en effet ressortir que la distance n'est qu'un critère parmi d'autres pour délimiter une API. Le problème est que la justification doit se baser sur des éléments propres à l'AOC. Comme l'indiquait notre prédécesseur Vincent Daumas, que les parties s'accordent à citer, « l'aire de proximité immédiate peut (...) se définir comme l'aire qui, sans réunir l'ensemble des facteurs naturels et humains qui confèrent au vin bénéficiant de l'appellation sa qualité et ses caractéristiques, se trouve néanmoins suffisamment marquée par certains au moins de ces facteurs pour qu'il soit possible d'y réaliser tout ou partie des opérations de vinification, élaboration et élevage sans porter atteinte à la qualité ni aux caractéristiques du vin en question » (conclusions sur la décision *Société Château Siaurac* précitée).

Concrètement, s'il existe depuis 1938 une AOC Chablis, c'est que ce vin présente des caractéristiques dues essentiellement à son terroir particulier, qui ne sont pas celles des vins de Bourgogne dans leur ensemble. Les communes incluses dans l'API du Chablis doivent justifier de la présence d'au moins certains des facteurs naturels et humains du Chablis, les facteurs humains nous semblant d'ailleurs les plus importants s'agissant des étapes de vinification et d'élaboration. La présence d'une commune dans l'aire de production de l'AOC Coteaux bourguignons atteste d'un savoir-faire viticole mais pas d'une pratique de vinification du Chablis. Le rapport du comité national des vins et eaux-de-vie de l'INAO de 2001, à l'origine de cette doctrine et que met en avant l'INAO, indiquait d'ailleurs que le choix de l'aire « de repli » comme API devait être étayé par une argumentation objective basée sur les usages ; cette argumentation nous paraît faire défaut ici.

Nous convenons que la doctrine de l'INAO présente l'avantage d'une simplicité d'usage, puisqu'elle permet de se rattacher à une aire déjà reconnue par la réglementation. Le fait d'exiger une justification par les usages de vinification de l'AOC en cause implique de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

procéder à une analyse plus fine, mais l'administration paraît être en mesure d'y procéder puisqu'elle dispose d'informations détaillées sur la vinification de chaque AOC à travers les « déclarations de récolte » que doivent remplir chaque exploitant et qui sont consignées dans un « casier viticole informatisé » (CVI). Si toutefois vous conserviez un doute, il nous semble qu'une question préjudicielle devrait être posée à la CJUE sur la possibilité de fonder une API sur les limites de l'aire géographique d'une appellation de repli.

3.4. Si vous nous suivez, vous accueillerez le moyen d'erreur de droit de M. P..., ce qui suffit à entraîner l'annulation du refus d'abroger le décret en tant que le cahier des charges qu'il homologue instaure une API. Le gouvernement ayant la faculté de rétablir une API mieux justifiée, il nous paraît cependant utile que vous vous prononciez également sur le moyen d'erreur d'appréciation ciblant l'exclusion de la commune d'Etaule ; si vous l'accueilliez, le gouvernement serait tenu s'il rétablissait une API d'y incorporer cette commune.

Si le moyen est présenté comme un moyen d'erreur manifeste, vos décisions *Société Château Siaurac* et *SCEA du Château-Montel* retiennent un plein contrôle quant à la délimitation de l'API. Les arguments de M. P... ne suffiront cependant pas à vous convaincre. D'une part, le fait qu'Etaule soit limitrophe de communes situées dans l'API comme Avallon ne suffit pas à justifier qu'elle y soit elle-même incluse, toute limite conduisant à de telles situations... D'autre part, la pratique de la vinification de Chablis par M. P... entre 2004 et 2019, à la supposer avérée car elle est contestée par l'INAO, ne suffit pas à attester d'usages suffisamment anciens et répandus dans cette commune, constitutifs des facteurs humains qui doivent être présents même dans une API. L'INAO produit sans être contredite des données attestant de l'absence d'usage de vinification en appellation d'origine dans cette commune.

PCMNC :

- à l'annulation de la décision attaquée, en tant que le décret qu'elle refuse d'abroger homologue les dispositions du cahier des charges relatives à l'API ;
- à ce qu'il soit mis à la charge de l'Etat le versement à M. P... d'une somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- au rejet du surplus des conclusions des parties.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.