

N° 446183
SOCIETE JP & P A...

3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies

Séance du 10 février 2023
Décision du 8 mars 2023

Conclusions

M. Thomas PEZ-LAVERGNE, Rapporteur public

1. La société JP & P A... exploite, près de Saint-Émilion, un domaine viticole dénommé « Château Le Puy ». Ce domaine est inclus dans la zone géographique de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) « Côtes de Bordeaux ». La société a demandé, en tant que producteur isolé, la reconnaissance d'une nouvelle AOC, sous la dénomination « Le Puy ». Sa demande a d'abord été rejetée comme irrecevable par le directeur de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) en janvier 2013, avant de faire l'objet, à la suite de la production d'éléments complémentaires par la société, d'un nouvel examen. Vous avez estimé, dans votre décision du 24 juillet 2019, que ce réexamen permettait de regarder cette première décision d'irrecevabilité comme retirée, ce dont vous avez déduit le non-lieu à statuer sur le recours dirigé contre elle¹. Lors de ce nouvel examen, la demande de la société a été soumise à la commission permanente du comité national des appellations d'origine relatives aux vins et aux boissons alcoolisées, et des eaux-de-vie de l'INAO² qui a préconisé, en septembre 2013, la désignation d'experts, lesquels ont déposé leur rapport en janvier 2015. Par une délibération du 12 février 2015, notifiée en juin par courrier du directeur de l'INAO, le même comité national a

¹ CE 3/8 CHR, 24 juillet 2019, *Soc. JP & P A...*, n° 417830, C.

² Le comité national des appellations d'origine relatives aux vins et aux boissons alcoolisées et des eaux-de-vie, rebaptisé par le décret du 4 mai 2017, « comité national des appellations d'origine relatives aux vins et aux boissons alcoolisées, et des boissons spiritueuses », est l'un des cinq comités de l'INAO (art. R. 642-6 du code rural et de la pêche maritime) dont la commission permanente est compétente pour traiter les affaires courantes et exercer les attributions qui lui sont déléguées par le comité (art. R. 642-8 du même code).

de nouveau rejeté la demande de la société comme irrecevable au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions prévues par l'article 2 du règlement n° 607/2009 de la Commission du 14 juillet 2009. Le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté la demande de la société tendant à l'annulation de cette décision et, par l'arrêt attaqué, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par la société contre son jugement.

2. Quel est le cadre juridique applicable à une demande d'appellation d'origine contrôlée déposée par un producteur isolé telle que celle relative à ce « Château Le Puy » dont vous avez à connaître pour la deuxième fois ?

2.1. Comme vous le savez, l'article 93 du règlement n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 applicable au litige, qui reprend les dispositions de l'article 118 *ter* du règlement n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 auquel la cour se réfère par erreur³, définit l'appellation d'origine en traçant un lien entre le produit qui en bénéficie et son lieu d'origine⁴ : la qualité et les caractéristiques du produit doivent être essentiellement ou exclusivement dues à un milieu géographique particulier et aux facteurs naturels et humains qui lui sont inhérents et il doit être élaboré exclusivement à partir de raisins provenant de la zone géographique considérée dont la production doit être limitée à cette zone.

2.2. L'article 2 du règlement n° 607/2009 de la Commission du 14 juillet 2009 applicable au litige⁵ prévoit, quant à lui, les cas dans lesquels un producteur isolé peut demander une protection pour une appellation d'origine. Ces cas sont exceptionnels puisqu'en principe une telle demande de protection doit être introduite par un groupement de producteurs et non par des producteurs isolés⁶, ce qui justifie que des conditions supplémentaires spéciales soient

³ Le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique »), a été modifié par le règlement (CE) n° 491/2009 du Conseil du 25 mai 2009, puis abrogé par le 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. L'article 93 de dernier règlement de 2013 qui remplace notamment les dispositions de l'article 118 *ter* du règlement de 2007 est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, soit antérieurement à l'édition de la décision attaquée du 12 février 2015.

⁴ « 1. Aux fins de la présente sous-section, on entend par : a) "appellation d'origine", le nom d'une région, d'un lieu déterminé ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à désigner un produit visé à l'article 118 bis, paragraphe 1 : i) dont la qualité et les caractéristiques sont dues essentiellement ou exclusivement à un milieu géographique particulier et aux facteurs naturels et humains qui lui sont inhérents ; ii) élaboré exclusivement à partir de raisins provenant de la zone géographique considérée ; iii) dont la production est limitée à la zone géographique désignée ; et iv) obtenu exclusivement à partir de variétés de vigne de l'espèce *Vitis vinifera*... »

⁵ 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. Ce règlement a été abrogé par le règlement délégué (UE) 2019/33 de la Commission du 17 octobre 2018 complétant le règlement (UE) n° 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.

⁶ L'article 118 *sexies* du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 précité prévoit en effet que « 1. Tout groupement de producteurs intéressé ou, exceptionnellement, tout producteur isolé peut introduire une demande de protection pour une appellation d'origine ou une indication géographique. (...) ». L'article 95 du règlement n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 précité, qui, entré en

imposées à ces derniers. L'article en question énonce ainsi les conditions cumulatives pour qu'un producteur isolé puisse être regardé comme un demandeur d'appellation d'origine. La première condition, énoncée au *a)* du paragraphe 1 de cet article, tient à l'exigence que ce producteur soit isolé : il doit être « *le seul producteur dans la zone géographique délimitée* ». La seconde condition, énoncée au *b)* du même paragraphe, qui ne vaut que « *dans le cas où la zone géographique délimitée concernée est entourée de zones d'appellations d'origine ou d'indications géographiques* » comme en l'espèce, se dédouble en deux nouvelles conditions (ou sous-conditions) alternatives : il faut soit que « *cette zone possède des caractéristiques sensiblement différentes de celles des zones délimitées environnantes* » soit que « *les caractéristiques du produit diffèrent de celles des produits obtenus dans les zones délimitées environnantes* ».

En d'autres termes, un producteur isolé dans une telle configuration n'est recevable à présenter une demande d'AOC que si la zone ou le produit présentent des caractéristiques différentes de celles des zones environnantes ou des produits qui y sont obtenus. La recevabilité de sa demande s'apprécie donc à l'aune des caractéristiques propres comparées de la zone ou du produit⁷.

2.3. Comment s'articulent les deux articles que nous venons de vous rappeler ?

Il nous semble que l'article 93 du règlement du Parlement européen et du Conseil de 2013 (qui reprend l'article 118 *ter* du règlement du Conseil de 2007) et l'article 2 du règlement de la Commission de 2009 s'appliquent à des moments différents de la procédure d'octroi de la protection pour une appellation d'origine. L'article 2 du règlement de 2009 concerne la recevabilité de la demande de protection alors que l'article 93 du règlement de 2013 est relatif à l'examen des demandes recevables et à l'octroi de la protection. Les conditions que posent ces textes ont un objet bien différent : conditions de recevabilité de la demande de protection pour le premier, condition d'octroi de la protection pour le second.

Il n'y a dès lors pas lieu, selon nous, de mêler, d'une part, la condition tenant au lien entre le produit et son lieu d'origine, qui est une condition d'octroi

vigueur le 1^{er} janvier 2014, en reprend la substance, prévoit désormais que : « *Tout groupement de producteurs intéressé ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, tout producteur isolé peut introduire une demande de protection pour une appellation d'origine ou une indication géographique. (...)* ».

⁷ S'agissant d'un vin, on peut songer à ses caractéristiques en termes de couleurs (la robe), d'odeurs et d'arômes (le nez), de saveurs (la bouche) ou encore de douceur, d'acidité, de tanins, de fruité ou de corps.

examinée lors de l'examen au fond d'une demande et qui n'est, par construction, examinée que si la demande a préalablement été déclarée recevable, et, d'autre part, la condition tenant aux caractéristiques propres de la zone ou du produit par rapport aux zones environnantes et aux produits qui y sont obtenus, qui est une condition de recevabilité de la demande et qui, par construction, doit être vérifiée en amont.

2.4. Vous noterez néanmoins que, dans l'arrêt attaqué, la cour d'appel⁸, à la suite de la commission permanente du comité national compétent de l'INAO, a jugé l'inverse en mêlant les deux types de conditions et donc les deux moments de la procédure. Elle a en effet considéré que « les modalités d'application du régime de protection d'un producteur isolé au titre des appellations d'origine fixées par le règlement n° 607/2009 de la Commission doivent être interprétées conformément aux exigences fixées par la réglementation du Conseil et notamment celles énoncées par l'article 118 *ter* du règlement n° 1234/2007⁹ précisant les critères au regard desquels doit être instituée une appellation d'origine ». Et elle en a déduit qu'un producteur isolé peut bénéficier d'une telle protection si la zone pour laquelle une nouvelle appellation d'origine est demandée possède des caractéristiques sensiblement différentes de celles des zones délimitées environnantes ou si les qualités et les caractéristiques du produit obtenu dans cette zone comportent, par rapport aux produits obtenus dans les zones délimitées environnantes, des différences dues essentiellement ou exclusivement au milieu géographique particulier de la zone pour laquelle une nouvelle appellation d'origine est demandée et aux facteurs naturels et humains inhérents au milieu géographique de cette zone. Elle a ainsi exigé au stade de l'examen de la recevabilité de la demande que soit établi que les caractéristiques propres du produit par rapport à ceux obtenus dans les zones environnantes (condition de recevabilité de la demande) résultent du lien entre ce produit et son lieu d'origine (condition d'octroi de la demande après son examen au fond).

Il nous semble que la cour aurait dû se contenter s'agissant uniquement d'examiner la recevabilité d'une demande d'un producteur isolé de vérifier si le produit dont la protection est sollicitée présente des caractéristiques différentes de celles des produits obtenus dans les zones environnantes sans rechercher l'origine de ces différences dans son lieu de production, donc sans exiger la démonstration que ces différences sont la conséquence essentielle ou exclusive de son origine géographique et des facteurs naturels et humains qui lui sont

⁸ Point 7 de l'arrêt attaqué du 8 septembre 2020, n° 17BX03889.

⁹ Repris par l'article 93 du règlement du Parlement européen et du Conseil de 2013.

inhérents. Admettre l'inverse, ce serait un peu, et vous nous pardonneriez cette analogie, comme si en matière de passation des marchés publics vous admettiez que l'appréciation portée sur les offres détermine ou influence celle qui doit être portée en amont sur les candidatures. Lorsqu'une procédure comporte deux étapes que les textes distinguent nettement et que les critères d'appréciation mis en œuvre à chacune de ces étapes sont différents, il n'y a pas lieu d'interpréter les uns conformément aux autres en prenant le risque de faire déteindre les uns sur les autres et de brouiller la procédure.

3. La société soutient d'ailleurs devant vous, ce qu'elle n'a pas fait devant le tribunal et la cour, que les questions préjudicielles relatives à l'interprétation des dispositions combinées de l'article 118 *ter* du règlement du Conseil de 2007 (devenu l'article 93 du règlement du Parlement européen et du Conseil de 2013) et de l'article 2 du règlement de la Commission de 2009 posent des difficultés sérieuses et doivent être transmises à la Cour de justice de l'Union européenne.

Toutefois, ainsi que nous venons d'essayer de vous en convaincre, l'application du droit de l'Union nous semble s'imposer avec suffisamment d'évidence pour ne laisser place à aucun doute raisonnable, malgré l'absence de jurisprudence de la Cour sur ces questions.

Relevons en outre que la société n'ayant pas soulevé devant vous de moyen d'erreur de droit tiré de ce que la cour a interprété les conditions de recevabilité de la demande de protection posées par l'article 2 du règlement de la Commission de 2009 conformément aux conditions d'octroi de la protection fixées par l'article 118 *ter* du règlement du Conseil de 2007 devenu l'article 93 du règlement du Parlement européen et du Conseil de 2013¹⁰, l'examen de son pourvoi ne dépend pas de la réponse aux questions préjudicielles soulevées à titre subsidiaire sur l'articulation de ces textes. Ces questions ne sont donc pas pertinentes au sens de la jurisprudence de la Cour de justice¹¹.

4. Elles le sont d'autant moins que le premier moyen du pourvoi, tiré de ce que la cour a méconnu les écritures de la société requérante, nous paraît fondé et suffit à justifier l'annulation de l'arrêt attaqué.

4.1. Pour rejeter la requête, la cour a en effet jugé qu'il n'était pas contesté que la commission permanente du comité national des appellations d'origine avait, lors de sa séance de septembre 2013, désigné deux experts pour l'assister dans sa délibération. Il ressort pourtant clairement des pièces du dossier que la

¹⁰ La société requérante ne soulève qu'un moyen d'erreur de droit (troisième moyen du pourvoi) à avoir jugé que la zone concernée ne pouvait être regardée comme présentant des caractéristiques sensiblement différentes de celles des zones délimitées environnantes, sans prendre en compte ses pratiques agricoles dans l'analyse des caractéristiques du milieu géographique.

¹¹ CJUE, 4 octobre 2018, *Commission c/ France*, aff. C-416/17, point 110 ; CJCE, 6 octobre 1982, *Cilfit*, aff. C-283/81, point 21.

société a soutenu en appel que la décision attaquée était entachée d'un vice de procédure au motif que le comité national avait fondé sa décision sur un rapport présenté par des experts dont la désignation était irrégulière dès lors qu'elle avait été effectuée par le directeur de l'INAO au mépris de l'article 3 du règlement intérieur de l'institut qui prévoit que les « *experts sont désignés par le comité national* » et non par le directeur de l'INAO. La méconnaissance de la portée des écritures de la société requérante est donc évidente.

4.2. Vous annulerez donc l'arrêt attaqué sans vous prononcer sur les autres moyens du pourvoi ni, comme nous l'avons dit, sur la demande de renvoi préjudiciel. Mais le cadre juridique n'a pas été rappelé en vain : vous pourrez le mettre en œuvre en réglant l'affaire au fond.

5. Dans sa requête d'appel, la société requérante soutient que la décision déclarant irrecevable sa demande de reconnaissance en appellation d'origine contrôlée est entachée d'une erreur de droit et de ce que nous regarderons comme une erreur manifeste d'appréciation (et non de qualification juridique comme l'écrit maladroitement la société).

5.1. Dans la décision en litige, l'INAO a rejeté la demande de reconnaissance d'AOC comme irrecevable au motif que n'étaient respectées aucune des deux conditions alternatives posées par le *b)* du paragraphe 1 de l'article 2 du règlement de la Commission de 2009 : ni la condition tenant à l'existence de caractéristiques sensiblement différentes entre la zone géographique délimitée et les zones environnantes, ni celle tenant à l'existence de caractéristiques du produit de la société différentes de celles des produits obtenus dans les zones à proximité.

Pour estimer que cette dernière condition, celle relative aux caractéristiques propres des vins « Château Le Puy » comparées à celles des vins produits dans les zones environnantes (déjà protégés dans le cadre de l'AOC « Côtes de Bordeaux »), n'était pas remplie, l'INAO a relevé, dans la lettre du 10 juin 2015 que son directeur a adressé à la société requérante, que « les caractéristiques du produit, liées au seul itinéraire technique choisi par le producteur, ne permettent pas d'établir qu'elles diffèrent de celles des produits obtenus dans les zones délimitées environnantes »¹². « Liées au seul itinéraire technique choisi par le producteur », c'est-à-dire, si nous comprenons bien le jargon employé, « liées aux seuls modes de production mis en œuvre »¹³.

¹² Courrier du 10 juin 2015 notifié par le directeur de l'INAO à la société requérante l'informant de la délibération du 12 février 2015 du comité national rejetant sa demande.

¹³ L'itinéraire technique correspond en effet à un enchaînement logique et ordonné d'interventions techniques culturales permettant de tirer, s'agissant d'une production donnée, le maximum des potentialités du milieu.

5.2. La formule utilisée par le directeur de l'INAO dans son courrier du 10 juin 2015 est ambiguë et susceptible de deux interprétations : on peut la comprendre comme affirmant soit que les caractéristiques du produit qui ne résultait en l'espèce que du mode de production choisi par le producteur ne sont pas différentes de celles des produits obtenus dans les zones voisines, soit que ne devaient pas être prise en compte, en tout état de cause, au titre des différences de caractéristiques entre les produits qu'il s'agissait de comparer, celles qui étaient uniquement liées à au mode de production choisi¹⁴.

5.3. Au vu des pièces du dossier, c'est cette seconde interprétation qui nous semble devoir être retenue. En effet, ainsi que le rappelle d'ailleurs l'INAO en défense, la commission permanente du comité national des appellations d'origine relatives aux vins a relevé dans sa délibération du 12 février 2015, en se référant au rapport des experts, qu' « il apparaît que les vins du Château Le Puy présentent une certaine spécificité par rapport à d'autres vins de l'appellation, surtout marqués par des caractères liés aux phénols volatils »¹⁵, que « concernant les caractéristiques des vins, les experts considèrent que la principale particularité des vins (...), est liée à un itinéraire technique, choisi par le producteur et non à l'originalité de la zone géographique » et que « ce choix d'itinéraire et le type de vin recherché (arômes phénolés, acidité...), expliquent en partie la différence des vins par rapport à ceux produits dans la dénomination géographique »¹⁶ voisine.

Ajoutons que les services de l'INAO, que cite la délibération attaquée, ont estimé que « s'il peut être considéré que les caractéristiques du produit diffèrent de celles des produits obtenus dans les zones délimitées environnantes, ces caractéristiques sont principalement dues à un itinéraire technique choisi par le demandeur, sans justification en lien avec l'origine géographique »¹⁷.

En d'autres termes, l'INAO a estimé, selon nous, que les différences de caractéristiques des vins constatés ne résultant que du mode de production choisi par la société requérante, qui est sans lien avec l'origine géographique, elles ne permettraient pas de satisfaire la condition tenant aux caractéristiques propres du produit. L'INAO a ainsi exigé, pour reconnaître la qualité de demandeur à un producteur isolé, que les différences de caractéristiques de ses vins résultent d'autres facteurs que ceux liés au mode de production dès lors que ce dernier n'est pas en lien avec l'origine géographique.

¹⁴ Tenant notamment au caractère « bio » du vin et à la mise en œuvre de techniques ancestrales de production.

¹⁵ Cependant elle a estimé que « les experts n'ont pas réussi à identifier, au travers des vins, la relation avec l'origine géographique » et qu' « il n'apparaît, au travers des vins dégustés du Château Le Puy, aucune justification de ces pratiques en relation avec l'origine géographique ».

¹⁶ Page 5 de la délibération du 12 février 2015.

¹⁷ Page 6 de la délibération du 12 février 2015.

Une telle exigence ne résulte toutefois pas des dispositions qui régissent la recevabilité de la demande de protection que nous vous avons rappelées : ce sont toutes les différences de caractéristiques du produit, par rapport à ceux obtenus dans les zones environnantes, qui doivent être prises en compte et non seulement celles qui seraient étrangères au mode de production choisi par le producteur ni celles qui seraient en lien avec le milieu géographique particulier. La décision en litige nous semble donc bien entachée de l'erreur de droit alléguée.

5.4. Relevons, enfin, que le fait de s'en tenir aux différences de caractéristiques objectives au stade de la recevabilité de la demande n'empêchera pas l'INAO d'apprécier, au stade de l'examen au fond des conditions d'octroi de la protection, si les particularités du producteur isolé dont découlent les différences du produit sont d'une nature ou d'une ampleur telle, par rapport aux zones environnantes, que cela justifie l'octroi d'une AOC spécifique. Ainsi, parmi les caractéristiques différentes qui ont justifié la recevabilité de la demande, l'INAO pourra et devra faire le tri lors de l'examen au fond : l'articulation des textes que nous retenons n'aboutira pas à ce que la recevabilité d'une demande emporte nécessairement octroi de l'AOC.

La solution que nous vous proposons devrait inciter l'INAO à se livrer à un premier examen au stade de la recevabilité de la demande d'un producteur isolé qui ne soit pas déjà l'examen au fond, un examen moins approfondi que celui qui viendra ensuite et qui permettra alors de s'interroger sur le lien des différences du produit avec l'origine géographique. Mieux séquencer les deux phases de la procédure de reconnaissance de l'AOC « producteur isolé », car elles ne sont pas soumises aux mêmes critères : tel est le message que votre décision pourrait faire passer à l'INAO. Cela permettra aussi de mieux différencier les procédures selon que la demande de protection est introduite par un groupement de producteurs ou un producteur isolé.

6. Si vous nous suivez, après avoir annulé l'arrêt attaqué¹⁸, vous annulerez le jugement du tribunal administratif¹⁹, qui a rejeté la demande de la société requérante tendant à l'annulation de la délibération du 12 février 2015, ainsi que cette délibération et enjoindrez à l'INAO de réexaminer la demande de la société JP & P A... dans un délai de deux mois²⁰. Vous mettrez à la charge de l'INAO la somme de 3 000 euros à verser à cette société au titre de l'article L. 761-1 du

¹⁸ Arrêt du 8 septembre 2020 de la cour administrative d'appel de Bordeaux.

¹⁹ Jugement du 11 octobre 2017 du tribunal administratif de Bordeaux.

²⁰ En vertu de votre jurisprudence *Société Eden* (CE Sect., 21 décembre 2018, n° 409678, A), lorsque le requérant choisit de présenter, outre des conclusions à fin d'annulation, des conclusions à fin d'injonction tendant à ce que le juge enjoigne à l'autorité administrative de prendre une décision dans un sens déterminé, il incombe au juge de l'excès de pouvoir d'examiner prioritairement les moyens qui seraient de nature, étant fondés, à justifier le prononcé de l'injonction demandée. Il en va également ainsi lorsque des conclusions à fin d'injonction sont présentées à titre principal sur le fondement de l'article L. 911-1 du code de justice administrative et à titre subsidiaire sur le fondement de l'article L. 911-2. Vous pouvez donc vous en tenir au moyen d'erreur de droit.

code de justice administrative et rejetterez les conclusions présentées par l'INAO au titre des mêmes dispositions.

Tel est le sens de nos conclusions.