

Mai 2021

Quelles doivent être les limites du pouvoir discrétionnaire de l'INAO ?

Relire l'affaire du château d'Arsac (1993-1998)

Alexandre Lejeune

Mémoire dirigé par Alain Chatriot

Second membre du jury : Fabrice Melleray

Master Affaires Européennes
Spécialité Administration Publique

L'« affaire du château d'Arsac » est un contentieux important de l'histoire contemporaine de la viticulture française. Il oppose, entre 1993 et 1998, le Conseil d'Etat à l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO). Celui-ci s'illustre alors par sa tentative de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'Etat. Pourquoi l'INAO a-t-il laissé inappliquée une décision émanant de la juridiction administrative suprême ? Pour répondre à cette question, nous faisons dialoguer des sources, primaires et secondaires, décrivant l'affaire d'Arsac, le fonctionnement de l'INAO et l'état du bordelais viticole au tournant de la décennie 1990.

Les éléments de réponse que nous apportons illustrent les limites de l'applicabilité du droit public au secteur de la viticulture. Ils signalent la spécificité du mode de régulation exercé par l'INAO sur la filière vitivinicole. Ce contentieux nous permet également de mettre en lumière les enjeux d'une période charnière pour la politique de qualité alimentaire de la France.

Cette analyse nous conduit à suggérer de davantage segmenter les appellations d'origine selon leurs caractéristiques propres. Elle nous amène à préconiser la conduite de travaux d'enquêtes historiques et géographiques afin de disposer d'une meilleure connaissance des processus de constitution des appellations d'origine. Elle ouvre enfin des pistes de réflexion quant à l'évolution du contrôle du juge administratif sur les actes de l'INAO.

Table des matières

Quels sont les principaux apports de cette recherche.....	4
Introduction	5
L'affaire d'Arsac, un contentieux important de l'histoire contemporaine de la viticulture ...	6
La décennie 1990, tournant pour la politique d'appellation d'origine contrôlée	7
Le Médoc, aire de tension entre la lettre de la loi et son application	8
Etat des savoirs.....	10
Le droit des appellations d'origine contrôlée, droit public vitivinicole	10
L'histoire encore fragmentaire de l'INAO et de la juridiction administrative	12
Présentation des méthodes, données et sources	14
Analyse et résultats.....	16
1 – Les faits.....	16
1.1. Prémices : Philippe Raoux demande sans succès l'inclusion de parcelles du château d'Arsac à l'AOC Margaux.....	16
1.2. Arsac I : Le Conseil d'Etat reconnaît que l'INAO a commis une erreur manifeste d'appréciation.	16
1.3. Arsac II et III : L'INAO lié par l'autorité de la chose jugée, doit inclure certaines des parcelles du château d'Arsac à l'appellation Margaux.....	17
1.4. Arsac IV et V : les représentants de la viticulture, demandent, sans succès, l'annulation des décisions précédentes.	18
2 – Un bras de fer avec le Conseil d'Etat perçu comme improbable par l'INAO.....	19
2.1. Une décision Arsac II inédite et inattendue tant par la doctrine, les professionnels que la presse.....	20
2.2. Les importantes marges discrétionnaires traditionnellement accordées par le juge administratif à l'INAO	21
2.3. Une décision ayant comme effet inédit d'enjoindre l'INAO à prendre une décision dans un sens déterminé	22
3 – L'INAO, garant des intérêts du bordelais viticole.....	25
3.1. Pourquoi préférer une solution négociée à un procès : le risque de porter le discrédit sur les appellations	25
3.2. Le château d'Arsac, un domaine illégitime à prétendre à l'AOC Margaux en raison d'une absence d'ancrage ancien dans le paysage des vins de qualité.....	26
3.3. L'achat du château d'Arsac, une stratégie d'investissement faisant craindre une recrudescence de phénomènes de spéculation foncière	29

4 – Une appellation d’origine culturelle contestée sur des fondements naturels.....	34
4.1. Un argument de similitude géologique des parcelles non recevable pour l’INAO dans le cadre des appellations constituées sur la base de la loi de 1919.....	35
4.2. Un risque crédible d’ouvrir à une contestation généralisée des appellations d’origine contrôlées françaises	39
5 – Un risque de surcharge administrative et contentieuse de l’INAO	44
5.1. Un volume de vignobles sous AOC en augmentation	44
5.2. Un cas survenant au terme d’une décennie d’extension des missions de l’INAO.....	46
5.3. Le début des années 1990, un tournant dans l’internationalisation et l’eupéanisation de l’action de l’INAO.....	47
5.4. Face à ces missions renforcées, le manque patent d’effectifs de l’INAO.....	48
6 – Suites et conséquences de l’affaire d’Arsac	51
6.1. L’ouverture de la « boîte de Pandore » du Médoc	51
6.2. Une victoire totale de Philippe Raoux	52
6.3. L’INAO, d’un « office d’intervention » à une « courroie de transmission ».....	52
6.4. Une jurisprudence plus favorable à une délimitation scientifique des appellations ..	53
6.5. Le passage à un contrôle juridique entier des choix de délimitation de l’INAO.....	54
6.6. Un exemple n’ayant pas augmenté dans des proportions insoutenables le volume de requêtes	55
Conclusions et recommandations.....	56
Sources & bibliographie.....	61
Annexes	72
Annexe 1 : Entretien avec Vincent Daumas, maître des requêtes au Conseil d’Etat, rapporteur public de l’affaire « Pic Saint-Loup »	72
Annexe 2 : entretien avec Etienne Montaigne, professeur de géographie à l’université Montpellier Supagro, expert détaché pour l’INAO Occitanie.....	76
Annexe 3 : entretien avec Philippe Raoux, propriétaire du château d’Arsac	78
Annexe 4 : entretien avec Michel Réjalot, Professeur de géographie à l’université Bordeaux III Montaigne ; ancien élève-doctorant du professeur Philippe Roudié.....	80
Annexe 5 : réponses écrites de Ronny Abraham, commissaire du gouvernement de la décision Arsac I et II.....	82
Annexe 6 : entretien avec Claire Waquet, avocate au Conseil d’Etat et à la Cour de Cassation en charge du dossier de Philippe Raoux	84

Quels sont les principaux apports de cette recherche

Ce mémoire étudie en détail une situation exemplaire d'inexécution d'une décision de justice administrative : l'affaire du château d'Arsac. Ce contentieux se situe dans le domaine du droit des appellations d'origine contrôlée (AOC), et s'étend sur toute la décennie 1990. Il oppose un exploitant du Médoc, Philippe Raoux, soutenu par le Conseil d'Etat, à l'Institut National des Appellations d'Origine. À la suite de cinq décisions de justice, le domaine de Philippe Raoux, le château d'Arsac, est rattaché, contre l'avis de l'INAO, à l'AOC Margaux. L'Institut refuse obstinément de faire suite à la demande de Philippe Raoux, contraignant le Conseil d'Etat à prononcer une lourde astreinte à son encontre afin de faire exécuter l'autorité de la chose jugée.

Pourquoi l'INAO, établissement public administratif soumis à la juridiction du Conseil d'Etat, a-t-il tenté avec autant de vigueur de faire obstacle à l'exécution d'une décision de justice ? Pourquoi la demande de Philippe Raoux posait-elle à ce point problème ? Pour répondre à cette interrogation, nous exploitons les sources primaires et secondaires contemporaines de l'affaire d'Arsac afin de jeter un regard historique englobant sur ce contentieux.

Cette recherche apporte une illustration des difficultés de fonctionnement du système de régulation particulier du secteur viticole sous appellation d'origine contrôlée. Il présente également un intérêt pour comprendre les ressorts de situations d'inexécution et/ou de mauvaise application des décisions de justice administrative. Il dresse enfin un panorama de la situation de l'INAO au tournant des années 1990, à un moment charnière de son histoire.

L'analyse ici menée pointe certaines des limites du système d'appellation d'origine, qui nous conduisent à suggérer de relancer les réflexions concernant la création de catégories nouvelles en son sein. Elle illustre les difficultés pratiques de résolution de différend contentieux dans ce domaine en l'absence de données suffisantes quant à l'histoire et la géographie des aires d'appellations, état de fait qui justifierait l'ouverture, dans un but d'intérêt général, de travaux d'enquêtes sur cette question. Enfin, cette étude de cas met en évidence l'important pouvoir discrétionnaire dont dispose l'INAO, pouvoir pouvant être de nature à légitimer un renforcement du contrôle du juge administratif sur ses actes.

Ce travail s'adresse aux professionnels du droit vitivinicole soucieux de mieux saisir les raisons non exclusivement juridiques pour lesquelles des discordances peuvent survenir entre les prises de position de l'INAO et celles des cours de justice administrative.

Il se destine également aux chercheurs amenés à travailler sur l'histoire des politiques agricoles et sur celle de l'INAO, le sujet des relations entre l'Institut et la justice administrative n'ayant jamais encore été traité de manière autonome, et ce alors même que la juridicisation de l'activité de l'INAO est importante.

Il est enfin susceptible d'intéresser toute personne souhaitant mieux comprendre, grâce à la description détaillée d'un cas contentieux exemplaire, certains des aspects constituant la singularité des modes de régulation du secteur vitivinicole.

Introduction

En 1993, une décision du Conseil d'Etat fait trembler le Médoc viticole¹. Pour la première fois, un producteur individuel est admis à contester la délimitation d'une aire d'appellation d'origine contrôlée. De surcroît, une des plus prestigieuses et des plus anciennes ; celle de Margaux. En 1995², l'institut national des appellations d'origine contrôlées (INAO) tremble à son tour et avec lui, les spécialistes de droit vitivinicole sont pris dans ce qui s'annonce être un important glissement de terrain juridique : le Conseil d'Etat condamne l'INAO pour inapplication de la précédente décision de justice. Au total, cinq décisions du Conseil d'Etat sont rendues en cinq ans, entre 1993 et 1998³ sur ce qui est resté dans la mémoire collective de la filière viticole comme l'affaire du château d'Arsac.

Cette recherche a pour objectif de comprendre les raisons qui ont conduit l'INAO, établissement public administratif, à refuser d'appliquer une décision du Conseil d'Etat. Cette analyse nous permet de pointer l'étendue, les spécificités et les limites du contrôle mené par le juge administratif dans le secteur de la viticulture. Les enseignements tirés de cette affaire nous permettent d'esquisser des pistes quant à l'évolution de l'intervention du juge dans ce domaine.

L'affaire d'Arsac porte à son paroxysme l'opposition entre deux conceptions de la régulation de la filière viticole : autorégulation corporatiste soutenue par un interventionnisme marqué de l'INAO, contre reconnaissance de terroirs sur des bases objectives, sanctionnées par le juge. La description de ce cas nous permet de montrer les limites des deux approches, et d'en dégager des réflexions en matière de choix de politiques publiques.

L'opposition entre Philippe Raoux et l'INAO s'est structurée autour de la production d'avis d'experts investis de légitimité professionnelles distinctes. La manière avec laquelle celles-ci ont été prises en compte par le juge permet d'illustrer la manière avec laquelle a évolué la prise en compte des expertises techniques dans cadre des contentieux des appellations d'origine contrôlée.

Enfin, à travers cette affaire, ce mémoire dresse un instantané d'une époque clé pour la régulation publique de la viticulture, marqué par des transformations importantes du rôle de l'INAO. Il contribue ainsi à ouvrir la voie à des travaux de recherche plus approfondis sur l'évolution de la politique de qualité viticole au tournant des années 1990, une période qui n'a pas encore fait l'objet d'analyses historiques exhaustives.

¹ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 20 septembre 1993. N°112635 ; à laquelle nous ferons référence, par soucis de simplicité, sous le terme « Arsac I ».

² Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 28 juillet 1995. N°158609, Arsac II.

³ En surcroît des décisions précitées, Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 2 octobre 1996. N°164289. Arsac III ; Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 28 janvier 1998. Arsac IV. N°176672 et Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 29 juin 1998. N°176671. Arsac V.

L'affaire d'Arsac, un contentieux important de l'histoire contemporaine de la viticulture

Dès sa survenue, l'affaire d'Arsac est considérée par la doctrine comme d'une importance particulière⁴. En 1994, Etienne Douat décrit Arsac I comme un « arrêt essentiel pour le droit de la vigne et du vin. » et regrette qu'elle ne soit pas publiée intégralement au recueil Lebon. Commentant Arsac II, Dominique Denis estime que « cette affaire pourrait avoir des conséquences sur toute l'agriculture »⁵.

Cette prise en considération s'est maintenue à travers le temps, si bien que les travaux relatifs aux appellations d'origine contrôlée y font souvent référence.

Lorsqu'elle décrit, dans sa thèse de droit public sur les rapports entre sciences du vin et droit vitivinicole, le « pouvoir de jugement » de l'INAO et sa « force de frappe » en matière d'élaboration du cahier des charges des appellations d'origine, Clémence Georgelin ne cite qu'un seul exemple, celui de l'affaire d'Arsac⁶.

Dix ans après les faits, l'anthropologue Erica Farmer mène des entretiens avec les viticulteurs de l'AOC Margaux à propos de l'affaire d'Arsac. Celle-ci a durablement marqué la mémoire collective de ses membres : « après d'Arsac, tout a changé » dit l'un d'entre eux. L'intervention du Conseil d'Etat y est perçue comme impromptue. Comme le résume une des personnes interrogées : « [Philippe Raoux] a fait appel au Conseil d'Etat. Pour nous c'est comme... c'est comme faire appel à Dieu ! »⁷.

En introduction de sa thèse, lorsque Florian Humbert décrit l'intérêt que peuvent susciter les enjeux juridiques des appellations d'origine contrôlée, il cite en guise d'exemple une seule affaire, celle du château d'Arsac, « voyant pour la première fois de son histoire l'organisme contredit dans sa procédure par le Conseil d'Etat »⁸.

Ayant apporté des solutions jurisprudentielles nouvelles, l'affaire du Château d'Arsac est régulièrement citée par les manuels spécialisés dans le droit vitivinicole et par les publications relatives à cette branche du droit⁹.

⁴ Deux articles de Dominique Denis ont commenté « à chaud » l'affaire et ses implications : Denis, Dominique. 1996. « Qui fait quoi ? le rôle de l'INAO en matière de délimitation (l'affaire du château d'Arsac) ». *Revue de droit rural* (n°240): 70-75 ; Denis, Dominique. 1999. « Encore des problèmes de délimitation d'aire viticole d'AOC ». *Revue de droit rural* (n°269): 40-43.

⁵ Denis. « Qui fait quoi ? ».

⁶ Georgelin. « Fonction identitaire ». p 38.

⁷ Farmer, Erica A. 2014. « Codifying Consensus and Constructing Boundaries: Setting the Limits of Appellation d'Origine Contrôlée Protection in Bordeaux, France ». *PoLAR: The Political and Legal Anthropology Review* 37(1): 126-44.

⁸ Humbert, Florian. 2011. « L'INAO, de ses origines à la fin des années 1960: genèse et évolutions du système des vins d'AOC ». Université de Dijon.

⁹ Par exemple, Bahans, Jean-Marc, et Michel Menjucq. 2021. *Droit de la vigne et du vin. Aspects juridiques du marché vitivinicole*. 3ème édition. LexisNexis. Point n°160 et suivants.

La décennie 1990, tournant pour la politique d'appellation d'origine contrôlée

L'affaire du château d'Arsac a également été choisie en raison de sa temporalité. Au tournant des années 1990, des évolutions importantes dans la politique de qualité de la France, mais aussi dans la gestion de l'INAO, mais encore dans le fonctionnement de la justice administrative se produisent.

Au début des années 1990, les appellations d'origine contrôlées françaises entament leur mue vers l'appellation d'origine protégée européenne¹⁰. Elles obtiennent une reconnaissance multilatérale d'ampleur par les accords de Marrakech signés le 15 avril 1994, sous leur volet ADPIC. Le vin de Bordeaux, qui a connu une révolution de la qualité durant la décennie 1980, voit ses parts de marché, notamment à l'international, s'accroître et ses prix augmenter¹¹. Corrélativement, la concurrence des vins étrangers sur le sol français devient de plus en plus rude.

L'affaire d'Arsac, qui présente un cas exemplaire de réticence par une administration à appliquer une décision de justice, a précisément lieu dans un contexte où la capacité des décisions de justice administratives à être appliquée est alors en cours d'évaluation. Le rapport sénatorial Arthuis/Haenel, issu de la commission d'enquête sénatoriale sur la justice administrative, estime en 1992 le taux d'inexécution moyen des décisions du Conseil d'Etat à seulement 0,77%, réduit à 0,18% une fois pris en compte les litiges réglés par la section du rapport et des études¹² du Conseil d'Etat. Ce rapport contribuera à faire aboutir la loi du 9 février 1995 créant l'injonction administrative et dotant le juge d'un moyen supplémentaire de rendre effective l'application de ses décisions. L'affaire d'Arsac mérite donc d'être analysé en ce qu'il renseigne sur la manière avec laquelle le juge administratif était en mesure de résoudre des cas d'inexécution de ses décisions antérieurement à la reconnaissance de son pouvoir d'injonction.

Enfin, la systématisation des méthodes scientifiques d'analyse des terroirs entraîne alors des conséquences sur leur catégorisation juridique¹³. D'outil discrétionnaire d'aide à la décision au

¹⁰ En prévision de l'eupéanisation de la politique de qualité et d'origine, la loi du 2 juillet 1990 donne à l'INAO compétence sur l'ensemble des productions agricoles sous signes de qualité. Les règlements 2081/92 et 2082/92 CEE crée par la suite les appellations d'origine protégées (AOP) et les indications géographiques protégées (IGP) communautaires pour les produits autres que vitivinicoles.

¹¹ Réjalot, Michel. 2008. *Les logiques du château. Filière et modèle viti-vinicole à Bordeaux, 1980-2003*. Grappes et millésimes. Presses universitaires de Bordeaux, Bordeaux.

¹² Arthuis, Jean, et Hubert Haenel. 1992. *Le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques*. Rapport sénatorial.

¹³ Flutet, Gilles. 2015. « Délimitation des AOC : la matérialisation des limites géographique du lien au terroir d'une production ». In *Une histoire des vins et des produits d'AOC : l'INAO, de 1935 à nos jours*, Sociétés, Dijon : Editions Universitaires de Dijon, 191-97.

service de l'administration, l'expertise scientifique se change en une garantie offerte aux citoyens, pouvant être utilisée comme d'un argument à opposer aux décisions administratives¹⁴.

Le Médoc, aire de tension entre la lettre de la loi et son application

La région de Bordeaux, et plus particulièrement les appellations dites « communales » du Médoc, regroupe des AOCs dont les délimitations sont, plus que les autres, fondées sur des facteurs conjoncturels tenant à l'histoire et à l'organisation des communautés humaines¹⁵. Elaborées avant le tournant scientifique des années 1960, ces appellations ont été constituées pour la plupart d'entre elles selon une procédure judiciaire¹⁶ qui a laissé pleine place aux revendications des groupements territoriaux de producteurs, et n'a pas réellement pris en considération des facteurs naturels *objectifs*.

En dépit de l'application, postérieurement à 1935, d'une procédure administrative de délimitation, le périmètre de la plupart des appellations médocaines a été calquées sur les délimitations judiciaires établies antérieurement, elles-mêmes correspondant étroitement aux périmètres des syndicats professionnels locaux¹⁷. Le cas de l'appellation Saint Emilion, reconnue en 1936, en est un exemple typique : sa délimitation correspond à celle de la banalité féodale existant sous l'Ancien Régime ; qui tient sa source de considérations sociales et politiques, nullement de facteurs géographiques, encore moins climatiques et pédologiques¹⁸.

L'appellation Margaux, constituée à partir de 1954¹⁹, est la dernière appellation communale du Médoc à avoir été constituée. Mise en suspens en raison de contentieux non résolus depuis les années 1920, sa procédure de délimitation reprend la même méthode que les autres appellations médocaines, et ne se fonde donc pas sur une analyse scientifique des sols.

Cet état de fait contraste avec la lettre des textes régissant le droit des appellations d'origine, qui repose sur l'existence de facteurs à la fois naturels et humains.²⁰ L'étude des ressorts d'un

¹⁴ Chevallier, Jacques. 2020. « L'expertise au prisme du contrôle du juge ». *Revue française d'administration publique*. N° 173(1): 11-17.

¹⁵ Comme nous l'a signalé Michel Réjalot, maître de conférences en géographie sociale à l'Université Bordeaux Montaigne III et chercheur au centre de recherches sur la vigne et le vin (Cervin). Le verbatim de cet entretien est disponible en annexe (Annexe 4).

¹⁶ En application de la loi du 6 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine.

¹⁷ Philippe Roudié, auteur de l'ouvrage de référence en matière d'histoire contemporaine du bordelais viticole, écrit que « les délimitations, plus encore de 1936 à 1938 qu'auparavant, se calquaient exactement sur le rayon d'action des syndicats viticoles, tout du moins des plus dynamiques ». Roudié, Philippe. 1988. *Vignobles et vignerons en Bordelais (1850 - 1980)*. Editions du CNRS. Paris. p. 355

¹⁸ Réjalot. Entretien.

¹⁹ Décret du 10 août 1954 créant l'appellation d'origine Margaux, démarrant une procédure de délimitation administrative achevée en 1956.

²⁰ Actuel article L 115 – 1 du code de la consommation : « Constitue une appellation d'origine la dénomination d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en

contentieux situé dans une appellation communale du Médoc nous donne ainsi la possibilité de décrire les tensions à l'œuvre entre le droit des appellations d'origine et la politique d'appellation d'origine portée par l'INAO.

est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus au milieu géographique, comprenant des facteurs naturels et des facteurs humains. »

Etat des savoirs

Le droit des appellations d'origine contrôlée, droit public vitivinicole

Le droit des appellations d'origine contrôlée est un des objets relevant du droit dit « vitivinicole ». Le droit vitivinicole est une branche du droit rural définie par son objet, la vigne et ses produits. Il s'agit d'une segmentation thématique, soutenue par l'existence de manuels²¹, de collections²², de revues²³, de centres de recherche²⁴, d'associations²⁵ assumant une spécialisation dans ce domaine. Sur le plan du corpus de normes applicables, ce droit est très morcelé. Le droit vitivinicole comprend des aspects de droit civil et commercial, de droit public, de droit national, ainsi que de droit international et européen²⁶. La majorité des normes applicables à cette branche relèvent du droit privé, de telle sorte que les enseignements de droit de la vigne et du vin sont rattachés à des formations de ce type²⁷.

Le droit des appellations d'origine, droit public, constitue en cela une exception notable. Norbert Olszak, professeur d'histoire du droit et des institutions, définit en 1995 l'appellation

²¹ Bahans, Jean-Marc, et Michel Menjucq. 2021. *Droit de la vigne et du vin. Aspects juridiques du marché vitivinicole*. 3ème édition. LexisNexis ; Visse-Causse, Séverine. 2017. *Droit du vin. De la vigne à sa commercialisation*. Paris: Lextenso.

²² Par exemple, la collection « vin et droit » de l'éditeur Mare & Martin.

²³ *Jus vini, la revue du vin et des spiritueux*, édité de manière semestrielle depuis 2018 sous la responsabilité du programme « vin et droit – chaire Jean Monnet » de la faculté de droit de Reims, et coordonnée par le professeur Théodore Georgopoulos.

²⁴ L'UFR droit et sciences politiques de l'université de Reims est ainsi titulaire depuis 2015 d'une chaire européenne Jean Monnet « vin et droit ». Le master en droit de la vigne et du vin de l'université de Bordeaux est depuis longtemps une référence.

²⁵ La plus importante est l'association internationale des juristes du droit de la vigne et du vin (AIDV), fondée en 1985.

²⁶ Au niveau européen, les productions vitivinicoles sont concernées par la politique agricole commune, qui fixe des standards communs de production et de commercialisation. L'organisation commune des marchés, incluant le vin, est régie par le règlement n°1308/2013. Les appellations d'origine protégées (AOP) viticoles sont, elles, sujettes au règlement 1151/2012. Au niveau international, les dénominations d'origine sont mutuellement reconnues et protégées à travers plusieurs accords multilatéraux. Le plus ancien en vigueur est l'arrangement de Lisbonne concernant la protection des appellations d'origine et leur enregistrement international du 31 octobre 1958, révisé à Stockholm le 14 juillet 1967, et modifié le 28 septembre 1979. Le droit international des produits vitivinicoles a changé d'échelle avec la signature des accords de Marrakech du 15 avril 1994 créant l'OMC, dont le volet ADPIC (accord sur les droits de propriétés intellectuels relatifs au commerce) consacre son article 23 aux vins et spiritueux sous dénomination géographique. Au niveau national, le droit vitivinicole est réparti entre le Code de la consommation et le Code de droit rural et de la pêche maritime.

²⁷ Par exemple, l'université Rennes 1 propose, dans la catégorie « droit privé », un enseignement de « droit de la vigne et du vin », <https://cours.unjf.fr/enrol/index.php?id=241> (consulté le 2 mai 2021).

d'origine contrôlée comme « une institution de droit public qui consiste en un signe public reconnu, contrôlée et protégé par les pouvoirs publics, dans l'intérêt général. Ce signe distinctif est indisponible et imprescriptible. Il exige une définition géographique précise du produit, ainsi que des facteurs de qualité qui lui sont liés, et qui font l'objet d'un contrôle étatique »²⁸.

« Protection accordée à un nom »²⁹, le droit des appellations d'origine contrôlée relève, hors de l'Union européenne, et notamment dans les accords internationaux multilatéraux³⁰, du droit de la propriété intellectuelle, branche du droit privé. Toutefois, les AOC françaises, pionnières en la matière, relèvent depuis le décret-loi du 30 juillet 1935 créant le comité national des appellations d'origine contrôlée des vins et eaux de vie, ancêtre de l'INAO, du droit public. Une telle affiliation est liée au fait que, bien qu'elle soit en partie gérée par les producteurs eux-mêmes, l'AOC ne leur appartient pas. Bien commun, l'Etat a la charge de garantir le droit à l'appellation, qui est un droit objectif. Les contentieux relatifs aux appellations d'origine sont dès lors placés sous la juridiction de l'ordre administratif. Cette catégorisation est également reconnue en droit communautaire³¹.

Au contraire des indications de provenance, le juge ne se borne pas à réprimer l'utilisation abusive du nom d'autrui. Il sanctionne l'application de décrets et règlements pris par la puissance publique. Différence entre indication géographique, de droit public, et indication de provenance, de droit privé.

De ce fait, le droit des appellations d'origine contrôlée est principalement une construction jurisprudentielle. Il évolue à l'occasion des situations contentieuses³². En retour, la jurisprudence administrative tient une place centrale, comme elle en occupe rarement dans les domaines exclusivement marchands, au sein des enjeux et des débats de la filière vitivinicole. A titre d'exemple anecdotique mais révélateur, dans son livre-témoignage *toutes hontes bues*, décrivant de manière romancée l'évolution du bordelais viticole sur un siècle, l'auteure Florence Mothe recopie intégralement, fait rarissime dans la littérature grand public, trois décisions de justice administrative, dont deux du Conseil d'Etat, afin d'illustrer son propos³³.

²⁸ Olszak, Norbert. 1995. *Le droit des appellations d'origine et indications de provenance*. Tec & Doc.

²⁹ Le Goffic, Caroline. 2011. *La protection des indications géographiques*. LexisNexis.

³⁰ Tel l'accord ADPIC, mentionné plus haut.

³¹ Cour de justice des Communautés européennes. 10 novembre 1992. Exportur. Affaire C-3/91.

³² Georgelin, Clémence. 2017. « Fonction identitaire et protection juridique du terroir : étude des rapports entre les sciences du vin et le droit vitivinicole ». Thèse de doctorat de sciences juridiques, spécialité droit public. Université de Reims Champagne-Ardenne. p. 35.

³³ Mothe, Florence. 1992. *Toutes hontes bues. Un siècle de vin et de négoce à Bordeaux*. Albin Michel.

L'histoire encore fragmentaire de l'INAO et de la juridiction administrative

Produire une analyse ayant pour point central une décision du Conseil d'Etat sans se référer à l'histoire officielle produite par l'institution est difficile³⁴. Le Conseil a longtemps lui-même décrypté son action, cette analyse entrant en concurrence avec des regards extérieurs ou critiques³⁵. Les études historiques à propos de son activité se focalisent le plus souvent sur des objets d'étude soient éloignés dans le temps, soit correspondant aux préoccupations propres à la juridiction administrative³⁶. Celles avec une temporalité plus resserrée prennent souvent la forme, peu propice à l'analyse et au recul critique, de collections de témoignages de membres du Conseil d'Etat³⁷.

On constate toutefois depuis plusieurs décennies une ouverture du Conseil d'Etat à la production de travaux académiques sur son activité. Symptomatiquement, au moment de l'affaire d'Arsac, le sociologue Bruno Latour était alors en immersion au sein du Conseil d'Etat, dans la perspective de rédiger son essai *la Fabrique du Droit*³⁸ traitant du fonctionnement de cette institution.

L'histoire administrative connaît une certaine félicité³⁹. Toutefois, en dépit de l'existence d'un service des archives actif depuis 1980⁴⁰, les travaux portant sur les structures de l'administration agricole sont plus rares. Celles-ci se fondent généralement dans l'histoire générale des politiques agricoles, ou privilégient le format du témoignage sur celui de l'enquête. Les opérateurs de cette administration ont toutefois fait l'objet de travaux détaillés, portant en particulier sur la période de l'entre-deux-guerres⁴¹. L'histoire de l'INAO, de sa fondation

³⁴ Chatriot Alain, 2008. La difficile écriture de l'histoire du Conseil d'État. *French politics, culture and society* 26, 23–42.

³⁵ Par exemple, en matière d'histoire générale, Cassin, René. 1957. *Le Conseil d'Etat français depuis la Seconde Guerre mondiale*. Bourg-Bourger ; comme étude de cas, De Boisdeffre, Martine. 1987. *La préparation au concours du Conseil d'Etat dans les camps de prisonniers en 1940-1945*. Paris: La documentation française.

³⁶ Par exemple, Pacteau, Bernard, 2003. *Le Conseil d'Etat et la fondation de la juridiction administrative au XIXème siècle*, Léviathan. Presses universitaires de France, Paris.

³⁷ Comme témoignage d'un conseiller d'état, Maleville, Georges. 1979. *Conseiller d'Etat : témoignage*. Paris: Librairies techniques ; pour une étude sur l'histoire de la réforme de 1987 créant les cours administratives d'appel, Gonod, Pascale, 2014. *Le Conseil d'Etat et la refondation de la justice administrative*, Thèmes & commentaires. LGDJ, Paris.

³⁸ Latour, Bruno, 2002. *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. La Découverte.

³⁹ Notamment Burdeau, François. 1989. *Histoire de l'administration française, du XVIIIème au XXème siècle*. 2ème édition. Paris : Montchrestien.

⁴⁰ Dont la constitution est décrite par Richefort, Isabelle. 1988. « Les archives du Ministère de l'Agriculture ». *Économie rurale* 184(1): 228-35.

⁴¹ Chatriot, Alain, Leblanc, Edgar, Lynch, Edouard (dir.), 2002. *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs*, Recherches. Armand Colin.

jusqu'à la fin des années 1960, fait l'objet d'une thèse réalisée par Florian Humbert. L'histoire plus contemporaine de l'INAO n'a pas encore été traitée extensivement⁴².

⁴² L'ouvrage collectif Wolikow, Serge, Humbert, Florian (dir.), 2015. *Une histoire des vins et des produits d'AOC : l'INAO, de 1935 à nos jours*, Sociétés. Editions Universitaires de Dijon, Dijon, issu d'un colloque, présente des éclairages thématiques sur des questions relatives aux appellations d'origine, mais ne brosse pas un portrait général des évolutions de l'INAO depuis la fin des années 1960.

Présentation des méthodes, données et sources

La méthode de l'étude de cas, si elle a fait florès en histoire, n'est pas, en dépit de contre-exemples notables⁴³, parmi des plus utilisées pour traiter d'une situation contentieuse. Cette rareté tient peut-être à la difficulté d'accès aux sources, à la brièveté des moyens retenus ou, plus fondamentalement, à la difficulté de désencastrer les décisions de justice de considérations exclusivement juridiques.

Il est vrai que, sur le plan jurisprudentiel, l'apport de l'affaire d'Arsac est limpide. Selon les mots de du commissaire du gouvernement de l'époque, Ronny Abraham⁴⁴ : « Le Conseil d'Etat a fait progresser son contrôle [sur les actes de l'INAO], en le limitant à l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans le détail, cette affaire a permis de reconnaître qu'un refus implicite⁴⁵, ou explicite⁴⁶, d'entreprendre une révision d'aire de délimitation par l'INAO pouvait être annulé sur le fondement de l'erreur manifeste d'appréciation, et ce, même si cette demande émanait d'un producteur isolé. Une telle annulation rend obligatoire pour l'INAO de prendre un nouveau décret de délimitation dans le sens déterminé par le juge administratif⁴⁷.

La présente analyse ne prétend donc pas, ce qui serait au demeurant présomptueux et irréaliste, revoir sous un jour nouveau l'apport des décisions d'Arsac à la jurisprudence administrative. Nous tenterons plutôt de résoudre le problème suivant : pourquoi l'INAO a-t-elle refusé d'appliquer une décision de justice émanant de la plus haute juridiction administrative française ? Dit autrement, pourquoi l'affaire d'Arsac s'est-elle éternisée sur cinq décisions de justice au lieu d'être réglée dès le premier arrêt de 1993 ?

Pour répondre à cette question, il nous a été nécessaire d'adopter une analyse du contexte à la fois historique et juridique des rapports entre l'INAO, les producteurs viticoles de Bordeaux et le juge administratif au tournant de la décennie 1990. Pour ce faire, nous avons fait dialoguer les sources d'époque décrivant l'affaire d'Arsac, le fonctionnement de l'INAO et ses relations avec le bordelais viticole avec des analyses académiques de ce cas. Nous avons exploité des documents d'archives de l'INAO entreposés sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Nous avons enfin réalisé des entretiens oraux et transmis des questionnaires écrits aux protagonistes et à des personnalités disposant d'une expertise sur différents aspects de ce sujet.

⁴³ On peut à cet égard mentionner la conférence très remarquée « il y a trente ans, l'arrêt Nicolo : petite histoire d'un grand arrêt » organisée le 14 octobre 2019 par la section du rapport et des études du Conseil d'Etat.

⁴⁴ Les réponses de Ronny Abraham au questionnaire que nous lui avons soumis sont reproduites en annexe (Annexe 5).

⁴⁵ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 20 septembre 1993. N°112635. Arsac I.

⁴⁶ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 2 octobre 1996. N°164289. Arsac III.

⁴⁷ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR, 28 juillet 1995. N°158609. Arsac II.

Nous commençons par décrire l'ensemble des faits et des décisions de justice qui constituent l'affaire d'Arsac (1). Sur cette base, nous proposons différentes hypothèses pour expliquer l'obstination de l'INAO à refuser d'inclure les parcelles du château d'Arsac à l'AOC Margaux.

Premièrement, l'Institut a de bonnes raisons de croire que le Conseil d'Etat ne va pas l'enjoindre, comme il l'a fait, à inclure des parcelles du château d'Arsac à l'appellation Margaux. Cela est dû à la manière avec laquelle le juge administratif a, jusqu'alors reconnu à l'INAO une importante autonomie, en raison de son rôle de pilotage de la politique d'appellation d'origine (2).

Deuxièmement, l'INAO répond, en refusant la demande de Philippe Raoux, à un besoin de restreindre l'accès de nouveaux venus, considérés comme des spéculateurs, aux appellations d'origine les plus prestigieuses du Médoc. L'Institut n'est en effet pas exempt des pressions corporatistes de la profession viticole bordelaise (3).

Troisièmement, l'INAO ne peut pas accepter une demande de rattachement sur des fondements soulevés par Philippe Raoux, qui tiennent essentiellement à la similitude géologique entre ses parcelles et celles de l'appellation Margaux. L'Institut a conscience que la reconnaissance d'un tel moyen consiste à ouvrir une boîte de Pandore, car les appellations d'origine les plus anciennes, comme celles du Médoc sont le produit de compromis historiques. En dépit des textes les organisant, elles n'ont pas de réelle identité géologique et pédologique. Si la requête de Philippe Raoux aboutissait, de nombreuses réclamations pourraient dès lors être valablement soutenues, ce qui déstabiliserait ces appellations (4).

Enfin, l'INAO ne peut pas matériellement se permettre de créer un précédent par lequel un individu isolé est en mesure de lancer une procédure de révision d'une appellation d'origine contrôlée. Surchargé de travail du fait d'une extension de ses missions qui ne s'est pas accompagnée d'une augmentation suffisante de ses moyens, l'Institut craint de devoir être confronté à un volume de requêtes insoutenable (5) ;

Nous reviendrons ensuite sur les conséquences de l'affaire d'Arsac, en décrivant dans quelle mesure celles-ci ont confirmé les craintes de l'INAO (6), puis nous concluons.

Analyse et résultats

1 – Les faits

1.1. Prémices : Philippe Raoux demande sans succès l'inclusion de parcelles du château d'Arsac à l'AOC Margaux.

Le 2 avril 1986, la « société de la Marjolaine », propriété de M. Philippe Raoux, se porte acquéreuse du domaine du château d'Arsac, situé au sud de l'appellation Margaux.

Le 17 septembre 1986, Philippe Raoux demande au syndicat de producteurs de Margaux son rattachement à l'appellation. Il obtient un refus catégorique.

Par une lettre du 14 juin 1988 adressée à l'INAO, Philippe Raoux demande que la délimitation de l'aire d'appellation soit modifiée afin d'inclure quarante hectares de vignoble du château d'Arsac.

À la suite de l'absence de réponse de l'INAO, Philippe Raoux transmet le 14 février 1989 au tribunal administratif de Bordeaux une demande d'annulation de sa décision implicite de rejet. Les actes pris par des instances de délibération d'envergure nationale telle que le comité national des vins et eaux de vie de l'INAO relevant en première instance de la compétence du Conseil d'Etat⁴⁸, le greffe du tribunal le lui transmet. Le greffe du Conseil d'Etat l'enregistre le 5 janvier 1990.

1.2. Arsac I : Le Conseil d'Etat reconnaît que l'INAO a commis une erreur manifeste d'appréciation.

La société château d'Arsac demande à titre principal à ce que la décision implicite de rejet de sa demande par l'INAO soit annulée sur le fondement d'une erreur manifeste d'appréciation quant à l'éligibilité de certaines de ses terres à l'AOC.

Le contrôle du Conseil d'Etat s'appuie sur le texte du décret de l'AOC Margaux, qui affirme le principe du droit à l'appellation, droit qui ne dépend pas de la bonne volonté des parties, mais de facteurs objectifs. En vertu de l'article 1^{er} du décret du 10 août 1954 créant l'appellation d'origine "Margaux", « ont droit à cette appellation les vins rouges répondant aux conditions de production déterminées par ce texte et provenant de récoltes effectuées sur les territoires de cinq communes, dont celle d'Arsac (Gironde), à l'exclusion des terrains qui, *par la nature de leur sol ou leur situation*, sont impropres à produire le vin de l'appellation ».

A partir de ce fondement, en particulier la dernière partie (soulignée par nous), le Conseil d'Etat contrôle l'erreur manifeste d'appréciation de l'INAO. La nature de l'erreur contrôlée est ambiguë : s'agit-il de l'erreur commise en 1954 en n'incluant pas le château d'Arsac dans

⁴⁸ Article R-81 du code des tribunaux administratifs ; Conseil d'Etat. 24 février 1992. N° 111943 – 112622 – 112634. Epoux Giraud.

l'aire de Margaux, où celle commise en n'ayant pas pris en considération la demande de Philippe Raoux ?⁴⁹ Nous verrons que cette ambiguïté pèse lourd dans la controverse qui suit.

Pour effectuer ce contrôle, le Conseil d'Etat s'appuie sur une étude scientifique détaillée fournie par Philippe Raoux et réalisée par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) d'Aquitaine qui compare les sols de l'appellation à des terrains disséminés dans l'appellation Margaux. En réplique, l'INAO peine à produire des éléments convainquant. Les documents originaux ayant servis de base à la création de l'AOC Margaux ne sont pas présentés au juge. Ils sont remplacés par une appréciation menée en urgence par un géographe sur la base d'une seule visite, effectuée en une journée et présentant des lacunes méthodologiques importantes.

Aux vues du déséquilibre manifeste des éléments de preuve, le Conseil d'Etat conclut que l'INAO a bien commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que *la nature du sol ou la situation* des parcelles d'Arsac les rendaient *impropres à produire le vin de l'appellation*. Elle annule la décision implicite de rejet en ce que l'INAO rejette en totalité la requête de Philippe Raoux.

L'institut est dès lors contraint d'examiner sérieusement la requête de Philippe Raoux.

1.3. Arsac II et III : L'INAO lié par l'autorité de la chose jugée, doit inclure certaines des parcelles du château d'Arsac à l'appellation Margaux.

Le 19 octobre 1993, Philippe Raoux soumet une nouvelle demande de modification de l'aire d'appellation à l'INAO. Lié par l'autorité de la chose jugée, le comité national doit, cette fois-ci, l'examiner. Il se prononce sur la question les 9 et 10 février 1994. Il commissionne une nouvelle enquête. *Pour des raisons de facilité de lecture, les décisions qui suivent sont numérotés en fonction de leur date de jugement, d'« Arsac I », pour la décision du 20 septembre 1993, à « Arsac V » pour celle du 29 juin 1998.*

Le 17 mai 1994, la société château d'Arsac transmet une nouvelle requête au Conseil d'Etat tendant à condamner l'INAO a une astreinte administrative de 10 000 francs par jour en tant que celui-ci a méconnu l'autorité de la chose jugée en ne proposant pas un nouveau décret de délimitation (*requête pour Arsac II*).

Le 14 octobre 1994, la commission d'enquête rend un rapport défavorable à l'inclusion du château d'Arsac dans l'appellation. Le 3 novembre 1994, le conseil national de l'INAO se prononce sur la requête de Philippe Raoux et la rejette en totalité. En conséquence, la société château d'Arsac transmet le 9 janvier une demande d'annulation pour excès de pouvoir de cette délibération (*requête pour Arsac III*). Le 28 juillet 1995, le Conseil d'Etat donne raison à Philippe Raoux et condamne l'INAO a une astreinte administrative de 8 000 francs par jour à compter de deux mois suivant l'inexécution de la décision (*décision Arsac II*)⁵⁰.

⁴⁹ Denis, Dominique. 1996. « Qui fait quoi ? le rôle de l'INAO en matière de délimitation (l'affaire du château d'Arsac) ». *Revue de droit rural* (n°240): 70-75.

⁵⁰ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 28 juillet 1995. N° 158609. Arsac II.

Cette astreinte ne sera pas mise à exécution. Les 6 et 7 septembre 1995, le comité national vins et eaux de vie de l'INAO soumet une nouvelle proposition de délimitation au Gouvernement, qui signe, le 7 novembre 1995, le décret relatif à l'appellation d'origine contrôlée Margaux.

1.4. Arsac IV et V : les représentants de la viticulture, demandent, sans succès, l'annulation des décisions précédentes.

En réaction, le 8 janvier 1996, le syndicat viticole de Margaux, la fédération des grands vins de Bordeaux et la fédération nationale des producteurs de vins et eaux de vie à appellation d'origine contrôlée soumettent une tierce opposition au Conseil d'Etat tendant à demander l'annulation des décisions Arsac I et Arsac II (*requête pour Arsac IV*). Ils demandent également l'annulation, pour excès de pouvoir, du nouveau décret de délimitation.

Le 2 octobre 1996, le Conseil d'Etat annule pour erreur de droit la délibération de l'INAO en date du 3 novembre 1994 (*décision Arsac III*). En prenant une décision similaire à celle annulée le 20 septembre 1993, l'INAO a méconnu l'autorité de la chose jugée, s'applique également aux motifs de la décision, qui en sont le support nécessaire⁵¹.

Le 28 janvier 1998, le Conseil d'Etat rejette la demande de tierce opposition des trois groupements de producteurs, car celles-ci ne justifiant d'aucun droit lésé, elles n'avaient pas à être appelées à l'instance (*décision Arsac IV*)⁵². Le 29 juin 1998, le Conseil d'Etat rejette le recours pour excès de pouvoir formulé par les mêmes requérants (*décision Arsac V*)⁵³.

*

*

*

La décision Arsac I, pour inhabituelle qu'elle peut être, n'est pas surprenante. En revanche, les solutions dégagées par la décision Arsac II ont étonné l'INAO, mais également les spécialistes de droit vitivinicole de l'époque, les professionnels et la presse. L'INAO avait, en effet, à la suite de la survenue de la première décision, de solides raisons de croire que le Conseil d'Etat *n'allait pas le contraindre à inclure tout ou partie du château d'Arsac dans l'aire d'appellation Margaux*.

⁵¹ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 19 mars 1982. N°12938. L'autorité de la chose jugée s'oppose à ce qu'une commission départementale chargée du remembrement rural rejette deux fois une requête pour les mêmes motifs et sans que des éléments de droit ou de fait supplémentaires aient été apportés.

⁵² Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 28 janvier 1998. N°176672. Arsac IV.

⁵³ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 29 juin 1998. N°176671. Arsac V.

2 – Un bras de fer avec le Conseil d'Etat perçu comme improbable par l'INAO

« Dans [cette] affaire, le juge ne s'est pas substitué à l'INAO en lui dictant la conduite à tenir, c'est-à-dire en se prononçant sur l'appréciation de la délimitation de l'aire de production, il s'est au contraire contenté de relever en la sanctionnant l'erreur qui avait entaché cette procédure. » - Etienne Douat, commentant l'arrêt Arzac I, 1994⁵⁴.

Du fait de la complexité des évaluations en cause, le juge ne contrôle pas systématiquement la qualification juridique des faits opérée par l'administration sur la base d'expertises techniques⁵⁵. Lorsqu'il la contrôle, notamment en matière rurale, il ne met pas en balance différentes évaluations techniques, mais contrôle soit l'absence d'évaluation, soit son absence manifeste de scientificité⁵⁶. Dans l'affaire INAO contre Rousseau⁵⁷ citée par le commissaire du gouvernement Abraham, le Conseil d'Etat a appliqué un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation à une situation où l'INAO n'avait pas fourni d'expertise satisfaisante. Dans ses conclusions sur cette affaire, le commissaire du gouvernement Génévois conseille d'ailleurs « quand l'administration dispose d'une marge d'appréciation discrétionnaire, [de recourir à] l'expertise préalable, surtout dans le cas d'une erreur manifeste » en cas de défaut d'expertise satisfaisante de l'administration.

Ainsi, la nouvelle enquête, commissionnée par l'INAO le 10 février 1994 et achevée le 14 octobre aurait raisonnablement pu apparaître comme suffisante pour justifier le rejet, même en totalité, la demande de Philippe Raoux. L'autorité de la chose jugée impose bien qu'une décision ne soit pas prise dans le même sens et dans les mêmes circonstances de droit et de fait qu'une décision précédemment annulée⁵⁸. Toutefois, si une décision identique est prise sur le fondement d'une nouvelle procédure ayant apporté des éléments de fait nouveaux, celle-ci peut être autorisée⁵⁹

On comprend dès lors d'autant mieux pourquoi la décisions d'Arzac II, qui a contraint l'INAO à inclure au moins partiellement les terres du château d'Arzac dans l'appellation Margaux, a pu constituer une surprise. (2.1.). La marge discrétionnaire d'appréciation de l'INAO, justifiée par la nécessité pour l'Institut de piloter la politique d'appréciation d'origine,

⁵⁴ Douat, Etienne. 1994. « Une erreur manifeste d'appréciation dans la délimitation des vins de l'appellation Margaux ». *Les petites affiches* (15/21).

⁵⁵ Conseil d'Etat Assemblée. 27 avril 1951. Toni.

⁵⁶ Conseil d'Etat. 13 juillet 1961. Demoiselle Achart.

⁵⁷ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 2 mars 1979. N°99319. INAO contre Rousseau.

⁵⁸ En matière d'expertise technique en matière rurale, Conseil d'Etat. 26 juin 1985. N°35997. Les cabaniers de la Marronède.

⁵⁹ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 4 octobre 1972. N°80866. Leclerc-Charron.

avait, jusqu'alors, été validé par le juge administratif (2.2). Dans l'affaire d'Arsac, le juge administratif a exercé un contrôle très approfondi assimilable à une injonction (2.3).

2.1. Une décision Arsac II inédite et inattendue tant par la doctrine, les professionnels que la presse

L'arrêt d'Arsac II émeut davantage la doctrine que la décision précédente. Significativement, alors que l'arrêt du 20 septembre 1993 n'est pas mentionné dans les tables de la *Revue de droit rural*, celui du 28 juillet 1995 l'est⁶⁰.

Cette décision est amplement commentée par la presse, y compris par la presse nationale généraliste, ce qui est une rareté en matière de droit vitivinicole. Le journal *Sud-Ouest* du 29 juillet 1995 titre « l'INAO sous la menace : le Conseil d'Etat laisse deux mois à l'INAO pour reconnaître le droit à l'appellation Margaux pour le château d'Arsac. »⁶¹ Le *Los Angeles Times* en fait un titre de première page de son édition du 9 février 1996. Un article du *Wall Street Journal* du 3 novembre 1995 titre « In vintage quest, frenchman throws down the goblet – Vintner's label fight leaves Margaux Winery clique feeling rather vinegary »⁶².

Le 7 septembre 1995, *Libération* publie un article intitulé « *château d'Arsac, Margaux ou pas ? Pour la première fois, une décision de l'INAO est remise en cause* »⁶³. Dans ce même article, Roger Ruger, président du syndicat de Margaux de l'époque, qui avait gardé profil bas après Arsac I, s'exclame : « La décision du Conseil d'Etat est un hold-up sur l'appellation »⁶⁴.

Dominique Denis, professeur de droit à l'université Bordeaux IV et ancien responsable du DESS droit de la vigne et du vin, pourtant habituellement critique de la tendance de l'INAO à fonctionner comme un « office d'intervention »⁶⁵, réagit vivement à la décision Arsac II. Dans les colonnes de la revue de droit rural, il écrit « dès lors, à quoi bon l'INAO ? A quoi sert-il ?

⁶⁰ « Section II - Actualités ». 1995. *Revue de droit rural - Table des matières* (229-238).

⁶¹ Méric, Jean-Pierre. 2000. *Le château d'Arsac de 1706 à nos jours*. Féret. p. 133.

⁶² Le titre est jeu sur le sens du mot « vintage » qui signifie à la fois vignoble et ancien, et un détournement de l'expression anglaise « to throw down the gauntlet » qui signifie provoquer en duel. Une traduction pourrait donc être « dans sa quête d'un vignoble ancien, un français provoque un duel - un combat pour l'étiquette laisse à la clique des viticulteurs de Margaux un sentiment assez amer ». Kamm, Thomas. 3 novembre 1995. « In vintage quest, Frenchman throws down the goblet - Vintner's fight for label leaves Margaux winery clique feeling rather vinegary ». *Wall Street Journal*.

⁶³ « Château d'Arsac, Margaux ou pas ? Pour la première fois, une décision de l'INAO est remise en cause. » 9 juillet 1995. *Libération*. https://www.liberation.fr/vous/1995/09/07/chateau-d-arsac-Margaux-ou-pas-pour-la-premiere-fois-une-decision-de-l-inao-est-remise-en-cause_144129/ (consulté le 2 mai 2021).

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Denis, Dominique. 1993. « Droit de la vigne et du vin ». *Revue de droit rural* (n °214): 261-66.

en principe, organisme professionnel, auquel pour cette raison, les pouvoirs publics ont confié des attributions étendues, il n'apparaît pas clairement qu'il les a dépassées. »⁶⁶

2.2. Les importantes marges discrétionnaires traditionnellement accordées par le juge administratif à l'INAO

Les évolutions de délimitation des appellations d'origine nécessitent la réalisation de procédures administratives lourdes. Bien que le droit à l'appellation soit, en théorie, un droit objectif⁶⁷, le juge administratif a, jusqu'à l'affaire d'Arsac, accordé à l'INAO un important pouvoir discrétionnaire quant à sa capacité à décider *quand, comment et sur quels critères* réviser une aire d'appellation.

L'INAO a toujours considéré que seule une demande collective, passant par le syndicat était recevable⁶⁸. Cette condition, manifestement incompatible avec le principe du droit au recours contre tout acte administratif⁶⁹, a pourtant été continuellement appliquée jusqu'à Arsac I.

L'INAO dispose d'un pouvoir discrétionnaire de délimitation des aires de production. Il a la capacité de restreindre une aire d'appellation à un territoire moins étendu que celui reconnu antérieurement. De plus, les critères que l'INAO emploie pour définir une appellation ne sont pas limitatifs et peuvent évoluer selon les circonstances⁷⁰. La loi du 6 juillet 1966, en apportant une première définition légale de l'AOC, acte paradoxalement des marges de manœuvre importantes de l'INAO, puisque cette liste n'est pas limitative, et que seul l'INAO peut faire évoluer, par le biais de ses propositions de décrets, les critères qui y sont inscrits. De cette manière, il développera par exemple un critère entièrement nouveau, celui de l'évaluation organoleptique, appliqué pendant près d'une décennie avant d'être généralisée par le décret du 19 octobre 1974⁷¹.

Les choix effectués par l'INAO d'inclure ou d'exclure certains producteurs de l'appellation se sont que très rarement annulés par le juge administratif⁷². Lorsque ceux-ci le sont, sur le fondement de l'*erreur manifeste d'appréciation*, cela est dans le cas d'un défaut d'expertise

⁶⁶ Denis, Dominique. 1996. « Qui fait quoi ? le rôle de l'INAO en matière de délimitation (l'affaire du château d'Arsac) ». *Revue de droit rural* (n°240): 70-75.

⁶⁷ Le Goffic, Caroline. 2011. *La protection des indications géographiques*. LexisNexis.

⁶⁸ Codifié par le registre n°1 des délibérations des séances du comité national, séance du 3 septembre 1936. Cité par Humbert, Florian. 2011. « L'INAO, de ses origines à la fin des années 1960 : genèse et évolutions du système des vins d'AOC ». Université de Dijon, p. 68-69.

⁶⁹ Conseil d'Etat Assemblée. 17 février 1950. N°86949. Ministre de l'Agriculture contre dame Lamotte.

⁷⁰ Conseil d'Etat. 22 mars 1941. Etablissements Monmousseau.

⁷¹ Humbert, Florian. 2011. « L'INAO, de ses origines à la fin des années 1960 : genèse et évolutions du système des vins d'AOC ». Université de Dijon. p. 694.

⁷² Pour quelques exemples d'annulation, Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 2 mars 1979. N°99319. INAO contre Rousseau ; Conseil d'Etat. 26 juillet 1985. Chablis.

préalable sérieuse. Les travaux d'expertise sur lesquels se basent l'INAO bénéficiaire, jusqu'à Arsac II, d'une présomption de validité dès lors qu'ils ont réellement été menés à bien.

Une affaire, survenue en 1983, illustre cette position et permet d'en comprendre les raisons. À la suite d'un contrôle organoleptique effectué par le comité des vins de Bordeaux supérieur, un vin s'est vu refuser l'agrément. Il fit valoir devant le Conseil d'Etat l'erreur de jugement du groupement des producteurs. Or, quelle était la légitimité du Conseil d'Etat à juger d'une erreur manifeste d'appréciation de la qualité organoleptique d'un vin ? Il aurait pu prendre en compte l'avis de tiers experts, mais quelle aurait été la valeur de leurs appréciations, dans la mesure où le système vise justement à faire correspondre les caractéristiques du produit non à des standards absolus, mais à ceux considérées comme acceptables par les autres producteurs⁷³ ?

Les commentaires rédigés dans le rapport du comité juridique de l'INAO à propos de l'affaire « Chablis »⁷⁴ témoignent du fait que l'INAO croit alors en la validité de ce mode de fonctionnement : « Ces arrêts sont très importants car ils précisent nettement les pouvoirs de l'INAO et le rôle des Commissions. » [...] « Ces décisions sont dans la ligne d'une jurisprudence que l'on peut dire maintenant constante : *en l'absence d'une inexactitude matérielle ou d'une erreur manifeste d'appréciation ou d'un détournement de pouvoir dont le requérant doit apporter la preuve, la Haute Assemblée s'en remet aux travaux des experts de l'INAO* »⁷⁵.

2.3. Une décision ayant comme effet inédit d'enjoindre l'INAO à prendre une décision dans un sens déterminé

Au sens strict, le Conseil d'Etat n'a pas *enjoint* l'INAO de rattacher les terres de Philippe Raoux à l'appellation Margaux. Il s'est borné, dans sa seconde décision, à tirer les conséquences logiques de l'arrêt Arsac I, le respect de la chose jugée imposant la prise d'une astreinte à l'encontre de l'INAO jusqu'à exécution de la décision⁷⁶. Pourtant, en imposant de fait de prendre une nouvelle décision *dans un sens déterminé*, ces deux décisions ont eu un effet qui se rapproche de celui d'une injonction administrative, et ce, alors même que ce pouvoir n'était pas encore reconnu au juge administratif⁷⁷.

Ce fait peut aider à expliquer la confiance de l'INAO avant Arsac II, et leur perplexité à la suite de cette décision.

L'article L 8-2 du code des tribunaux et cours administratives d'appel, dans sa rédaction tirée de la loi du 8 février 1995, dispose que : « Lorsqu'un jugement ou un arrêt implique

⁷³ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 8 Juillet 1983. N° 27095.

⁷⁴ Conseil d'Etat. 26 juillet 1985. Chablis.

⁷⁵ INAO. 1986. Rapport public annuel. p. 242.

⁷⁶ Conseil d'Etat section. 17 mai 1985. Mme Menneret.

⁷⁷ Elle ne lui sera reconnue que par la loi du 8 février 1995.

nécessairement qu'une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public prenne une mesure d'exécution dans un sens déterminé, le tribunal administratif ou la cour administrative d'appel, saisi de conclusions en ce sens, prescrit cette mesure, assortie, le cas échéant, d'un délai d'exécution, par le même jugement ou le même arrêt ».

L'injonction est ainsi définie par trois critères cumulatifs : une nouvelle mesure doit être prise par la personne morale en cause ; les caractéristiques de cette mesure sont déterminées par le juge administratif ; elle doit avoir lieu dans un délai déterminé par le juge.

La décision d'Arsac I annule le refus de l'INAO d'inclure tout ou partie du domaine d'Arsac dans l'aire d'appellation Margaux. Formellement, elle ne présente donc pas le caractère d'une injonction à inclure les parcelles litigieuses. Toutefois, elle ouvre la voie à l'interprétation extensive retenue dans Arsac II, inférant que l'autorité de la chose jugée impose de donner au moins partiellement satisfaction au requérant. La décision d'Arsac II appuie ce caractère injonctif en assortissant son exécution d'une lourde astreinte. Le Conseil d'Etat décide alors de soumettre l'INAO à une astreinte administrative de 8 000 francs par jour s'il ne propose pas un nouveau décret de délimitation sous deux mois.

La décision d'Arsac III, prise un an plus tard, et donc sans effet sur le dénouement de l'affaire, apporte une précision importante considérant la conception retenue par le Conseil d'Etat de « l'autorité de la chose jugée » de la décision du 28 septembre 1993. La décision Arsac III traite de la requête de Philippe Raoux d'annuler la décision de refus de rattachement à l'aire d'appellation à nouveau prononcée, *après une nouvelle instruction*, par l'INAO : « Considérant qu'en prenant, le 3 novembre 1994, une décision identique à celle qui a été annulée par la décision précitée du Conseil d'Etat, le conseil national de l'institut national des appellations d'origine a méconnu l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'Etat, *qui s'attache aux motifs qui sont le support nécessaire de ses décisions* ; que, par suite, la société CHATEAU D'ARSAC est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée ».

La décision Arsac I n'a donc pas simplement produit un effet d'annulation : ses motifs enjoignaient en réalité l'INAO à revoir sa décision *dans un sens déterminé*.

Prise en bloc, chacune de ces décisions apporte un des trois éléments pouvant permettre de la comprendre en analogie avec une injonction administrative. La décision d'Arsac I implique que l'INAO propose un nouveau décret de délimitation. La décision d'Arsac II précise les délais dans lesquels cette évolution doit avoir lieu : sous deux mois à compter de la transmission aux parties, cela sous peine d'une astreinte particulièrement lourde au regard de la moyenne de celles prononcées en matière administrative. La décision d'Arsac III explicite le fait que cette nouvelle délimitation, et ce, *même si elle est la conséquence d'une nouvelle instruction*, apportant de nouveaux éléments de fait, doit inclure les parcelles du château d'Arsac répondant aux caractéristiques de l'appellation ; implicitement, celles que le BRGM a démontré au juge à l'occasion d'Arsac I être aptes à la rejoindre.

*

*

*

L'excès de confiance de l'INAO dans la constance du juge à lui reconnaître une autonomie par bien des aspects exorbitants peut permettre d'expliquer son double refus de la demande de Philippe Raoux, l'Institut n'envisageant pas que le juge puisse l'enjoindre à prendre une décision dans un sens déterminé. Mais une question demeure : pourquoi l'INAO n'a-t-elle pas voulu que le château d'Arsac rejoigne l'appellation Margaux, à tel point que celui-ci ait accepté de prendre le risque de ne pas appliquer une décision de justice ? Une réponse simple tient aux modes de fonctionnement corporatistes de l'INAO, qui tendent à préserver les intérêts des producteurs déjà présents à l'intérieur du système des AOC. Or, les représentants de la viticulture sous appellation bordelaise perçoivent alors la demande de Philippe Raoux comme une menace.

3 – L’INAO, garant des intérêts du bordelais viticole

« *L’affaire d’Arsac est unique dans l’histoire du vin de Bordeaux. Certains se sont demandé si cela ne constituait pas un dangereux précédent.* » - Jean-Pierre Méric, *le château d’Arsac, de 1706 à nos jours, 2000*⁷⁸.

Il faut rappeler l’influence de la profession viticole bordelaise dans la gouvernance des appellations d’origine contrôlées. Michel Offerlé décrit la structure économique de la France comme un « corporatisme sectoriel », dont le secteur agricole est un des exemples les plus aboutis⁷⁹. De fait, le mode de composition des comités nationaux de l’INAO, composé en majorité de représentants de la viticulture, favorise structurellement les intérêts de la profession⁸⁰. La représentation de chaque région étant proportion du nombre d’aires d’appellation qui la composent, le bordelais, qui en compte parmi le plus, est bien représenté⁸¹. La viticulture bordelaise dispose d’un fort pouvoir de lobbying. Le Conseil Interprofessionnel des vins de Bordeaux, officialisé par la loi du 18 août 1948 écrite sur mesure, n’hésite pas à saisir les pouvoirs publics lorsque les intérêts de la filière sont en jeu⁸².

Or, la demande du château d’Arsac bouleverse les *circuits normaux* de la reconnaissance institutionnelle, qui, afin de maintenir intacte la réputation du secteur, ont en aversion les solutions judiciaires (3.1.). La demande de Philippe Raoux, bien que parfaitement justifiée sur un plan légal, entre en conflit avec les *hiérarchies sociales* de la région⁸³ (3.2.). Enfin, elle pose un risque de déstabilisation des *équilibres économiques* des appellations communales (3.3.).

3.1. Pourquoi préférer une solution négociée à un procès : le risque de porter le discrédit sur les appellations

Ni l’INAO, ni les viticulteurs n’ont intérêt à substituer un mode de régulation judiciaire au fonctionnement administratif alors en vigueur. Dans un secteur d’activité caractérisé par le

⁷⁸ Méric. *Le château d’Arsac*.

⁷⁹ Offerlé, Michel. 1994. *Sociologie des groupes d’intérêt*. Paris: Montchrestien.

⁸⁰ Le comité vins et spiritueux de l’INAO se compose de 27 personnes, dont quinze nommés par la profession viticole et 4 par l’Etat.

⁸¹ Ce système est décrit par l’expert détaché auprès de l’INAO Occitanie (Ex Languedoc-Roussillon) Etienne Montaigne dans l’entretien que nous avons réalisé avec lui, dont le verbatim est disponible en annexe (Annexe 2).

⁸² Smith, Andy, et Olivier Costa. 2006. « Défendre le vin de Bordeaux - pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d’intervention ». In Michel, Hélène (dir.). *Lobbystes et lobbying de l’Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d’intérêts*, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg.

⁸³ Smith, Andy, Jacques de Maillard, et Olivier Costa. 2007. *Vin et politique ; Bordeaux, la France, la mondialisation*. Paris: Presses de Sciences Po.

poids économique des réputations⁸⁴, les jugements relatifs aux AOC ont une forte valeur publicitaire et risquent de porter le discrédit sur une filière dont la réputation d'opacité et d'arbitraire lui pèse déjà.

Des jugements défavorables, souvent médiatisés, peuvent porter atteinte à la crédibilité du regroupement de producteurs. Le risque est celui d'un basculement, dans l'esprit des acheteurs, vers l'idée soit que la qualité d'une appellation ne correspond pas à sa réputation, soit, ce qui est le cas de l'affaire d'Arsac, que cette qualité ne correspond pas à un terroir naturel donné.

Les appellations communales du Médoc sont tout particulièrement touchées par ce problème, en raison de leur fort prestige acquis sur le temps long, donc en besoin permanent de re-légitimation, et en raison de leur construction historique fondée sur des bases en partie arbitraires. Le dernier exemple présent dans les esprits, celui de la modification en 1973 du classement de 1855 pour y inclure Mouton Rothschild, a laissé dans les mémoires l'enseignement que fenêtres d'ouverture de révision sont toujours risquées, d'une part, parce qu'elles donnent la possibilité à des tiers de faire valoir leurs revendications, mais aussi parce qu'elles entraînent une réévaluation de la valeur réelle des hiérarchies acquises⁸⁵.

Ce principe explique le premier refus par l'INAO, sur la base de l'absence de cooptation par les membres du syndicat viticole de Margaux. Comme le décrit Philippe Raoux :

« Quand j'ai réalisé que la propriété pouvait être classée dans l'appellation, j'ai téléphoné au syndicat qui n'a pas voulu entendre parler de ma requête. L'INAO m'a lui dit que c'était du ressort du syndicat. En aucun cas une personne individuelle ne pouvait faire ça. [...] »

Le syndicat n'avait aucun argument, aucun fondement. Ils ne voulaient pas de moi. C'était une sorte de *niet* ».

Le fait que ce refus ait été opposé à Philippe Raoux, puis qu'il ait été soutenu par l'INAO, peut être en partie expliqué par l'absence de légitimité du principal intéressé aux yeux des deux organismes.

3.2. Le château d'Arsac, un domaine illégitime à prétendre à l'AOC Margaux en raison d'une absence d'ancrage ancien dans le paysage des vins de qualité

« C'était une bataille de générations. J'avais 32 ans et j'étais face à des personnes qui avaient été à l'origine de l'appellation. Ils n'acceptaient pas que quelqu'un qui vienne de nulle part rejoigne leur appellation. [...] ils m'ont dit « on ne veut pas de vous » »⁸⁶

Philippe Raoux a, dans un premier temps, pour justifier sa demande de rattachement au syndicat de producteurs de l'appellation Margaux, tenté de légitimer par l'histoire

⁸⁴ Chauvin, Pierre-Marie. 2010. *Le Marché des Réputations : Une sociologie du monde des vins de Bordeaux*. Bordeaux : Editions Féret.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 35-63.

⁸⁶ Le verbatim de l'entretien que nous avons réalisé avec Philippe Raoux est disponible en annexe (Annexe 5).

l'appartenance du domaine d'Arsac. Cela est en partie due au fait que l'ancienneté de la propriété est un des arguments reconnus par les textes pour délimiter les aires d'appellation, sur le fondement des « usages locaux, loyaux et constants »⁸⁷. Mais cette stratégie est également motivée par le besoin de se légitimer aux yeux de la profession. Le Médoc est le lieu où les hiérarchies viticoles, héritées des hiérarchies sociales, « sont les plus anciennes et les plus nombreuses »⁸⁸. Or, ces hiérarchies, derrière lesquelles se cachent des différences de statut social et de situation économique énormes, sont maintenues en place autant par les réputations que par les qualités intrinsèques des vins. La vente des vins en « primeur » témoigne de cette importance des réputations dans le milieu viticole bordelais⁸⁹. Philippe Raoux doit prouver que le vignoble d'Arsac n'est pas un nouveau venu, ou pour reprendre un terme renvoyant à une certaine réalité aristocratique de la structuration du vignoble bordelais, un parvenu dans l'appellation Margaux.

L'ancrage historique du château revêt d'ailleurs une si grande importance aux yeux de ses propriétaires que d'Arsac est, à notre connaissance, le seul cru de toute l'appellation Margaux disposant de sa propre monographie historique. Cet ouvrage, à relents hagiographiques, ne recule pas, nous allons le voir, devant quelques contresens historiques afin d'asseoir la légitimité de l'appartenance du château d'Arsac au domaine de Margaux. Son argumentaire peut être résumée ainsi : le château d'Arsac, qui utilise légalement l'appellation Margaux sur ses étiquettes depuis les années 1920, n'a pas été rattaché à l'appellation en raison d'un *oubli* involontaire, car à l'époque, il n'y avait plus de vignes plantées.

Toutefois, cette explication, qui relève de l'autojustification, ne permet pas de comprendre correctement le fond du différent. Il faut pour cela revenir plus en détail sur l'histoire des liens entre l'appellation Margaux et le château d'Arsac.

Au moment de la délimitation judiciaire de l'appellation Margaux, le château d'Arsac constitue un des deux plus gros producteurs de vin de la commune. C'est un producteur *de gros volumes*. Un jugement du 3 décembre 1923 confirme que les producteurs de la commune d'Arsac peuvent légitimement prétendre à l'utilisation de l'appellation Margaux, qui à l'époque, est d'abord une indication de provenance. C'est alors la participation au syndicat viticole local qui conditionne la reconnaissance du droit à l'appellation.

En 1939, la superficie du vignoble a été divisée par deux. Seul subsiste 23 hectares de vignes, dont 11 en appellation d'origine. Mais pas Margaux : lors de la déclaration de 1939, cette production est déclarée comme « appellation revendiquée Haut-Médoc ». Jean-Pierre Méric s'étonne dans son ouvrage de cette omission « mystérieuse » alors que, dit-il, le château d'Arsac avait été rattaché administrativement à l'appellation Margaux par le décret du 14 novembre

⁸⁷ Introduit à l'article 1^{er} de la loi du 6 mai 1919 créant la protection des appellations d'origine par voie judiciaire, et repris à l'article 7-1 de la loi du 6 juillet 1966 pour les procédures administratives.

⁸⁸ Chauvin. *Le Marché des réputations*. p. 20.

⁸⁹ *Ibidem*.

1936⁹⁰. Or, après vérification, il s'avère que cela est faux : le texte original du décret réglemente les appellations Médoc, Haut-Médoc, Saint-Julien, Saint-Estèphe et Pauillac, mais pas Margaux. Comme le rappelle Philippe Roudié, des conflits de délimitation non résolus empêchent alors un consensus de se former. Le fait qu'il n'existe pas de tel décret indique que *l'INAO n'a jamais fait le choix d'inclure le domaine d'Arsac dans l'appellation Margaux*.

Nous avançons un récit alternatif à celui de Jean-Pierre Méric : En 1936, le château d'Arsac, qui produit encore du vin à l'époque, mais dont les standards de qualité ne correspondent plus à ceux de l'appellation Margaux, ne vend plus son vin sous cette étiquette. Ce fait n'est pas contesté, et est d'ailleurs rappelé par Jean-Pierre Méric. De ce fait, le décret de délimitation de 1936 relative à l'appellation Haut-Médoc y inclut logiquement en totalité les onze hectares de vignes du château d'Arsac. En 1954, l'INAO entame la procédure de délimitation administrative de l'AOC Margaux. Il reprend essentiellement le contour des propriétés des membres du syndicat de Margaux, structuré, nous le rappelons, autour d'une reconnaissance mutuelle entre ses membres. André Ruhle, le propriétaire de l'époque, n'y participe pas, et à raison : il ne vend plus de vin en appellation Margaux depuis plusieurs décennies. Il produit encore du vin (les relevés de récoltes signalent 22 hectares exploités en 1957), mais d'une qualité médiocre : Il n'imagine même pas pouvoir prétendre à l'appellation. Sinon, comment expliquer qu'un homme qui entame des pourparlers de vente pour Arsac à partir de 1956 ait dans le même temps « omis » de participer à la procédure de délimitation administrative de l'appellation Margaux entreprise par l'INAO. Pourquoi un homme d'affaire cherchant à vendre son bien au meilleur prix aurait-il laissé passer l'occasion de rattacher son domaine à une appellation aussi prestigieuse ? De surcroît, si, comme l'affirme Jean-Pierre Méric, ce vignoble était bien à l'époque considéré par le syndicat de producteur et par l'INAO comme faisant partie de l'appellation Margaux, pourquoi ces deux acteurs l'auraient ils « oubliés » alors que le domaine disposait encore de 22 hectares de vignes ?

Pendant les années qui suivent, la totalité des vignes présentes sur la propriété d'Arsac sont exploitées sans ambiguïté sous appellation Haut-Médoc. Preuve en est du déboire judiciaire connu par le nouveau propriétaire du château, monsieur de Rycke, qui tenta de relancer la production vinicole à la fin des années 1970, une production qui, nous le rappelons, n'avait jamais cessée. Dans un prospectus publicitaire, il interpelle le lecteur : « Vous souhaitez acquérir un bon vin de Margaux ? Nous avons le plaisir de vous proposer le château Ségur-d'Arsac ». Attaqué par le château Ségur voisin, la publicité est censurée. Il ne vient à l'esprit ni des juges⁹¹, ni du propriétaire, ni de l'INAO que le vin d'Arsac puisse sérieusement prétendre à l'AOC Margaux.

En résumé, la raison principale ayant conduit à écarter le domaine d'Arsac de l'appellation Margaux est que, depuis les années 1920, *il fait du mauvais vin*. Ses propriétaires successifs ont enkysté le domaine en bas de la hiérarchie bordelaise.

⁹⁰ Méric. *Le château d'Arsac*. p. 120.

⁹¹ L'auteur n'ayant pas précisé le numéro, la date, ni la juridiction sollicitée, nous ne pouvons pas fournir plus de détails sur ce jugement que ceux indiqués dans son ouvrage.

Voici que Philippe Raoux rachète le château d'Arsac en 1986. Problème : lui, fait du bon vin. Dès la première année, ses millésimes se vendent à des prix comparables à ceux des domaines de l'appellation Margaux⁹². Qualité, typicité, ancrage dans une commune, Arsac, anciennement membre du syndicat des viticulteurs de Margaux, le château d'Arsac semble posséder tous les arguments pour pouvoir valablement prétendre à rejoindre l'appellation. Mais il n'est pas *légitime* pour ce faire, car le château d'Arsac a été identifié comme impropre à produire de grands vins.

Cette aversion à reconnaître à Philippe Raoux la légitimité pour rejoindre le cercle des appellations communales du Médoc est également liée à sa démarche, qui est vue comme opportuniste et spéculatrice. Or, les tentatives bien réelles de spéculation foncière, qui se développent durant cette période, inquiètent les professionnels du bordelais et leur donne intérêt à décourager ce type de pratiques.

3.3. L'achat du château d'Arsac, une stratégie d'investissement faisant craindre une recrudescence de phénomènes de spéculation foncière

Lorsqu'interrogé sur les raisons l'ayant poussé à demander le rattachement du château d'Arsac à l'appellation Margaux, Philippe Raoux met en scène son désintéressement. Cette longue procédure aurait été initiée *par hasard* :

« On a acheté Arsac car c'était un peu une poire pour la soif. Il fallait tout refaire [...] Je me suis dit qu'il fallait que je me documente. J'ai pas mal lu, dont un livre de Bernard Ginestet qui s'appelle Margaux. [...] page 54 il dit que tous les grands terroirs n'ont peut-être pas été pris en compte lors de la délimitation, et que c'est possiblement le cas du château d'Arsac. Donc je suis allé le voir, et il m'a dit qu'il y avait des parcelles à Arsac qui mériteraient d'être classées à Arsac. Il m'a dit « j'ai de très bons rapports avec le BRGM, ils peuvent faire une étude comparative sur votre sol par rapport aux autres de l'appellation Margaux. »⁹³

Des sources extérieures témoignent au contraire du fait que projet de Philippe Raoux d'acquérir le château d'Arsac a fait jour lorsque celui-ci a appris que l'aire de délimitation de l'AOC Margaux était en cours de révision⁹⁴. L'appellation est effectivement modifiée par décret le 9 février 1989, mais sans inclure le château d'Arsac, dans le but, fixé dès le départ, de demander son rattachement à l'appellation Margaux.

Son but est, dès le départ, d'acheter un château non classé et délabré à bas coût et de profiter de la plus-value causée par son reclassement en Margaux. Cette stratégie est économiquement rationnelle, le bénéfice étant potentiellement conséquent : A son acquisition, seuls 16 hectares

⁹² Douat, Edouard. 1994. « Une erreur manifeste d'appréciation dans la délimitation des vins de l'appellation Margaux ». *Les petites affiches* (15/21).

⁹³ Raoux. Entretien.

⁹⁴ Farmer. « Codifying Consensus ».

de vignes sur un terrain d'environ 250 hectares sont plantées ; or, les terrains vierges sont d'un prix près de trois fois inférieur à celui de ceux disposant de vignes⁹⁵.

De plus, la perspective d'obtenir des parcelles en Margaux sans payer le prix afférent pour ce type de parcelles représente une plus-value potentiellement très importante. Nous ne disposons pas du montant exact auxquels le foncier viticole du Médoc s'échangeait durant cette période. Toutefois, les données 2019 permettent d'en donner les ordres de grandeur : en 2018, les parcelles en AOC Margaux s'échangeaient à 1,3 millions d'euros l'hectare, contre 75 000 pour les parcelles en Haut-Médoc⁹⁶, soit 17 fois leur prix.

Cet état de fait est la conséquence d'un long phénomène d'éloignement de l'écart-type des prix du foncier viticole bordelais. Ce décrochage s'amplifie à partir de la décennie 1980, ce qui ouvre la voie au développement de phénomènes spéculatifs, qui se matérialisent alors par l'arrivée d'investisseurs nouveaux.

Porté par une « révolution de la qualité »⁹⁷, le prix des vins de Bordeaux s'envole durant la décennie 1980. Une analyse statistique effectuée sur les prix de 40 000 lots de vins rouges de Bordeaux vendus aux enchères chez Christie's entre 1949 et 1989 estime que les prix moyens de ces vins, de qualité supérieure, a augmenté de 75% entre 1981 et 1990⁹⁸. Cette envolée se poursuit dans les premières années de la décennie 1990. Ainsi, le prix moyen des vins de campagne de Bordeaux passe de 107€/hectolitre en 1993-4 à 157€/hectolitre en 1997-8⁹⁹.

Lorsque le marché des vins connaît des envolées, cela bénéficie disproportionnellement aux grands crus, et particulièrement aux grands crus classés médocains. Ce phénomène récurrent était visible pendant la hausse consécutive à l'essor commercial du Second Empire¹⁰⁰. Entre 1855 et 2003, 44,7% des achats de terre (en volume) recensés ont lieu en Médoc « avec préférence pour les appellations communales du Haut-Médoc »¹⁰¹.

Des riches investisseurs français et étrangers se dotent alors de grands crus. En 1984, Axa acquiert plusieurs châteaux dont Suduiraut et Franc-Mayne ; en juillet 1993, la holding « Artémis », propriété de François Pinault, rachète 94,5% de château Latour pour 720 millions

⁹⁵ Jean-Pierre Méric cite les montants de 60 000 francs pour un hectare non-planté contre 150 000 francs pour une parcelle plantée.

⁹⁶ FNSafer. 2019. « Le prix des terres en 2019 ». <https://www.safer.fr/app/uploads/2020/05/4-prix-vignes-2020.pdf> (18 avril 2021).

⁹⁷ Robert Parker. Conférence. 2015. *Robert Parker's Tasting in Hong Kong*. <https://www.youtube.com/watch?v=dRws0qyGXFM&t=2862s> (10 mars 2021).

⁹⁸ Di Vittorio, Albert, et Victor Ginsburgh. 1996. « Pricing Red Wines of Médoc Vintages from 1949 to 1989 at Christie's auctions ». *Journal de la société statistique de Paris* (137): 19-49.

⁹⁹ Smith, de Maillard, Costa. *Vin et politique*. p. 92.

¹⁰⁰ Roudié. *Vignobles et vigneron*. p. 184.

¹⁰¹ Réjalot. *Les logiques du château*. p. 223.

d'euros¹⁰². LVMH entame les négociations pour acquérir le Château d'Yquem, qu'il conclut en 1996.

L'appellation de Margaux, particulièrement vaste, est une des plus touchées par cet afflux de capitaux. Précurseur, Corinne Mentzelopoulos, héritière des épiceries Félix Potin, acquiert en 1977 le château Margaux pour 77 millions de francs¹⁰³. Le 8 avril 1992, la famille d'industriels italiens Agnelli défraye la chronique en rachetant à la famille Mentzelopoulos 75% du château Margaux dans le cadre d'une OPA. Au total, un quart des propriétés achetées dans le Médoc par des investisseurs étrangers entre 76 et 2003 l'ont été dans le domaine de Margaux (13 propriétés sur 53). C'est la première appellation sujette à achat en nombre de propriétés¹⁰⁴.

Dans la perspective de décourager les phénomènes de spéculation, les *caractéristiques du domaine d'Arsac*, particulièrement grand et éloigné du cœur de l'appellation Margaux, en font un précédent inacceptable, car celui-ci rendrait envisageable la reproduction de stratégies similaires pour un grand nombre de propriétés.

Le domaine du château d'Arsac est la propriété la plus éloignée géographiquement du cœur de l'appellation de toute l'AOC Margaux. Il se situe très avant dans les terres, et est encerclé de propriétés appartenant à l'appellation Haut-Médoc. La carte reproduite ci-après l'illustre :

¹⁰² Denis, Anne. 1993. « Pinault s'offre château-Latour ». *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/1993/07/pinault-soffre-chateau-latour-907536> (27 avril 2021).

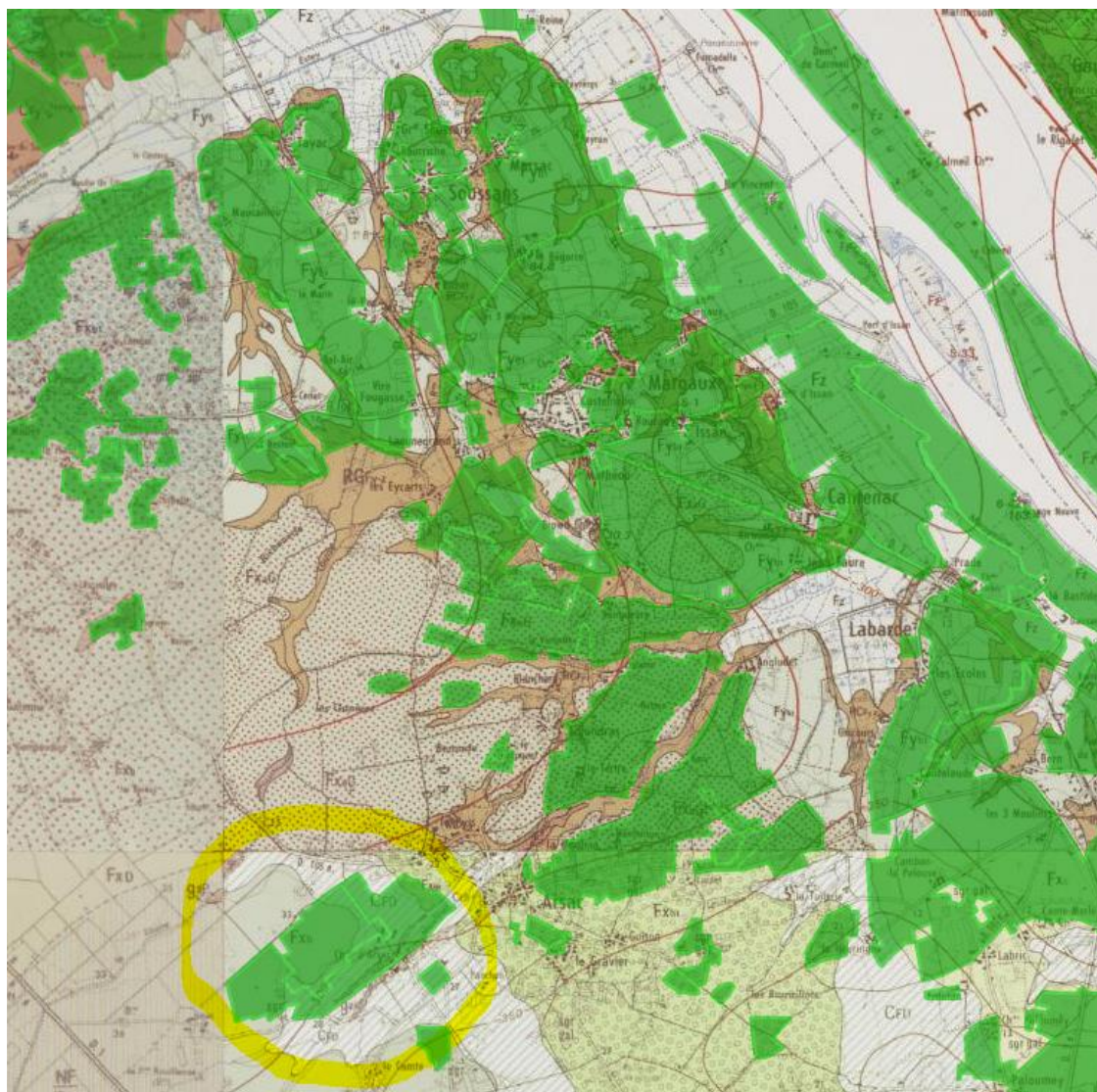
¹⁰³ *Ibidem*, p. 228.

¹⁰⁴ Réjalot. *Les logiques du château*.

Document 1 : Délimitation parcellaire de l'AOC Margaux et du château d'Arsac¹⁰⁵

Echelle : 1/68 000

Lecture : les aires parcellaires de l'AOC Margaux sont en vert foncé. Le domaine du château d'Arsac est entouré en jaune.



Le domaine d'Arsac est aussi étendu que celui du château Margaux, ce qui en fait un des plus grands de l'appellation Margaux. Elle mesure 260 hectares dont 160 sont classés Haut-Médoc sur lesquels 80 produisent entre 50 et 55 hectolitres par hectare. De ce fait, le Château d'Arsac produit environ deux fois plus de vin que la moyenne des propriétés de l'appellation Margaux. Ainsi, la production 1993 du Château d'Arsac totalise-t-elle 4.400 hectolitres.

¹⁰⁵ Ce document est extrait du site geoportail.com, qui mets à disposition les données géographiques collectées par les services administratifs de l'Etat.

Si le domaine d'Arsac rejoignait l'appellation Margaux, son exemple inciterait des investisseurs audacieux à tenter la même aventure : combien de propriétés situées à proximité des appellations communales du Médoc pourraient ainsi prétendre, par voie judiciaire, à rejoindre l'appellation ?

*

*

*

La nécessité de défendre les intérêts des appellations communales bordelaises est ainsi une piste d'explication de l'attitude de l'INAO. Toutefois, l'Institut est davantage qu'un groupement d'intérêts : il s'agit avant tout d'une structure administrative chargée de mettre en œuvre la politique de qualité alimentaire de la France. Elle doit satisfaire aux objectifs de la politique d'appellation d'origine, qui vise à apporter aux producteurs stabilité, reconnaissance et plus-value qualitative. Ce rôle peut aussi permettre d'expliquer la persistance de l'INAO à ne pas rattacher le château d'Arsac en dépit de la décision Arsac I.

En effet, dans un contexte où les appellations d'origine sont accusées de ne plus être des gages de qualité, l'INAO craint pour la viabilité des appellations les plus anciennes, héritières des délimitations judiciaires tracées en 1919. Au contraire des appellations plus récentes, celles-ci n'ont pas été délimitées sur la base de considérations géologiques ou agro-pédologiques. Reconnaître la validité de la demande de Philippe Raoux, qui se base sur une similitude géologique des parcelles, risque d'ouvrir une *boîte de Pandore* juridique en rendant possible de multiples remises en question des aires d'appellations d'origine historiques.

4 – Une appellation d’origine culturelle contestée sur des fondements naturels

« *Cognac où l’Histoire respectée... Champagne où l’Histoire controversée... Bordeaux où l’Histoire embrouillée* » - Philippe Roudié, *le rôle de l’Histoire dans l’élaboration de l’appellation viticole en France, 1994*¹⁰⁶.

Le cœur de l’argumentaire de Philippe Raoux repose sur le fait « qu’il ressort d’une étude faite en mai 1987 par le Bureau de Recherches Géologiques et Minières (BRGM) [...] qu’en ce qui concerne la composition géologique du sol et du sous-sol, les pentes, l’exposition, l’ensoleillement, différentes parcelles du domaine du Château d’Arsac "présentent des caractéristiques de terroir semblables à celles d’unités disséminées au sein de l’appellation d’origine contrôlée Margaux". Or, l’article 1^{er} du décret du 10 août 1954 créant l’appellation d’origine Margaux, reprenant la formule canonique utilisée dans les décrets d’appellation, dispose qu’ « ont droit à cette appellation les vins rouges répondant aux conditions de production déterminées par ce texte et provenant de récoltes effectuées sur les territoires de cinq communes, dont celle d’Arsac (Gironde), à l’exclusion des terrains qui, *par la nature de leur sol ou leur situation*, sont impropres à produire le vin de l’appellation ».

La conséquence de ce syllogisme, validé par le Conseil d’Etat, est facile à concevoir : toute propriété située dans une circonscription administrative mentionnée dans un décret d’AOC et présentant des caractéristiques naturelles similaires à celles de parcelles représentatives de l’appellation est en droit d’y être rattaché.

Cette solution pose un problème à l’INAO, car elle ouvre à une déstabilisation des aires d’AOC, en particulier les plus anciennes. En effet, alors que la définition de l’appellation d’origine comprend à la fois les facteurs naturels et les facteurs humains, certaines appellations sont constituées selon une pondération de ces deux facteurs parfois très marqués. Or, le droit des appellations d’origine ne reconnaît pas de sous-catégories en son sein, de telle sorte que cette pondération, si elle existe dans la pratique administrative de l’INAO, ne peut être valablement soulevée sur un plan juridique.

Il est donc théoriquement possible, comme l’a fait Philippe Raoux, de contester la délimitation des aires d’appellation sur une base qui n’est pas celle sur laquelle elle a été principalement constituée. En l’espèce, la requête utilise des arguments essentiellement naturels pour demander à rejoindre une appellation constituée sur la base de la loi de 1919, soit essentiellement sur la base de caractéristiques historiques et humaines (4.1.).

¹⁰⁶ Roudié, Philippe. 1994. « Le rôle de l’Histoire dans l’élaboration de l’appellation viticole en France ». In *Genèse de la qualité des vins*, Florence: Bourgogne publication, 45-57.

Le cas du château d'Arsac est d'autant plus susceptible de constituer un précédent que le recours à des critères naturels pour délimiter les aires d'AOC est alors demandée tant par les consommateurs au nom de la typicité, par les critiques du pouvoir discrétionnaire de l'INAO au nom de l'objectivité, que par les partenaires internationaux de la France au nom de la transparence (4.2).

4.1. Un argument de similitude géologique des parcelles non recevable pour l'INAO dans le cadre des appellations constituées sur la base de la loi de 1919

Les délimitations des appellations héritières de la loi de 1919 n'ont pas de réel fondement géologique

Philippe Roudié, géographe et fin connaisseur du Médoc viticole, a été un des premiers à alerter l'INAO sur inadéquation structurelle existant entre territoire administratif et terroir naturel. De fait, les limites administratives des communes, qui sont souvent les bases des aires d'appellations, correspondent très rarement à un terroir, au sens géologique et agro-pédologique. « Il peut paraître de prime abord parfaitement paradoxal de vouloir confronter les limites administratives aux frontières délimitant les zones de viticulture de qualité »¹⁰⁷

Sur le temps long, les terroirs viticoles français se sont effectivement avant tout formés historiquement en raison de facteurs politiques, économiques et sociaux¹⁰⁸. La typicité des produits est d'abord la conséquence de pratiques humaines, associées à une image construite dans l'esprit des consommateurs sur la durée¹⁰⁹.

La procédure de reconnaissance judiciaire des appellations d'origine créé par la loi de 1919 se fonde sur cette conception. Elle ne prend pas réellement en considération les caractéristiques naturelles des territoires et se borne à valider des regroupements syndics sur le critère des usages « locaux, loyaux et constants ». La jurisprudence de l'époque, développée par les chambres civiles maintient que l'usage doit être ancien, constant et collectif. Cette première vague de reconnaissance conduit à structurer les appellations les plus importantes économiquement de France : l'appellation Champagne, les grands crus de Bourgogne, les appellations communales du Médoc¹¹⁰.

¹⁰⁷ Roudié, Philippe. 1982. « Appellations viticoles et limites administrative : l'exemple girondin ». In *Le rôle décisionnel dans l'espace départemental*, Rennes, 333-40.

¹⁰⁸ Dion, Roger. 1959. *Histoire de la vigne et du vin en France des origines au XIXème siècle*. Paris: CNRS éditions.

¹⁰⁹ Hinnewinkel, Jean-Claude. 2002. *Les terroirs des vins d'AOC: des constructions sociales dans la longue durée*. Dossier d'habilitation à diriger des recherches en histoire. Centre d'études et de recherches sur la vigne et le vin.

¹¹⁰ Trimaille, Gilles. 2011. « La loi du 9 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine et la difficile définition des "usages locaux, loyaux et constants" ». In Wolikow, Jacques (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Editions universitaires de Dijon, 135-43.

Entre 1919 et 1935, période de constitution de ces premières appellations d'origine, la structuration des groupements de producteurs sert de base à la délimitation des aires d'AOCs. Par exemple, la région champenoise dispose d'un groupement de producteurs unifié qui conduit à la création d'une seule aire. Au contraire, dans le bordelais, la multiplication des organisations conduit à la création de petites aires d'AOCs limitrophes : St Julien, St Estèphe, Pauillac.

La logique de faire correspondre un syndicat communal à une appellation fait particulièrement sens dans le bordelais, où la typicité d'une dénomination est principalement la conséquence de la réputation accumulée et entretenue par ses membres. Cela contraste en partie avec des régions comme la Champagne, où la typicité est également le fait de processus de production spécifiques. Le cas de Margaux est en cela exemplaire, puisque, pendant longtemps, la confusion dans l'esprit du consommateur entre le château Margaux et l'appellation d'origine Margaux a agi par effet de ruissellement pour valoriser les productions environnantes. Avant la reconnaissance de l'AOC par voie judiciaire en 1923, le château Margaux servait de référence-chapeau aux productions environnantes depuis au moins un siècle. Par exemple, dès 1840, le château d'Alesme-Becker, aujourd'hui membre de l'appellation Margaux, utilise l'image du château Margaux sur son étiquette¹¹¹ pour mieux vendre ses produits.

Les délimitations administratives constituées à partir de 1935 par les services de l'INAO reprendront le tracé judiciaire de ces premières appellations d'origine. Il en est ainsi pour l'AOC Margaux, dernière-née des AOC du Médoc.

Le problème tient à ce que les délimitations administratives sont basées sur des cahiers des charges qui doivent indiquer des facteurs de typicité à la fois naturels et humains. Pour répondre à cette exigence, les critères géophysiques ces appellations ont construits *a posteriori* comme la description des caractères d'une aire déjà délimitée. Du fait de ce raisonnement tautologique, ceux-ci excluent en théorie les zones de production non incluses antérieurement et assurent la stabilité de l'appellation. Mais cette recomposition n'est pas parfaite et est en risque de contestation¹¹².

Tant que l'INAO garde la main sur les choix de délimitation, cette tension ne pose pas de problème. Toutefois, celle-ci est problématique dans la mesure où ces facteurs naturels peuvent être légitimement invoqués sur le plan juridique pour faire évoluer ces aires d'appellation héritées de la loi de 1919. C'est la stratégie qu'a employé, avec succès Philippe Raoux et ses avocats.

¹¹¹ Roudié. *Vignobles et vigneron*s.

¹¹² Humbert. « L'INAO, de ses origines à la fin des années 1960 ». p. 695

Les arguments scientifiques de Philippe Raoux ne peuvent être infirmés par l'INAO sur le même fondement

Les arguments de Philippe Raoux sont essentiellement *naturalistes*, ce qui les rend irrecevables dans le cadre de la procédure administrative de l'INAO, pour qui ce type de critères n'est pas prédominant pour les appellations constituées sur la base de la loi de 1919. Toutefois, cet état de fait n'est pas un argument juridiquement recevable, et l'analyse des échanges d'arguments entre les parties montre comment Philippe Raoux et ses avocats ont su habilement exploiter la force de ce type d'arguments pour démontrer l'absence de fondement *explicite* au refus de l'INAO.

Face à la requête de Philippe Raoux dans Arzac I, l'INAO soutient en défense devant le Conseil d'Etat que l'exclusion du château d'Arzac de la délimitation du 27 juin 1956 a été effectuée pour des motifs « purement techniques ». L'allégation est grossièrement erronée : aucune aire d'appellation communale du Médoc, et notamment celle de Margaux, n'a été délimitée en recourant à des techniques scientifiques d'analyse des sols.

Cela explique probablement pourquoi l'INAO n'a pas présenté le dossier de la commission de délimitation au Conseil d'Etat, en arguant que ses conclusions auraient été présentées oralement. Une autre contre-vérité flagrante, dans la mesure où les travaux des commissions sont des documents extrêmement précieux, systématiquement conservés par les comités nationaux de l'INAO, et réutilisés pour chaque nouvelle procédure de délimitation.

A l'appui de sa demande, Philippe Raoux présente, quant à lui, un dossier d'apparence solide. Le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), service public de référence en matière d'analyse des sols, certifie, que les terrains du château d'Arzac présentent des « caractéristiques de terroir semblables » à celles « d'unités disséminées au sein de l'aire d'appellation Margaux ». Le terroir est ici réduit à ses caractéristiques géologiques.

La décision du Conseil d'Etat prend soin de préciser que l'étude du BRGM : « [repose] sur une cinquantaine de sondages ou forages et sur des techniques d'investigations cartographique et informatique dont la valeur scientifique n'est pas contestée ». La qualité des techniques utilisées est utilisée comme un argument à l'appui de leurs conclusions. Au contraire, l'étude établie le 11 octobre 1988 par le directeur de l'institut de géographie de l'université de Bordeaux III Montaigne, qui pourrait pourtant se prévaloir d'une forte légitimité professionnelle et institutionnelle, « n'infirme pas réellement » les conclusions du BRGM. Ces deux légitimités, scientifiques et institutionnelles, mises en parallèle, indiquent une préférence nette du juge pour la première au détriment de la seconde.

Cette préférence est telle que le juge va reconnaître qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise par l'INAO. L'INAO aurait commis une erreur grossière, évidente, au regard des éléments du dossier. La supériorité de l'étude du BRGM sur celle du directeur de l'institut de géographie de l'université Bordeaux III Montaigne est si grande qu'elle saute aux yeux de tout esprit éclairé.

Les arguments géographiques de l'INAO sont moins convaincants que les preuves scientifiques fournies par le BRGM

Le BRGM ne prend en compte dans ses travaux que les facteurs naturels. Il ne considère pas l'insertion du vignoble dans un territoire, ni les pratiques culturelles. Comme l'indique Michel Réjalot, professeur de géographie et spécialiste du vignoble bordelais : « Dans ses travaux, le BRGM n'a aucune notion de la territorialité. Ce sont des naturalistes purs »¹¹³. Au tournant des années 1990, l'importance du BRGM dans la délimitation des terroirs viticoles s'accroît. L'objectif de certains de ses membres est alors de parvenir à rendre parfaitement objectivables les terroirs, grâce à des techniques scientifiques poussées. Pierre Laville, expert du BRGM d'Orléans, donne, dans un article de 1993 publié au *Bulletin de l'OIV*, sa vision de l'informatique comme d'un « outil pour révéler les terroirs »¹¹⁴.

Le BRGM est un des premiers à développer des logiciels à même de recouper des données géologiques, climatiques et pédologiques et à les appliquer à des aires géographiques précises. Ses ingénieurs développent alors la notion d'« unité de terroir de base » qui assigne à un espace une sorte de carte d'identité naturelle.

Contrairement au BRGM, l'INAO ne fait pas appel exclusivement à des experts provenant de disciplines des sciences physiques. Au contraire, les chercheurs en sciences sociales tiennent une place significative dans la conduite des travaux utilisés dans le contentieux d'Arsac. Le point de vue de la majorité des géographes concernant la définition des appellations d'origine est résumé lapidairement par Michel Réjalot¹¹⁵: « L'appellation n'est absolument pas la reconnaissance d'un milieu naturel. ».

Philippe Roudié, géographe et expert reconnu de la région bordelaise, auteur d'une somme sur ses évolutions de 1850 à 1980, est ainsi convoqué afin de prendre en considération la requête de Philippe Raoux¹¹⁶. De même, René Pijassou, alors président de l'institut de géographie de l'université Bordeaux III Montaigne et ayant publié seulement huit ans auparavant une somme devenue la référence en matière de travaux géographiques sur le Médoc¹¹⁷ se rend, pendant une journée, sur la propriété d'Arsac. Ses conclusions, utilisées par l'INAO, concluent négativement au rattachement du château d'Arsac.

Enfin, le 14 octobre 1994, la commission d'enquête rend un rapport « sérieusement étayé »¹¹⁸ défavorable à l'inclusion du château d'Arsac dans l'appellation. Un géologue de l'association pour la protection de l'intégrité et de l'environnement du territoire agricole

¹¹³ Réjalot. Entretien.

¹¹⁴ Laville, Pierre, et Gilles Mesnier. 1991. « L'informatique, un outil pour révéler les terroirs. » In ASTEVIM éditions.

¹¹⁵ Réjalot. Entretien.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Pijassou, René. 1980. *Le Médoc : un grand vignoble de qualité*. Paris: Tallandier.

¹¹⁸ Conclusions du commissaire du gouvernement Jean de l'Hermitte, sur la décision Arsac III (CE 2 / 6 SSR, du 2 octobre 1996, n°164289).

(APIETA), une association qui vise à la préservation des équilibres territoriaux, produit une analyse très critique de la façon dont le BRGM a travaillé. Mais cette collection de nouveaux arguments n'emportera pas l'adhésion du Conseil d'Etat, qui imposera à l'INAO d'inclure au moins partiellement le château d'Arsac dans l'appellation Margaux¹¹⁹.

Afin de comprendre les raisons pour lesquelles d'une part, l'argumentaire naturaliste de Philippe Raoux est efficace, et d'autre part, pour lesquelles l'INAO craint que ce type d'argumentation, s'il obtenait gain de cause, ne constitue un inopportun précédent, il convient de revenir sur le contexte dans lequel se situe cette décision.

4.2. Un risque crédible d'ouvrir à une contestation généralisée des appellations d'origine contrôlées françaises

Les arguments naturalistes sont alors considérés comme plus objectifs que les appréciations de l'INAO

La conception naturaliste des appellations d'origine, considérant qu'une terre avec les mêmes propriétés physiques que celles représentatives d'une appellation devrait avoir le droit de la rejoindre, est un point de vue partagé par une partie notable de juristes au moment où l'affaire d'Arsac a lieu, au nom d'un renforcement de l'objectivité des choix de l'INAO.

En 1992, Dominique Brémond argumente dans un mémoire de droit très remarqué en faveur d'une meilleure correspondance entre la définition juridique de l'appellation d'origine et la définition scientifique du terroir. « Le terroir, c'est l'aire délimitée », affirme-t-il. Il appelle alors à « fixer dans le droit les principes, modalités et sanctions de sa délimitation »¹²⁰. Alors, certains praticiens affirment des positions qui sembleraient aujourd'hui difficile à défendre, tel Jacques de Lanversin, professeur de droit de l'urbanisme à l'université d'Aix Marseille III, qui déclare à la Revue du vin de France en novembre 1993 que « je crois très sincèrement que les mérites imputables au seul vigneron ne représentent pas plus de 10% parmi l'ensemble des mérites qui aboutissent à créer un vin excellent »¹²¹.

L'appellation d'origine ne serait que « la reconnaissance juridique du concept de terroir »¹²². Les deux notions seraient, suivant cette acception, appelées à correspondre, et donc à disposer de critères de définition analogues. La définition non-juridique du terroir devrait alors influencer la définition juridique d'appellation d'origine contrôlée.

¹¹⁹ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 28 juillet 1995. N°158609, Arsac II.

¹²⁰ Brémond, Dominique. 1992. « Procédure et contentieux AB la délimitation des aires de production des V.Q.P.R.D. en France. Application à l'aire de production des Côtes du Rhône. » Mémoire DESS droit de la vigne et du vin. Université d'Aix-Marseille.

¹²¹ Cité par Pitte, Jean-Robert. 1999. « A propos du terroir ». *Annales de géographie* (605).

¹²² Le Goffic, Caroline. 2011. *La protection des indications géographiques*. LexisNexis.

Derrière cette acception, est présente l'idée selon laquelle les propriétés du sol, du sous-sol et du climat seraient plus objectives, et donc moins arbitraires, que les pratiques humaines. Cet argument sert à remettre en question le pouvoir discrétionnaire, jugé par certains excessif, de l'INAO. Ainsi, dans un article publié au bulletin de l'organisation internationale de la vigne et du vin en 1993, Pierre Laville, expert au bureau de recherche géologique et minière (BRGM) d'Orléans, alerte du fait que « la délimitation des aires d'appellation connaît une crise de crédibilité faute de s'appuyer sur une notion de terroir suffisamment précise pour engendrer des méthodes de délimitation objectives »¹²³. Dans le même texte, Pierre Laville appelle à ce qu'un comité scientifique indépendant évalue la compétence des experts de l'INAO et leur fixe un mandat limité dans le temps. Cela permettrait, selon lui, de faire mieux correspondre leurs méthodes à celles de la recherche scientifique la plus récente.

La demande pour des produits typiques liés à un terroir naturel se développe

Le besoin d'apporter des garanties de la typicité du terroir naturel réponds aussi aux nouvelles demandes des consommateurs. Le « goût du terroir » n'est perçu positivement par les acheteurs qu'à partir de la décennie 1970. Cela a pour conséquence la constitution d'une politique de la qualité passant par la typicité. Cette stratégie est menée de front par l'INAO. En 1972 premier « essai sur la dégustation des vins » publiés en prévision de l'instauration de dégustations d'agrément obligatoires. La décennie 1980 voit la « victoire du terroir »¹²⁴ avec l'association de celui-ci, dans l'esprit des consommateurs, avec la qualité. Par contraste, quelques décennies auparavant, dans les années 1950, la marque est un élément bien plus déterminant de la qualité que la provenance. L'AOC devient une garantie de cette typicité. Le terroir devient un élément qualitatif fort.

Or, le socio-terroir est rarement valorisé auprès des consommateurs. Soit les propriétés physiques du terroir sont valorisées, soit le travail du vigneron est mis en avant. Au contraire, les savoirs collectifs mis en œuvre dans un espace géographique donné sont rarement un argument de vente¹²⁵.

Symbole de cette importance, lors des *entretiens de Bordeaux* de septembre 1991, Philippe Roudié, géographe et expert reconnue de la viticulture bordelaise, qui pourtant n'a de cesse de rappeler que « le terroir n'appartient pas au vocabulaire bordelais » met alors en garde l'INAO

¹²³ Laville, Pierre. 1993. « Unités de terroir naturel et terroir. Une distinction nécessaire pour redonner plus de cohérence au système d'appellation d'origine ». *Bulletin de l'office interprofessionnel des vins* (745-746): 227-51. p. 231.

¹²⁴ Jacquet, Olivier. 2018. « Historique et état des lieux des appellations en France de leur naissance à nos jours ». In *Les appellations viticoles : leur histoire, leur avenir*, 35-51.

¹²⁵ Fassier-Boulangier, Sylvaine. 2019. « L'AOC ne ferait-elle plus rêver ? Quand les vignerons y renoncent pour mieux valoriser leurs terroirs ». *Pour* (237-238): 283-95.

sur le fait que faire primer les facteurs historiques et humains au point d'en oublier les facteurs naturels porte atteinte à l'image de marque des appellations d'origine¹²⁶.

L'internationalisation du droit des appellations viticoles pousse à l'objectivisation des critères de l'AOC

L'internationalisation du droit des appellations d'origine favorise les justifications « objectives », c'est-à-dire principalement naturelles, de l'existence des appellations d'origine. La naturalisation des terroirs justifie le caractère non-délocalisable de ces productions.

Les accords de Marrakech signés le 14 avril 1994 créant l'OMC opèrent un « véritable changement de dimension dans la dynamique normative propre au droit rural »¹²⁷. Pour la première fois, un accord multilatéral comprenant un nombre très important de membres consacre certaines de ses clauses, en particulier les articles 22 à 24 des ADPIC¹²⁸, aux vins à origine géographique.

Or, l'INAO cherche activement à peser dans ces évolutions et à faire prévaloir « sa » conception du terroir. Les agents de l'INAO influencent les négociations de l'accord ADPIC. « La compétence [des agents de l'INAO] fait évoluer sur le plan mondial la compréhension des systèmes d'AOP et d'IGP. Cette coopération des agents de l'INAO crée un environnement mondial favorable à la conclusion d'accords internationaux »¹²⁹. Les travaux internationaux visant à élaborer une définition commune de la notion de « terroir » débutent réellement avec la création, en 1996, d'un groupe de réflexion de l'OIV sur le sujet¹³⁰. L'engagement d'une telle réflexion est un succès pour l'INAO, dans la mesure où ces travaux prennent pour base les conclusions tirées du premier congrès international des terroirs viticoles organisé par l'INAO les 17 et 19 juillet 1996 à Angers.

La focalisation sur les aspects naturels du terroir est une demande des partenaires commerciaux de la France ainsi que des institutions européennes. Comme l'explique le professeur Bertil Sylvander, « Les textes européens sur la qualité spécifique, suspectés d'être anticoncurrentiels par nos partenaires anglo-saxons et scandinaves, n'ont en effet pu être

¹²⁶ Cité dans Rouvellac, Eric. 2013. *Le terroir, essai d'une réflexion géographique à travers la viticulture*, habilitation à diriger les recherches en géographie. Université de Limoges. p. 36.

¹²⁷ Masgonty, Franck. 2008. « OMC et environnement : les activités vitivinicoles françaises au défi de l'avènement du droit rural mondial ». In *Les pouvoirs publics, la vigne et le vin - histoire et actualités du droit*, Bordeaux: Féret, 199-233. p. 208.

¹²⁸ Accords sur les droits de propriété intellectuelle relatifs au commerce.

¹²⁹ Wolikow, Humbert. *Une histoire des vins et des produits d'AOC*. p. 108.

¹³⁰ Asselin C., Fanet J., Falcetti M., « Terroir et internationalisation », *Revue française d'œnologie*, n°247, Juin/juillet 2011, 27-30.

adoptés qu'en contrepartie d'une garantie d'objectivité et d'impartialité des organismes de contrôle »¹³¹.

L'émergence d'un droit européen des appellations d'origine pousse également dans le sens d'une plus grande importance accordée aux facteurs naturels. En 1989, la décision Lago di Caldarò¹³² de la Cour de justice des Communautés européennes est la première à contrôler les critères de délimitation d'une aire d'appellation d'origine par un Etat-membre. Elle rend ainsi potentiellement contestables les AOC françaises devant la Cour de justice. Or, les critères employés par la Cour sont plus approfondis que ceux du Conseil d'Etat. La CJCE applique un contrôle entier et s'attache à vérifier « que des différences géoclimatiques entre les nouvelles parcelles et celles rattachées à l'appellation existent 2) que ces différences géoclimatiques ont une influence réelle sur la typicité des produits ».

Sur le plan administratif, la réforme de 1990 créant la politique communautaire de qualité influence les concepts de l'INAO vers une plus grande prise en compte de la naturalité¹³³. Claire Delfosse, géographe spécialiste des appellations fromagères, décrit ce qu'elle qualifie de « dérives environnementalistes » :

« la nécessité de la preuve, exigée dans les textes européens, mène à des *dérives environnementalistes* et au recours prépondérant aux sciences dites dures. [...] [certains producteurs] à la recherche de principes de délimitation irréfutables, prônent la mise au point d'un système d'information géographique visant à définir des unités de terroir naturel à partir de données géologiques. Ce faisant, ils remettent en cause les délimitations viticoles qui, depuis 1908, s'appuient aussi sur les usages et s'attaquent par conséquent à la notion de terroir telle qu'elle est entendue pour le vin »¹³⁴.

*

*

*

En créant un précédent de contestation sur des fondements naturels d'une appellation d'origine héritée de la loi de 1919, la demande de Philippe Raoux crée un risque crédible de multiplier les demandes en direction de l'INAO et les contentieux subséquents. Or, non

¹³¹ Sylvander, Bertil. 1995. « origine géographique et qualité des produits : approche économique ». *Revue de droit rural* (n°237): 465-73.

¹³² Cour de justice de Communautés européennes. 25 avril 1989. Commission des communautés européennes contre République italienne. Affaire 141/87.

¹³³ Vincent, Éric, Gilles Flutet, et Jacques Gautier. 2019. « L'INAO, acteur majeur de l'évolution du système de valorisation des productions agricoles sous signes garantis par l'État ». *Pour N° 237-238(1)*: 141-53.

¹³⁴ Delfosse, Claire. 1997. « Nom de pays et produits de terroir. Enjeux des dénominations géographiques ». *L'espace géographique*: 222-30.

seulement cette situation conduirait à une perte de contrôle de l'Institut sur la gestion des AOC, mais cela lui poserait également des problèmes matériels de gestion de cet afflux de demandes.

En effet, l'INAO, ayant vu rapidement son périmètre d'attributions s'étendre sans recevoir des moyens équivalents, est alors en situation de surcharge administrative. Or la demande de Philippe Raoux est le fait d'un producteur isolé, et jusqu'alors, les demandes isolées n'étaient pas acceptées, précisément pour des raisons d'efficacité. Le refus de l'INAO pourrait donc être lié à des raisons *gestionnaires*.

5 – Un risque de surcharge administrative et contentieuse de l'INAO

« Où va l'INAO ? La question peut paraître abrupte, voire incongrue ; pourtant, elle doit être posée tellement, depuis trois ans, cette importante institution a évolué » - Dominique Denis, revue de droit rural, 1993¹³⁵.

Les conclusions du commissaire du gouvernement Ronny Abraham apportent un élément essentiel à la compréhension des enjeux sous-jacents au contentieux d'Arsac : « En réalité, la véritable motivation du refus opposé par l'INAO, outre la circonstance que la société du Château d'Arsac ne paraît pas soutenue dans sa revendication par le Syndicat viticole de Margaux, paraît résider dans l'observation, qui figure dans son mémoire en défense, qu'elle répugne à engager une procédure de révision, opération délicate s'il en est, *à la demande d'un seul propriétaire et en dehors d'un cadre général*, car nous dit-il, "si l'INAO devait réviser une délimitation sur simple demande d'un particulier, les appellations seraient sans cesse remises en cause" et "l'acceptation d'une demande individuelle risquerait de faire tache d'huile". »

Ce moyen, qui aurait pourtant constitué une erreur de droit, n'est pas soulevé par le requérant et n'est donc pas examiné. Mais il permet d'expliquer le refus obstiné de l'INAO : celui-ci ne peut pas *matériellement* se permettre de subir une explosion des requêtes de révision de délimitation.

Le volume d'aires d'appellation d'origine contrôlées que l'INAO a à gérer connaît alors son paroxysme (4.1.). L'INAO est, au début des années 1990, l'héritier d'une décennie d'extension de ses missions (4.2.). De plus, il est davantage sollicité pour défendre les appellations françaises à l'international et doit assurer le rôle de courroie de transmission de la politique européenne de qualité (4.3.). Or, ses moyens matériels ne lui permettent pas d'assurer efficacement toutes ces missions (4.4.). Il ne peut donc pas se permettre de créer un précédent par lequel tout requérant individuel peut demander à réviser les critères des appellations d'origine existantes. L'INAO craint alors d'être écrasée par une masse insoluble de contentieux et de contre-expertises à fournir.

5.1. Un volume de vignobles sous AOC en augmentation

Selon Joseph Capus, le volume total de vins éligibles à l'AOC ne devait pas dépasser 15%¹³⁶. Cette limite, liée à la volonté de maintenir le statut d'élite des AOC, est aussi une limite pratique tenant à la capacité de gestion administrative de l'INAO. En dépit de cela, le nombre et la superficie d'aires d'appellation d'origine que l'INAO a la charge de gérer augmente de façon

¹³⁵ Denis, Dominique. 1993. « Droit de la vigne et du vin ». *Revue de droit rural* (n °214): 261-66.

¹³⁶ Jacquet, Olivier. 2018. « Historique et état des lieux des appellations en France de leur naissance à nos jours ». In *Les appellations viticoles : leur histoire, leur avenir*, 35-51.

très importante pendant la décennie 1980. Cette augmentation est due à la « reconnaissance », à la création par l'INAO d'appellation sans réelle existence antérieure, ni de notoriété préalable. Ainsi en est-il de l'appellation côtes du Languedoc devenue AOC par le décret du 24 décembre 1985, ou de côtes de Provence.

En conséquence, la part de la production viticole totale classée en appellation d'origine passe de 11% en 1950 à 35% en 1989 (cf. document n°2)¹³⁷. En 1995, les courbes se croisent : plus de la moitié du vignoble devient vin de qualité produit dans une région déterminée (VQPRD)¹³⁸. (Cf. document n°3)¹³⁹.

Document n°2 : volume d'hectares de vignes labellisées AOC et V.D.Q.S, 1975-1989

Années	A.O.C.	V.D.Q.S.	Cognac	Autres vins	Total	A.O./Total
1975/76	274.918	71.992	96.750	761.833	1.205.443	36,8 %
1985/86	374.937	13.655	82.838	529.344	1.000.774	48,4 %
1986/87	386.545	13.314	81.643	500.911	982.413	50,1 %
1987/88	409.564	12.465	79.733	455.882	960.573	53,3 %
1988/89	430.214	12.559	78.609	425.461	946.843	56,1 %

Source : CNAOC - en nombre d'hectares

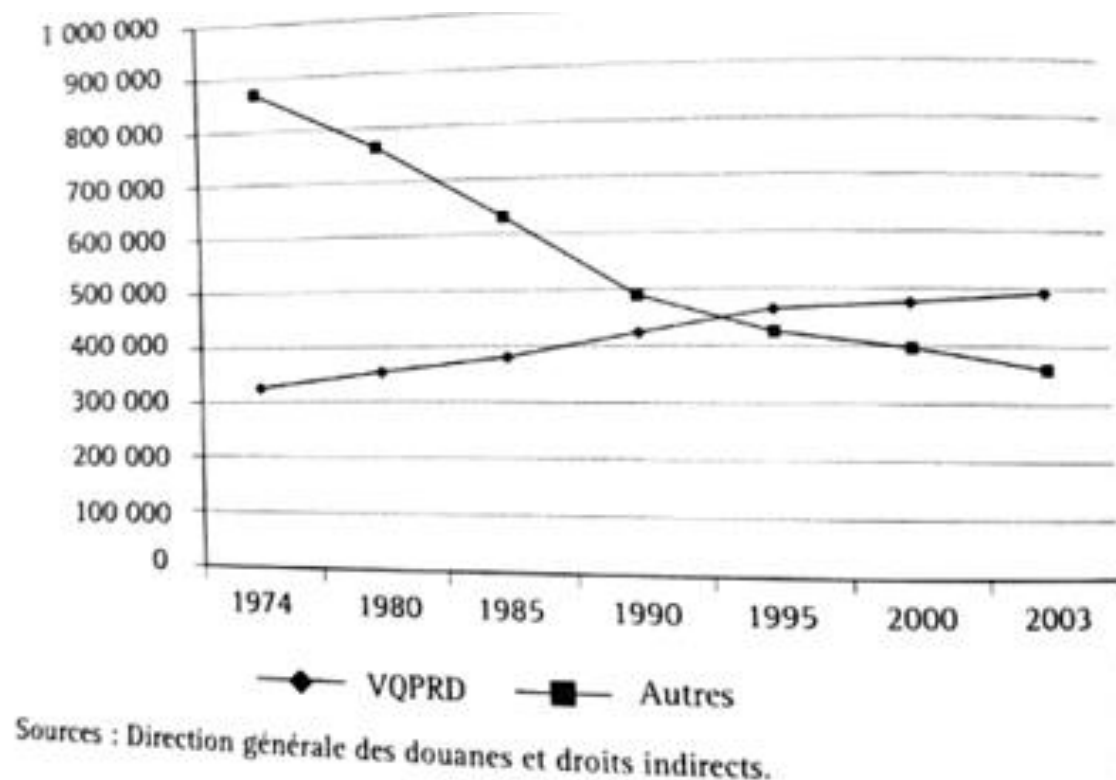
Le dernier recensement général de l'agriculture fait apparaître qu'un viticulteur sur deux (52 %) produit des vins de qualité.

¹³⁷ Barbier, Bernard. 1990. *Rapport sur le projet de loi relatif aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires bruts ou transformés*. Sénat. Rapport législatif.

¹³⁸ La nomenclature des VQPRD comprends en son sein les appellations d'origine contrôlée ainsi que les vins délimités de qualité supérieure (VDQS), catégorie utilisée jusqu'en 2011.

¹³⁹ *Ibidem*. p. 328.

Document n°3 : évolution des superficies plantées en VQPRD, 1974-2003



5.2. Un cas survenant au terme d'une décennie d'extension des missions de l'INAO

Par touches successives, les services de l'INAO se voient chargés, ou se chargent de leur propre initiative, de missions supplémentaires. De sa propre initiative, l'INAO se dote d'un service économique en 1985. Elle mène avec celui-ci des analyses des marchés vitivinicoles à destination des producteurs. Elle est aussi sollicitée pour des missions connexes, comme le recensement de tous les châteaux bordelais à partir de 1990, en vue de règlementer l'utilisation de ce terme¹⁴⁰.

De plus, depuis la loi du 16 novembre 1984, l'INAO dispose d'une pleine compétence pour proposer les décrets créant et modifiant les conditions des appellations d'origine contrôlées viticoles. Auparavant, deux systèmes coexistaient. La loi du 6 mai 1919 avait consacré certaines appellations par la voie judiciaire ; celles-ci ne pouvaient être révisées qu'en vertu d'une loi. Les autres étaient du ressort de l'INAO. Désormais, l'INAO peut proposer des décrets de modification des AOC judiciaires telles que le Champagne, Bourgogne ou Cognac. Les syndicats de ces appellations lui font alors des demandes appuyées pour revoir des délimitations parfois figées depuis des décennies. Le travail à réaliser est important et mobilise ses effectifs.

¹⁴⁰ Denis, Dominique. 1993. « Le statut juridique du château vinicole ». *Revue de droit rural* (n°213): 198-213. Cette réglementation sera créée par un décret du 7 janvier 1993.

5.3. Le début des années 1990, un tournant dans l'internationalisation et l'eupéanisation de l'action de l'INAO

D'office chargée exclusivement de la politique de qualité en matière de vins et spiritueux, celle-ci voit au tournant des années 1990 le champ de ses missions s'élargir profondément, sous l'influence de l'Union européenne. En prévision de la réforme communautaire de 1992, la loi du 2 juillet 1990 portant réforme des appellations d'origine confie à l'INAO la gestion de tous les produits agricoles sous signes de qualité. Le règlement 2081/92 CEE relatif aux appellations d'origine contrôlée établit le système communautaire des AOP/IGP, dont l'INAO est chargé de l'application en France.

De plus, au tournant des années 1990, en raison de la mondialisation du marché du vin, l'INAO doit défendre les appellations d'origine française dans un nombre accru de contentieux internationaux. Le volume de vins français vendus à l'export par an augmente alors de 3,4% par an depuis 1980¹⁴¹. En retour, pénétration des vins du Nouveau Monde sur le marché français augmente de façon particulièrement importante pendant la première moitié de la décennie 1990. Entre les seules années 1994 et 1995, le nombre de vins sud-africains, américains, argentins et australiens bondit de près d'un tiers (cf. document n°4).

Document n°4 : importations françaises des vins du « Nouveau Monde » , milliers d'hectolitres, 1994-5 – 2004-5

	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Chili	5,6	21,4	38,1	59,9	73,7	79,9	91,8	141,6	147,7	205,9	242,8
Afrique du Sud	26,2	36,3	33,3	34,3	40,6	42,4	56,8	76,0	63,6	76,3	62,2
États-Unis	16,6	29,2	33,8	44,6	42,3	53,6	57,7	66,5	115,5	95,5	100,2
Australie	6,3	6,00	12,4	21	22,1	46,9	65,8	62	77	96,8	109,0
Argentine	16,4	20,9	18,8	24,7	18,1	13,1	16,8	16,3	27	33,6	25
Total	71,1	113,8	136,4	184,5	196,8	235,9	288,9	362,4	430,8	508,1	539,2

Source: Viniflor-Direction générale des douanes et des droits indirects.

L'INAO intervient alors dans un nombre croissant d'affaires d'utilisation litigieuses de dénominations géographiques françaises à l'international. L'Edelweiss Champagne, une boisson pétillante à base de fleur de sureau, fabriquée par un industriel anglais, est interdite en 1993 à la suite d'un long contentieux porté par l'INAO. En septembre 1994, le parlement canadien adopte une loi (C-57) qui considère les appellations « Bordeaux » et « Médoc »

¹⁴¹ Laborie, Stéphane. 2008. « Les institutions internationales et la protection des indications géographiques ». In *Les pouvoirs publics, la vigne et le vin - histoire et actualités du droit*, Bordeaux: Féret, 85-114.

comme génériques. Sur demande du CIVB, l'INAO intervient¹⁴². En 1995, une loi américaine légitime l'usage de terminologies « semi génériques » comme Chablis, Sauternes, Bourgogne, Porto. L'INAO intervient à nouveau.

Les imports en volume et en valeur dans l'UE sont quasiment multipliés par deux entre 1991-2 et 1995-6 (cf. document n°5¹⁴³).

Document n°5 : volume d'imports/exports de vins envers l'Union européenne, milliers d'hectolitres, 1991-2004

	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2004
Imports	2 315	2 667	4 648	5 562	6 485	8 823	11 657
Exports	9 584	12 167	9 876	12 250	11 589	12 328	13 944
Solde	+ 7 269	+ 9 499	+ 5 228	+6 688	+ 5 104	+ 3 505	+ 2 287

5.4. Face à ces missions renforcées, le manque patent d'effectifs de l'INAO

Le rapport annuel de l'INAO pour 1986 signale des problèmes d'effectifs dans le bordelais :

« Actuellement, 3 ingénieurs et un adjoint technique sont chargés de la délimitation. Le seul problème qu'il devient maintenant urgent de résoudre concerne la fin du financement. En effet, lorsque fut décidé le financement exceptionnel des travaux de délimitation en gironde, il n'avait pas pu être pris en compte le financement de l'examen des réclamations dont l'importance était prévisible. Un bilan peut être dressé maintenant avec précision au 1/10/1986 avec plus de 1000 réclamations restant à étudier sur 163 à parcelles couvrant 5875 hectares. L'expérience acquise pour l'examen des réclamations, avec la procédure éprouvée par les experts avec concertation avec les syndicats viticoles, nous conduit à penser qu'il faut trouver un financement jusqu'à la fin de 1988. Pour l'instant, le financement n'est assuré qu'à la moitié 1987 et on doit être soucieux de ne pas laisser ce travail inachevé. Son aboutissement est en effet indispensable pour faire reconnaître les plus officiels en mairie, lesquels sont à la base de la définition des terroirs d'AOC à protéger contre les atteintes de l'urbanisation et des industries très vivement ressenties ».

¹⁴² Smith, Andy, et Olivier Costa. 2006. « Défendre le vin de Bordeaux - pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention ». In Michel, Hélène (dir.). *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts*, Strasbourg : Presses universitaires de Strasbourg.

¹⁴³ Smith, de Maillard, Costa. *Vin et politique*. p. 102.

« A court terme, avec les risques de pénurie aggravée de personnel administratifs sur Bordeaux, on ne doit attendre aucune amélioration de l'informatisation¹⁴⁴ ».

L'évolution de ses effectifs ne suit pas celle de ses missions. En 1995, Norbert Olszak fait le constat que « l'INAO est devenu un organisme dont le domaine de compétence est trop vaste par rapport à ses moyens »¹⁴⁵. L'adjonction de produits, comme les fromages, de nature différente de celle des produits habituellement pris en charge, alourdit encore le travail de ses personnels, forcés de se réadapter.

Un échange de questions/réponses écrites entre Jean Cluzel, sénateurs de l'Allier le Ministère de l'Agriculture, publié dans le Journal Officiel du Sénat le 8 septembre 1994, illustre cette situation problématique¹⁴⁶. Jean Cluzel demande des explications au Ministère, car, selon ses informations :

« [...] en 1990, l'effectif de l'institut était de 128 personnes. Aujourd'hui, le déficit est estimé à 57 personnes. En outre, après la loi du 2 juillet 1990 étendant les compétences de l'INAO, les besoins supplémentaires en personnel ont été chiffrés à 83 personnes, soit un déficit total de 140 emplois. Il lui précise que, depuis, seuls 53 postes ont été créés, alors que le ministère de l'agriculture avait pris un engagement triennal pour apurer cette situation et que, malgré la multiplication des contrats précaires, l'INAO n'est toujours pas en mesure d'assurer ses missions de service public, pénalisant ainsi toute la filière professionnelle agricole des AOC. »

Le ministère, apportant une réponse nécessairement rassurante au sénateur, ne peut toutefois que reconnaître la réalité de ces déficits d'effectifs¹⁴⁷:

« Afin de faire face à ces nouvelles missions, la subvention du ministère de l'agriculture et de la pêche a été portée à 65,4 MF en 1994, contre 32,6 MF en 1990. Dans le même temps, les effectifs de l'INAO sont passés de 128 à 181 agents. De plus, l'institut a bénéficié de l'exemption de la procédure du gel des postes au titre des années 1993 et 1994. Toutefois, comme le souligne l'honorable parlementaire, il apparaît que l'effort de l'Etat reste en deçà des demandes formulées par l'INAO et par les professionnels des secteurs concernés. »

¹⁴⁴ INAO. 1986. Rapport public annuel, p. 286.

¹⁴⁵ Olszak, Norbert. 1995. *Le droit des appellations d'origine et indications de provenance*. Tec & Doc. p. 81.

¹⁴⁶ Ministère de l'Agriculture. 1994. « Réponse du ministère : Agriculture ». *Journal officiel du Sénat*: 2955.

¹⁴⁷ Ministère de l'Agriculture. 15 décembre 1994. « Réponse du ministère : Agriculture ». *Journal officiel du Sénat*: 2955.

*

*

*

Dès avant la survenue de l'affaire d'Arsac, l'hypertrophie de l'INAO, sa tendance à poursuivre ses propres objectifs au détriment du mandat qui lui a été fixé est critiquée :

« Ce qui nous paraît grave, à travers cette évolution et au-delà de ces péripéties, c'est la nature de plus en plus administrative que l'INAO est en train de prendre. Il agit comme une administration, et se gère de même. Le rôle des professionnels, primordial au départ, ne paraît plus aujourd'hui que comme secondaire. L'INAO prend des allures d'office d'intervention »¹⁴⁸.

L'affaire d'Arsac et ses suites, si elles ne changent pas fondamentalement le fonctionnement de l'INAO, servent à lui rappeler les limites de sa capacité à diriger la politique des appellations viticoles. Victime du péché d'*hubris* de l'INAO, Philippe Raoux, en « faisant appel à Dieu »¹⁴⁹ aurait rétabli l'équilibre. La suite de cette affaire se conforme-t-elle aussi aux canons de la tragédie antique ?

¹⁴⁸ Denis, Dominique. 1993. « Droit de la vigne et du vin ». *Revue de droit rural* (n °214): 261-66.

¹⁴⁹Pour reprendre l'expression imagée d'un viticulteur témoin de cette affaire. Farmer. « Codifying Consensus ».

6 – Suites et conséquences de l’affaire d’Arsac

« L’AOC Margaux s’est réorganisée autour du sol après cette affaire. Après Château d’Arsac tout a changé. Tout le monde a été réévalué » - viticulteur de l’AOC Margaux, interrogé le 4 novembre 2010 à propos de l’affaire d’Arsac¹⁵⁰.

6.1. L’ouverture de la « boîte de Pandore »¹⁵¹ du Médoc

La crainte principale de l’INAO s’avère exacte : inspirés par le cas Arsac, les demandes de modifications de délimitation de l’aire d’appellation Margaux se multiplient. Entre 1998 et 2009 on compte 209 réclamations, pour une surface de 437 hectares¹⁵². Une nouvelle procédure de délimitation a doit dès lors être entamée à partir de 1996. Longue bataille juridique, elle s’achève 11 ans plus tard, en 2007 par la signature des décrets de délimitation de l’appellation Margaux¹⁵³ et, par effet de vase communicant, de l’appellation Haut-Médoc.

Comme il est de coutume dans les cas de délimitation controversés, les propriétaires évincés attaquent alors les décrets pris sur la base d’une multitude de moyens¹⁵⁴. Deux retiennent particulièrement l’attention, car ils témoignent d’une évolution des pratiques de l’INAO à la suite de l’affaire d’Arsac. La société du château Prieuré-Lichine soulève le moyen tiré de l’erreur manifeste d’appréciation de l’INAO et utilise des arguments similaires à ceux du château d’Arsac : elle se fonde sur des études pédologiques et écophysiologicals afin de prouver la similitude entre des parcelles exclues et d’autres représentatives de l’appellation Margaux. Toutefois, cette fois-ci, l’INAO a préparé sa défense : sur la base des informations collectées grâce au creusement de dix fosses pédologiques, elle démontre que les terrains en question ne remplissent pas les critères retenus pour prétendre à l’AOC.

Le second est en quelque sorte l’antithèse de celui avancé par Philippe Raoux. En contrepoint d’une délimitation fondée principalement sur des critères naturels, les requérants avancent que l’insuffisante prise en compte des facteurs historiques et humains entache le décret en cause d’une erreur de droit. Or, il est intéressant de noter que, si, comme le rappelle le rapporteur public Geffray, ces critères sont recevables et doivent être pris en compte, les modalités de leur prise en compte ne sont pas contrôlées par le juge sur le fondement de l’erreur manifeste d’appréciation.

¹⁵⁰ *Ibidem.*

¹⁵¹ Conclusions du rapporteur public Edouard Geffray. Conseil d’Etat 3 / 8 SSR. 30 novembre 2009, n°311113 – 311114 – 311120 et 312615. Château Marquis de Terme et autres.

¹⁵² Geffray. Conclusions.

¹⁵³ Décret n° 2007-1412

¹⁵⁴ Conseil d’Etat. Marquis de Terme.

Cet épilogue témoigne ainsi de la validité de la stratégie déployée lors d'Arsac I par Philippe Raoux.

6.2. Une victoire totale de Philippe Raoux

Philippe Raoux sort vainqueur de cet affrontement. 65 hectares de vignes du château d'Arsac seront incluses dans l'aire d'appellation Margaux. Arsac a finalement gagné ses lettres de noblesse dans l'appellation, même si Philippe Raoux nous a confié préférer se tenir à l'écart du syndicat de producteurs. Il est classé comme cru bourgeois en 2003, puis cru bourgeois exceptionnel en 2020, seul de l'AOC Margaux avec le Château Paveil de Luze.

Le préjudice de Philippe Raoux tenant à l'absence de classement par l'INAO a été reconnu par les tribunaux. Le 25 mai 2000, le tribunal administratif de Bordeaux estime fondée sa demande à réparation de la part de l'INAO et ordonne une expertise afin d'évaluer le montant de ce préjudice. Ce jugement est toutefois annulé le 6 avril 2004 pour irrégularité, le tribunal n'ayant pas examiné un des moyens de l'INAO.

Philippe Raoux soumet alors une nouvelle demande d'indemnisation. Le 9 décembre 2004, le tribunal administratif de Bordeaux condamne l'INAO à verser à la SA la Marjolaine la somme de 877 056 € en réparation du manque à gagner causé par la vente des vins produits sur les parcelles litigieuses en appellation « Haut-Médoc » plutôt que « Margaux ». Ce jugement est confirmé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 20 mars 2007¹⁵⁵. Dans cet arrêt, la cour qualifie l'attitude de l'INAO de constitutive d'une « faute ».

6.3. L'INAO, d'un « office d'intervention » à une « courroie de transmission »

L'INAO, accusé par certains d'avoir, au tournant des années 1990, des vellétés de piloter la politique d'appellation d'origine, réalise, avec l'affaire d'Arsac, son chant du cygne. Norbert Olszak prophétisait en 1995 qu'en raison de l'euphémisation des politiques publiques française, l'INAO, devenu assimilable à un service administratif conventionnel, ne serait à l'avenir plus « voué à n'être, vis-à-vis de Bruxelles, qu'une courroie de transmission, comme le sont tous les organismes administratifs nationaux dans le domaine agricole, ou agroalimentaire »¹⁵⁶.

Et en effet, les organismes de gestion connaissent au tournant des années 1990 une profonde crise de légitimité au niveau européen. En contrepartie du maintien de cette politique dans un cadre de marché unique intuitivement hostile à de telles mesures, les Etats, au premier chef desquels la France, doivent apporter des garanties de la solidité du lien entre les appellations d'origine et la zone géographique sur laquelle celles-ci sont implantées. En France, une importante réflexion au sein de la profession et de l'INAO se met en place. Les organismes de défense et de gestion (ODG), créés en 2008, en sont les héritiers.

¹⁵⁵ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6^e chambre, 20 mars 2007, n°05BX00262.

¹⁵⁶ Olszak, Norbert. 1995. *Le droit des appellations d'origine et indications de provenance*. Tec & Doc.

L'INAO est exsangue financièrement au début des années 2000. Elle n'arrive pas à mettre en œuvre la réforme du contrôle sur place, par manque d'inspecteurs. Le ministère refuse de lui affecter des moyens supplémentaires¹⁵⁷. L'INAO connaît une nouvelle réforme majeure en 2006. Il devient en charge de l'ensemble des signes de qualité et d'origine et est renommée Institut National de l'Origine et de la Qualité. Le contrôle des produits sous appellation est délégué à des Organismes de Contrôle (OC) agréés, librement choisis par les ODGs et simplement reconnus par le comité national de l'INAO. Les décrets de définition sont remplacés par des cahiers des charges proposés par les ODGs et votés par les comités nationaux.

Certains regrettent cette évolution, tel Eric Morain, avocat, pour qui l'INAO s'est « dépouillé, volontairement ou pas, de ses prérogatives de puissance publique », ce qui a conduit à une démultiplication des contentieux en raison d'une absence de « contrôle des contrôleurs », en l'espèce les groupements de producteurs¹⁵⁸.

6.4. Une jurisprudence plus favorable à une délimitation scientifique des appellations

Avec la mise sous astreinte de l'INAO décidée avec Arsac II, la requête de Philippe Raoux doit être traitée sur les fondements avec lesquels celui-ci a obtenu gain de cause, c'est-à-dire la similitude géologique des parcelles. Le nouveau projet de délimitation, signé par le premier ministre le 7 novembre, se base entièrement sur l'étude du BRGM de 1987¹⁵⁹, ce qui signe le ralliement de l'INAO, pour ce contentieux, à des critères naturalistes.

Comme l'annonçait l'affaire d'Arsac, la jurisprudence du Conseil d'Etat a évolué vers une plus grande prise en compte des facteurs naturels. Dans la décision *Association des viticulteurs monbadonnais*¹⁶⁰ le juge considère que le fait que l'INAO ait argué de l'absence de toute utilisation antérieure de la dénomination « Saint-Emilion » par les viticulteurs monbadonnais constitue une erreur de droit. L'absence d'usages antérieurs, pour utiliser une formulation désuète, « locaux loyaux et constants », n'est plus un argument suffisant. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Honorat en infère que « nous allons vers une évolution scientifique des délimitations des aires de production au détriment de la constance des usages, remise en cause par le décret-loi de 1935 et la loi de 1984 ».

Pour le commissaire du gouvernement Honorat, dans l'arrêt de 1999 : « permettre à l'INAO de se fonder sur la constance des usages reviendrait à lui permettre de figer indéfiniment les délimitations décidées dans les années 20, dont le décret-loi de 1935 puis la loi de 1984 ont entendu permettre de s'écarter ».

Dans un article daté de 2005 sur les tendances jurisprudentielles du contentieux de la délimitation des AOC, Anne Debrez note que « Les commissaires du gouvernement, dans leurs

¹⁵⁷ Smith, de Maillard, Costa. *Vin et politique*. p. 347.

¹⁵⁸ Morain, Eric. 2018 In *Les appellations viticoles : leur histoire, leur avenir*, 131-40.

¹⁵⁹ Cité dans les motifs de la décision Arsac V.

¹⁶⁰ Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 17 septembre 1999. N°183632. *Association des viticulteurs monbadonnais*.

conclusions, préconisent l'évolution scientifique des délimitations des aires d'appellation et semblent réduire « les usages » à titre d'accessoires à n'utiliser qu'exceptionnellement »¹⁶¹.

Cette évolution n'est toutefois pas univoque. Le Conseil d'Etat admet ainsi que des appellations d'origines anciennes, confrontées au problème de l'absence d'homogénéité naturelle que nous avons décrit plus haut, puissent limiter l'entrée de nouveaux producteurs selon des critères autres que naturels. Deux décisions prises dans l'appellation Champagne l'illustrent. Le fait que l'INAO juge insuffisant le seul critère d'une similitude géologique entre les parcelles ne constitue pas une erreur manifeste d'appréciation¹⁶². Le critère de l'antériorité des vignobles, tel que défini par la loi du 22 juillet 1927, est valide pour restreindre le droit au rattachement à cette aire d'appellation. Ces vignes doivent dès lors avoir été précédemment utilisées en vue de produire le type de vin concerné par l'appellation. En pratique, seules les vignes consacrées à la production de Champagne avant l'invasion de phylloxera sont donc éligibles à rejoindre l'appellation Champagne¹⁶³.

6.5. Le passage à un contrôle juridique entier des choix de délimitation de l'INAO

Dans un article écrit en 2005 à propos des tendances jurisprudentielles des AOCs, Anne Debrez, juriste, s'interroge : « Allons-nous bientôt passer à un contrôle plus approfondi, à la loupe, c'est-à-dire au contrôle de la qualification juridique ou allons-nous faire des allers et retours au contrôle à l'œil nu, avec l'erreur manifeste et la condamnation seulement d'une décision arbitraire, déraisonnable, mal étudiée, flagrante ? » Ce contrôle entier en matière d'aires d'appellation d'origine contrôlées sera reconnu neuf ans plus tard, à l'occasion de l'affaire Pic Saint Loup¹⁶⁴.

Le dispositif de cette décision présente un exemple du contrôle approfondi exercé désormais par le juge à propos des choix de délimitation d'aires d'appellations viticoles. Le Conseil d'Etat entre dans une analyse détaillée des motifs techniques autorisant ou non un rattachement. Procédant ilot par ilot, il prend ainsi par exemple en considération qu'« il ressort des pièces du dossier que les parcelles numérotées C-164 à 166 sont orientées plein nord et sont situées en bordure d'une route départementale dont le talus fait obstacle à l'écoulement des eaux » Arzac a ainsi bien préfiguré l'approfondissement du contrôle exercé par le juge administratif en matière de choix de délimitation des aires d'appellation d'origine contrôlée.

Cet approfondissement du contrôle du juge ne s'est toutefois pas accompagné, comme le craignait l'INAO, de leur intensification.

¹⁶¹ Debrez, Anne. 2005. « Les tendances jurisprudentielles des délimitations des appellations d'origine contrôlée vitivinicoles ». *Recueil le Dalloz*: 282-91.

¹⁶² Conseil d'Etat 2 / 6 SSR. 6 octobre 1999. N°159522. Union syndicale des calcaires du Blanzacais.

¹⁶³ Conseil d'Etat. 28 juillet 2000. N°16239. Arsonval ; Conseil d'Etat. 30 juin 2000. N°158468. Bragelogne-Beauvoir.

¹⁶⁴ Conseil d'Etat 3 / 8 CHR. 12 décembre 2018. N°409449. Pic Saint-Loup.

6.6. Un exemple n'ayant pas augmenté dans des proportions insoutenables le volume de requêtes

Bien que des requérants individuels aient, en théorie, toujours été autorisés à contester des délimitations d'aires d'appellation d'origine contrôlée, le cas Arsac a été considéré par le milieu viticole comme ayant le caractère d'une évolution de jurisprudence. Philippe Raoux a été vu comme la personne ayant contribué à ouvrir le droit de recours pour tout producteur :

« Je crois que dans l'histoire de la viticulture française, ça a été la première fois qu'une appellation a été modifiée sur demande d'un individu. J'ai reçu plein de coups de fils d'étudiants, des producteurs de l'appellation Cognac m'ont envoyé des petites bouteilles, m'ont appelé, m'ont demandé le nom de nom avocat. C'était la première fois qu'un viticulteur obtenait gain de cause sur son droit à l'appellation. »

Le règlement européen n°1308/2013 reprends ce principe et dispose en son article 95 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. D'autres parties intéressées peuvent s'associer à la demande. » Le droit producteur individuel à l'appellation est ainsi reconnu par le droit européen, même si celui-ci doit être « exceptionnel et dûment justifié » par les faits.

Toutefois, contrairement aux craintes de l'INAO, l'affaire d'Arsac n'a pas conduit à une explosion du contentieux des aires de délimitation d'AOC dans les années immédiatement suivantes. Une analyse quantitative de la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'INAO montre bien une croissance nette du volume d'affaires depuis 1980. Sur Arianeweb, les décisions comprenant « INAO », sont au nombre de : 4 entre 1980 et 1989, 22 1990-1999 ; 18 2000-2009 ; 77 depuis 2010 ; celles comprenant « AOC » : 1 entre 1980 et 1980 ; 10 entre 1990 et 2000 ; 16 entre 2000 et 2009 ; 45 depuis 2010. Mais dans le détail, cela lié d'une part à la hausse du contentieux des AOC non viticoles et d'autre part, cela est très rarement le fait de requérants isolés. Anne Debrez, juriste, constate dans un article de 2005, soit 10 ans après Arsac, que les annulations de décrets de délimitation sont alors encore extrêmement rares¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Debrez. « Les tendances jurisprudentielles ».

Conclusions et recommandations

L'affaire d'Arsac, un quiproquo indiquant l'importance de la vulgarisation du droit public

Il est possible d'interpréter l'affaire d'Arsac comme un long et désagréable *quiproquo*. Cette mauvaise compréhension entre l'INAO et le Conseil d'Etat réside dans deux conceptions du rôle de l'Institut, tous les deux valides. La première insiste sur sa nécessaire indépendance : l'INAO doit, pour gérer la politique des appellations d'origine contrôlée, être souveraine quant aux choix de délimitation qu'elle effectue.

Une autre conception, que cette affaire semble confirmer, insiste sur la nécessaire dépendance de l'INAO. Dépendance vis-à-vis des groupements de producteurs, autonomes dans la fixation des normes les concernant. Dépendance vis-à-vis des conditions naturelles, que l'INAO ne ferait que relever sans y apporter une quelconque appréciation subjective. Dépendance enfin vis-à-vis des normes de droit et des juridictions, lesquelles se doivent de réduire à portion congrue la part discrétionnaire de l'activité de l'INAO.

Or, il aurait été possible de clarifier d'emblée la direction dans laquelle le Conseil d'Etat souhaitait voir l'INAO se diriger. Si celui-ci avait été en mesure d'utiliser son pouvoir d'injonction lors de la décision Arsac I et d'*explicitier* à l'INAO la marche à suivre, il n'y aurait peut-être par eu d'affaire d'Arsac.

Commentant la décision Arsac I, le commissaire du gouvernement Abraham reconnaît que, s'il avait eu la possibilité d'utiliser un pouvoir d'injonction, il l'aurait fait¹⁶⁶. Sa reconnaissance interviendra deux ans trop tard, par la loi du 8 février 1995 dont l'affaire d'Arsac illustre, dès lors, toute la pertinence. Les effets de cette « reconquête par le juge de ses pouvoirs de commandement »¹⁶⁷ sur l'application des décisions contentieuses mériterait d'être illustré par une étude quantitative qui viendrait compléter celle réalisée en 1992 par le rapport Arthuis - Haenel¹⁶⁸.

Cette affaire montre également l'importance des déterminants matériels dans la conduite de situations contentieuses par les administrations. Toutes les structures ne disposent pas de services juridiques d'une ampleur suffisante pour pouvoir répondre correctement aux sollicitations qui leur sont formulées ; toutes ne se préviennent pas efficacement contre la survenue de telles situations.

Elle révèle enfin la nécessité d'une communication claire et explicite de l'état du droit applicable en matière d'appellations d'origine viticole, non seulement auprès de l'INAO, mais à destination de la profession viticole. Cela participerait d'une meilleure confiance réciproque

¹⁶⁶ Abraham. Questionnaire.

¹⁶⁷ Gaudemet, Yves. 1977. « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif ». In *Mélanges Georges Burdeau*. Paris, LGDJ, p. 805.

¹⁶⁸ Arthuis, Jean, et Hubert Haenel. 1992. *Le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques*. Sénat. Rapport d'enquête.

entre les organismes représentatifs de la viticulture et ses membres. Dans un récent entretien, Eric Morain, avocat pénaliste spécialisé dans la défense des producteurs de vins nature, dénonçait le fait que « les organismes de défense et de gestion, les syndicats viticoles, l'INAO se comportent en juges, en réalité plutôt en procureurs, mais sans donner à leurs interlocuteurs les règles fondamentales d'une procédure »¹⁶⁹.

La rédaction par les services juridiques de l'INAO d'un document synthétique sur les voies de recours et le droit applicable en matière de délimitation des appellations viticoles participerait de l'accessibilité et de l'intelligibilité de ce corpus de normes, objectif de valeur constitutionnelle¹⁷⁰.

Le besoin de mieux comprendre le processus historique de constitution des AOC

Cette controverse démontre l'importance de disposer d'une connaissance plus étayée des critères avec lesquels les appellations d'origine contrôlées les plus anciennes ont été construites. Cet éclairage faciliterait le travail du juge administratif, contraint dans le cas contraire d'appliquer des critères homogènes à des appellations dont les logiques de constitution sont parfois très différentes. Comme nous l'a indiqué Michel Réjalot, de tels travaux n'ont jamais encore été menés pour les aires d'appellation d'origine communales du Médoc. Ils assureraient une gouvernance plus apaisée de ces appellations, rendraient plus aisé la résolution de situations contentieuses du même type, et participeraient à renforcer la légitimité des appellations historiques françaises, notamment sur le plan international.

Nous suggérons ainsi d'ouvrir le financement, par le ministère de l'Agriculture, le Centre Interprofessionnel des Vins de Bordeaux, les syndicats communaux et tout acteur ayant intérêt à que de tels travaux soient menés, de travaux de recherche en histoire contemporaine et en géographie historique sur ce sujet.

Le risque d'une homogénéisation par le droit des vins d'AOC

Cette affaire révèle un paradoxe : les critères de reconnaissance des appellations d'origine semblent aller dans le sens inverse du consensus scientifique en matière de définition du terroir. En réaction à la judiciarisation des délimitations d'AOC, leurs cahiers des charges ont tendu à homogénéiser leurs critères, dans le but de stabiliser les appellations en prévenant des contestations éventuelles. Pourtant, l'idée selon laquelle les éléments naturels objectivables du terroir seraient plus importants que le vouloir humain dans la qualité des vins n'est plus consensuelle. Or, dans les faits, les appellations d'origine sont bien davantage segmentées en fonction de leur positionnement qualitatif, reflet de pratiques humaines, que de leurs propriétés naturelles. Cela se manifeste dans l'écart-type de prix, de 1 à 10, entre les vins d'appellation

¹⁶⁹ Morain, Eric. 24 avril 2021. « Quand je vois certaines législations je me demande : qui trompe qui ? » *Le Monde des vins* : 7.

¹⁷⁰ Conseil d'Etat. 8 juillet 2005. Fédération des syndicats généraux de l'éducation nationale et de la recherche publique SGEN-CFDT.

« d'élite » et ceux d'appellations « ordinaires »¹⁷¹, pourtant situées dans des zones géologiquement comparables.

Ce paradoxe renferme un risque. La politique d'appellation ne conserve sa raison d'être que si elle est un gage de qualité et qu'elle contribue à l'aménagement du territoire. Historiquement, la création des AOC est un projet politique et social avant d'être un travail de cartographie des sols et des climats. Elle s'inscrit dans le processus de resocialisation des marchés à la faveur de la longue crise des années 1930-1945¹⁷² et participe de la volonté des dirigeants de la III^e République de fédérer les territoires autour d'appellations élitistes mais égalitaires¹⁷³.

Cela est d'autant plus vrai pour le vin produit à Bordeaux. Celui-ci est bien reconnu internationalement pour sa typicité. Mais cette typicité ne provient pas de la terre : elle est le fruit de la volonté des producteurs, qui ont entamé une « révolution de la qualité » à partir de la décennie 1980.

De fait, le renforcement des exigences de typicité des terroirs naturels n'est pas allé de pair avec le développement de la qualité des vins. Alors que l'affaire d'Arsac était en cours de règlement devant les tribunaux, son président, Alain Berger, était limogé après avoir critiqué publiquement l'amenuisement du lien entre label AOC et qualité des produits¹⁷⁴. Celui-ci portait alors le projet de créer des *AOC d'excellence* venant distinguer plus clairement les projets au sein de chaque territoire.

Cette critique resurgit au début de la décennie 2000. En 2001, Jean Glavany, ministre de Lionel Jospin, récidive : « sous leurs grandes ombrelles, s'abritent des vins moyens indignes de l'appellation »¹⁷⁵. Deux rapports sont publiés, le rapport ministériel « Berthomeau »¹⁷⁶ en 2001

¹⁷¹ Legouy, François, et Sébastien Dallot. 2019. « Les AOC en France des débuts à nos jours : la complexité d'une construction dans l'espace et dans le temps ». *Mappemonde. Revue trimestrielle sur l'image géographique et les formes du territoire* (125). <http://journals.openedition.org/mappemonde/805> (27 avril 2021).

¹⁷² Polanyi, Karl. 1983. *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard.

¹⁷³ Jacquet, Olivier, et Gilles Laferté. 2006. « Le contrôle républicain du marché : vigneron et négociants sous la III^e République ». *Annales, histoire, sciences sociales* (61^e année, 5): p 1147-1170

¹⁷⁴ « On peut aujourd'hui trouver des produits scandaleux auréolés de l'AOC. C'est trop, il faut arrêter maintenant » - cités dans l'article Que Choisir ? de novembre 1995. Cité par Noce, Vincent. « AOC, des appellations mal contrôlées. Un dossier controversé du mensuel *Que choisir* a mis le feu aux poudres. » *Libération*. <https://www.liberation.fr/vous/1995/10/31/AOC-des-appellations-mal-controlees-un-dossier-controverse-du-mensuel-que-choisir-a-mis-le-feu-aux-p-145562/> (27 février 2021).

¹⁷⁵ Fumey, Gilles. 13 avril 2019. « Haro sur les AOC ». *Libération*. <https://www.liberation.fr/debats/2019/04/13/haro-sur-les-AOC-1816365/> (26 avril 2021).

¹⁷⁶ Berthomeau, Jacques. 2001. *Comment mieux positionner les vins français sur les marchés d'exportation ?* Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

et le rapport sénatorial « César »¹⁷⁷ en 2002. Les deux convergent dans leur analyse de la nécessité de segmenter les vins sous appellation en fonction du positionnement qualitatif des groupements de producteurs. La tentative de créer une catégorie d'« AOC d'excellence », présentée en 2004 puis abandonnée, est l'aboutissement de cette réflexion. Cette sous-catégorie regrouperait des producteurs volontaires dans un cahier des charges corédigés par leurs membres. L'accession à cette AOCE serait conditionnée à l'approbation de 75% des membres du groupement. Le projet des viticulteurs serait ainsi remis au centre des critères de l'AOC.

Ce projet de catégorisation pourrait, au regard du risque, mis en évidence par l'affaire d'Arsac, de déconnexion croissante entre le droit applicable et la réalité du fonctionnement du système d'appellation d'origine contrôlée, être remis en chantier.

Vers une assimilation par le juge des actes de l'INAO à ceux des organismes de régulation économique ?

L'affaire d'Arsac témoigne de l'impact important qu'exerce ses choix de rédaction des cahiers des charges des AOC sur les équilibres économiques du secteur viticole. Or, un pan spécifique du droit public a précisément vocation à s'appliquer aux activités des organismes publics exerçant une supervision sur des secteurs d'activité données : le droit de la régulation économique. Pourtant, les activités de l'INAO semblent n'avoir jamais encore été analysées sous ce prisme.

Selon Jean-Marc Sauvé, dans son discours du 16 juin 2014 sur « le droit de la régulation économique », le périmètre des activités de régulation « va des fonctions de conseil et de recommandation, à l'édition de sanctions, en passant par l'octroi d'autorisations et l'élaboration d'une réglementation sectorielle ». Cette description pourrait s'appliquer aisément aux missions de l'institut national de l'origine et de la qualité.

Les prérogatives importantes dont sont dotés ce type d'entités pourrait dès lors justifier l'exercice d'un contrôle de proportionnalité du juge en matière de choix de délivrance d'autorisations ou d'interdiction¹⁷⁸. Les actes de droit souple de ces structures, s'ils sont susceptibles d'influencer l'équilibre économique du secteur régulé, pourraient être soumis à contrôle¹⁷⁹.

Le juge pourrait ainsi faire utilement faire évoluer son contrôle des actes de l'INAO, qui ont le plus souvent le caractère d'interdictions et impactent les droits de propriété et la liberté de l'industrie et du commerce, deux libertés fondamentales. Ce contrôle renforcé devrait toutefois s'effectuer dans la perspective d'assurer la stabilité nécessaire à la prospérité des activités

¹⁷⁷ César, Gérard. 2002. *L'avenir de la viticulture française : entre tradition et défi du Nouveau Monde*. Sénat : Commission des affaires économiques et du plan. Rapport d'information.

¹⁷⁸ Conseil d'Etat. 21 décembre 2012. N°362347, 363542, 363703. Société Groupe Canal Plus et autres.

¹⁷⁹ Conseil d'État Assemblée. 21 mars 2016. Société Fairvesta International GMBH et autres ; Conseil d'État Assemblée. 21 mars 2016. Société NC Numericable.

économiques des producteurs sous signes de qualité. Nous n'oublions pas que, comme l'écrivait le doyen Jean Carbonnier, « le droit s'inscrit dans une perspective de progrès au service de finalités économiques »¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Sauvé, Jean-Marc. 2014. « Le droit de la régulation économique ». <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-droit-de-la-regulation-economique> (27 avril 2021).

Sources & bibliographie

Conditions d'accès aux archives lors de la réalisation de ce mémoire

Archives départementales de la Gironde

Après avoir pris contact avec les archives départementales de la Gironde, ses services nous ont transmis la liste des documents versés par le comité interprofessionnel des vins de Bordeaux et l'Office national interprofessionnel des vins. Nous avons prévu une visite sur place durant la semaine du 26 mars 2021, mais le reconfinement de l'Île-de-France nous en a empêché.

Archives de l'INAO

Les archives de l'INAO ont été en partie versées aux fonds des Archives nationales et conservées sur le site de Pierrefitte-sur-Seine. Nous avons analysé l'ensemble des documents disponible dans ce fond. Toutefois, celui-ci présente des lacunes importantes concernant les années 1985 à 2000. Les derniers rapports publics annuels entreposés sont datés de 1985 et 1986. Les archives sont généralement concentrées sur des sujets précis de politique publique, tel la réforme du label biologique, mais manquent de documents généraux, comme les rapports annuels ou les comptes rendus des délibérations des comités nationaux.

Afin de rechercher les rapports annuels postérieurs à 1985, mais non numérisés, nous avons pris contact avec les services de l'INAO. Ceux-ci nous ont malheureusement indiqué être dans l'impossibilité, en raison des mesures de restrictions sanitaires, de faire suite à notre requête, aucun personnel n'étant présent sur place et les visiteurs externes à l'organisation étant temporairement prohibés.

L'analyse des archives versées par l'INAO semble ainsi témoigner de l'existence d'un stock de documents non rendus publics. Un travail de collecte des archives de l'INAO postérieures à 1985 permettrait d'ouvrir des possibilités de recherche supplémentaire sur l'histoire contemporaine de cette institution.

Sources et imprimés

Archives de l'INAO (consultées les 8 et 15 janvier 2021 aux Archives Nationales, site de Pierrefitte-sur-Seine)

20160426/1 -Rapports d'activité, comité national INAO, 1962-1986

20160426/3 - Réunion des chefs de service et de directions, 1978-1988

20160426/5 - Divers documents à la protection des aires d'AOC 1977-1995

20160426/10 - Comité national, 1959-1980

20160426/11 - Commission terroirs et environnement : travaux 2000 – 2004 et 1998- 2000

20160426/12 - Terroirs et environnement/3 1999-2005

20160426/13 - Commission culturelle 2003-2006

20160426/14 - Comptes rendus commissions techniques 1994, 1998 – 2002

Rapports et publications officielles

Arthuis, Jean, et Hubert Haenel. 1992. *Le fonctionnement des juridictions de l'ordre administratif et l'exécution de leurs décisions, ainsi que sur les services chargés du contentieux administratif dans les administrations publiques*. Sénat. Rapport d'enquête.

Barbier, Bernard. 1990. *Rapport sur le projet de loi relatif aux appellations d'origine contrôlées des produits agricoles ou alimentaires bruts ou transformés*. Sénat. Rapport législatif.

Berthomeau, Jacques. 2001. *Comment mieux positionner les vins français sur les marchés d'exportation ?* Ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

César, Gérard. 2002. *L'avenir de la viticulture française : entre tradition et défi du Nouveau Monde*. Sénat: Commission des affaires économiques et du plan. Rapport d'information.

Cluzel, Jean. 1994. « Question écrite 07722 ». *Journal officiel du Sénat*: 2182.

FNSafer. 2019. « Le prix des terres en 2019 ». <https://www.safer.fr/app/uploads/2020/05/4-prix-vignes-2020.pdf> (18 avril 2021).

Mainguy, Pierre. 1989. *La qualité dans le domaine agro-alimentaire*. Ministère de l'Agriculture et de la Forêt.

Ministère de l'Agriculture. 1994. « Réponse du ministère : Agriculture ». *Journal officiel du Sénat*: 2955.

Sources journalistiques et chroniques

Collectif. 7 septembre 1995. « Château d'Arsac, margaux ou pas ? Pour la première fois, une décision de l'INAO est remise en cause. » *Libération*. https://www.liberation.fr/vous/1995/09/07/chateau-d-arsac-margaux-ou-pas-pour-la-premiere-fois-une-decision-de-l-inao-est-remise-en-cause_144129/ (17 février 2021).

Denis, Anne. 1^{er} juillet 1993. « Pinault s'offre château-Latour ». *Les Echos*. <https://www.lesechos.fr/1993/07/pinault-soffre-chateau-latour-907536> (27 avril 2021).

Espieu, Laure. 5 mars 2007 « Le Médoc, cru par-dessus tête ». *Libération*. https://www.liberation.fr/futurs/2007/03/05/le-medoc-cru-par-dessus-tete_86603/ (1^{er} mars 2021).

Fumey, Gilles. 2019. « Haro sur les AOC ». *Libération*. https://www.liberation.fr/debats/2019/04/13/haro-sur-les-AOC_1816365/ (26 avril 2021).

Kamm, Thomas. 1995. « In vintage quest, Frenchman throws down the goblet - Vintner's fight for label leaves Margaux winery clique feeling rather vinegary ». *Wall Street Journal*.

- Mothe, Florence. 1992. *Toutes hontes bues. Un siècle de vin et de négoce à Bordeaux*. Albin Michel.
- Morain, Eric. 24 avril 2021. « Quand je vois certaines législations je me demande : qui trompe qui ? » *Le Monde des vins*: 7.
- Noce, Vincent. 31 octobre 1995. « AOC, des appellations mal contrôlées. Un dossier controversé du mensuel « Que choisir » a mis le feu aux poudres. » *Libération*. https://www.liberation.fr/vous/1995/10/31/AOC-des-appellations-mal-controlees-un-dossier-controverse-du-mensuel-que-choisir-a-mis-le-feu-aux-p_145562/ (27 février 2021).
- . 13 février 1996. « Les AOC perdent leur tuteur. Alain Berger quitte la direction de l’Institut des appellations d’origine. » *Libération*. https://www.liberation.fr/vous/1996/02/13/les-AOC-perdent-leur-tuteur-alain-berger-quitte-la-direction-de-l-institut-des-appellations-d-origin_163007/ (7 mars 2021).

Bibliographie

Publications à dominante historique

Histoire de la juridiction administrative

- Chatriot, Alain. 2008. « La difficile écriture de l’histoire du Conseil d’État ». *French politics, culture and society* 26(3): 23-42.
- Burdeau, François. 1989. *Histoire de l’administration française, du XVIIIème au XXème siècle*. 2ème édition. Paris: Montchrestien.
- Cassin, René. 1957. *Le Conseil d’Etat français depuis la Seconde Guerre mondiale*. Bourg-Bourger.
- De Boisdeffre, Martine. 1987. *La préparation au concours du Conseil d’Etat dans les camps de prisonniers en 1940-1945*. Paris: La documentation française.
- Fougère Louis et Parodi Alexandre. 1974. *Le Conseil d’État: son histoire à travers les documents d’époque, 1799-1974*. Paris: Centre national de la recherche scientifique.
- Gonod, Pascale. 2014. *Le Conseil d’Etat et la refondation de la justice administrative*. Paris: LGDJ.
- Maleville, Georges. 1979. *Conseiller d’Etat : témoignage*. Paris: Librairies techniques.
- Monnier, François, et Guy Thuillier. 2008. « Le manque d’intérêt de la recherche pour l’histoire administrative ». *Revue administrative* (364), 342-347.
- Pacteau, Bernard. 2003. *Le Conseil d’Etat et la fondation de la juridiction administrative au XIXème siècle*. Paris: Presses universitaires de France.

Histoire vitivinicole

- Branas, Jean. 1980. « Des appellations d’origine des vins. Eléments historiques et agronomiques d’une méthode d’étude ». *Revue française d’oenologie* (78): 13-58.

- Chatriot, Alain. 2017. « Qu'est-ce qu'un « grand vin » ? » In *Barrière, Jean-Paul, Régis Boulat, Alain Chatriot... et al. (dir.). Les trames de l'histoire : entreprises, territoires, consommations, institutions - mélanges en l'honneur de Jean-Claude Daumas*, Sociétés, Besançon: Presses universitaires de Franche-Comté, 445-52.
- Chatriot, Alain, Edgard Leblanc, et Edouard Lynch (dir.). 2002. *Organiser les marchés agricoles. Le temps des fondateurs*. Armand Colin.
- Dion, Roger. 1959. *Histoire de la vigne et du vin en France des origines au XIXème siècle*. Paris: CNRS éditions.
- Hinnewinkel, Jean-Claude. 2002. « Les terroirs des vins d'AOC : des constructions sociales dans la longue durée ». Dossier d'habilitation à diriger des recherches en histoire. Centre d'études et de recherches sur la vigne et le vin.
- . 2004. « Les AOC dans la mondialisation ». *Anthropology of food* (3). <http://journals.openedition.org/aof/247> (27 février 2021).
- Humbert, Florian. 2010. « Approche historique du processus de délimitation des AOC vinicoles françaises. Contribution à la compréhension des principes et de l'application d'une expertise. » *Limite/Limites* (5).
- . 2011. « L'INAO, de ses origines à la fin des années 1960: genèse et évolutions du système des vins d'AOC ». Université de Dijon.
- Jacquet, Olivier. 2018. « Historique et état des lieux des appellations en France de leur naissance à nos jours ». In *Les appellations viticoles : leur histoire, leur avenir*, 35-51.
- Jacquet, Olivier, et Gilles Laferté. 2006. « Le contrôle républicain du marché: vigneron et négociants sous la IIIème République ». *Annales, histoire, sciences sociales* (61e année, 5): 1147-1170.
- Le Gars, Claudine, Hélène Vélasco-Graciet, et Jean-Claude Hinnewinkel. 2008. *Bordeaux le vin et l'historien : Philippe Roudié*. Féret. Presses universitaires de Bordeaux.
- Méric, Jean-Pierre. 2000. *Le château d'Arsac de 1706 à nos jours*. Féret.
- Trimaille, Gilles. 2011. « La loi du 9 mai 1919 relative à la protection des appellations d'origine et la difficile définition des “usages locaux, loyaux et constants” ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Editions universitaires de Dijon, 135-43.
- Veitl, Philippe. 1992. « Les régions économiques Clémentel et l'invention de la région des Alpes françaises ». Thèse de doctorat de sciences politiques. Université de Grenoble-II.
- Wolikow, Serge. 2011. « La construction des territoires du vin et l'émergence des terroirs ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, éd. Serge Wolikow et Olivier Jacquet. Editions universitaires de Dijon, 9-21.
- Wolikow, Serge, et Florian Humbert (dir.). 2015. *Une histoire des vins et des produits d'AOC : l'INAO, de 1935 à nos jours*. Dijon: Editions Universitaires de Dijon.

Publications à dominante juridique

Considérations générales

- Chevallier, Jacques. 2020. « L'expertise au prisme du contrôle du juge ». *Revue française d'administration publique* 173(1): 11-17.
- Conseil d'Etat. 1995. *L'action internationale du Conseil d'Etat: échanges internationaux, coopération administrative et juridique*. Conseil d'Etat, cellule de coopération internationale.
- Costa, Olivier. 2001. « La Cour de justice et le contrôle démocratique de l'Union européenne ». *Revue française de science politique* Vol. 51(6): 881-902.
- Favoreau, Louis. 1999. « L'évolution de la doctrine depuis 1945 ». *La revue administrative (spécial « deuxième centenaire du Conseil d'Etat »)*.
- Gaudemet, Yves. 1977. « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif ». In *Mélanges Georges Burdeau*.
- Georgopoulos, Théodore. 2010. « L'influence du droit européen sur les catégories juridiques du contentieux administratif français ». In *L'influence du droit européen sur les concepts du droit public*, Thèmes & commentaires, LexisNexis SA.
- Latour, Bruno. 2002. *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'Etat*. La Découverte.
- Le Berre, Hugues. 1999. *Les revirements de jurisprudence en droit administratif de l'an VIII à 1998 : Conseil d'Etat et Tribunal des conflits*. LGDJ.
- Long, Marceau et al. 2019. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*. 22^e édition. Paris: Dalloz.
- Pastorel, Jean-Paul. 1994. *L'expertise dans le contentieux administratif*. LGDJ.
- Timsit, Gérard. 1996. « Les deux corps du droit, Essai sur la notion de régulation ». *Revue française d'administration publique* (78): 376.
- Touboul, Charles. 2020. « Le juge administratif et l'expertise dans la conduite des politiques publiques ». *Revue française d'administration publique* 173(1): 89-94.
- Sauvé, Jean-Marc. 16 juin 2014. « Le droit de la régulation économique ». <https://www.conseil-etat.fr/actualites/discours-et-interventions/le-droit-de-la-regulation-economique> (27 avril 2021)

Droit de la vigne et du vin

- Bahans, Jean-Marc. 2008. « La réforme du droit des appellations d'origine ». In *Les pouvoirs publics, la vigne et le vin - histoire et actualités du droit*, Bordeaux: Féret, 49-69.
- Bahans, Jean-Marc, et Michel Menjucq. 2021. *Droit de la vigne et du vin. Aspects juridiques du marché vitivinicole*. 3^{ème} édition. LexisNexis.

- Bailly, Jean-Marie. 1993. « Appellations d'origine protégées et indications géographiques protégées ». *Revue de droit rural* (215): 319-21.
- Bienaymé, Marie-Hélène. 1995. « L'appellation d'origine contrôlée ». *Revue de droit rural* (236): 419-24.
- Brémond, Dominique. 1992. « Procédure et contentieux AB la délimitation des aires de production des V.Q.R.D. en France. Application à l'aire de production des Côtes du Rhône. » Mémoire D.E.S.S. droit de la vigne et du vin. Université d'Aix-Marseille.
- Capus, Joseph. 2019. *L'évolution de la législation sur les appellations d'origine*. Mare&Martin. LGDJ.
- Chen, Jim. 1997. « Le statut légal des appellations d'origine contrôlée aux Etats-Unis ». *Revue de droit rural* (249): 35-43.
- Collectif. « Section II - Actualités ». 1995. *Revue de droit rural - Table des matières* (229-238).
- Debrez, Anne. 2005. « Les tendances jurisprudentielles des délimitations des appellations d'origine contrôlée vitivinicoles ». *Recueil le Dalloz*: 282-91.
- Denis, Dominique. 1993a. « Droit de la vigne et du vin ». *Revue de droit rural* (214): 261-66.
- . 1993b. « Le statut juridique du château vinicole ». *Revue de droit rural* (213): 198-213.
- . 1995. *Appellation d'origine et indications de provenance*. Dalloz.
- . 1996. « Qui fait quoi ? le rôle de l'INAO en matière de délimitation (l'affaire du château d'Arsac) ». *Revue de droit rural* (240): 70-75.
- . 1999. « Encore des problèmes de délimitation d'aire viticole d'AOC ». *Revue de droit rural* (269): 40-43.
- Denis, Dominique, et Antoine Vialard. 1997. « Quelques problèmes juridiques relatifs au terroir viticole ». *Revue de droit rural* (253): 275-85.
- Douat, Etienne. 1994. « Une erreur manifeste d'appréciation dans la délimitation des vins de l'appellation Margaux ». *Les petites affiches* (15/21).
- Dutraive, Gérard. 1954. « L'institut national des vins et eaux de vie (sa nature juridique) ». Thèse de doctorat de droit. Université de Lyon.
- Fourgoux-Jeannin, Marie-Véronique. 1995. « Indications géographiques et droit des marques, conflits et combinaisons ». *Revue de droit rural* (237): 474-76.
- Gautier, Jean-François. 1995. « La définition juridique du vin et des différents types de vin ». *Revue de droit rural* (237): 489-94.
- . 1996. « La notion juridique de filière viti-vinicole ». *Revue de droit rural* (241): 130-31.
- Georgelin, Clémence. 2017. « Fonction identitaire et protection juridique du terroir : étude des rapports entre les sciences du vin et le droit vitivinicole ». Thèse de doctorat de sciences juridiques, spécialité droit public. Université de Reims Champagne-Ardenne.
- Jacquier, Christine. 1993. « Le droit des appellations d'origine ». *Revue de droit rural* (214): 251-55.

- Laborie, Stéphane. 2008. « Les institutions internationales et la protection des indications géographiques ». In *Les pouvoirs publics, la vigne et le vin - histoire et actualités du droit*, Bordeaux: Féret, 85-114.
- Laligant, Marcel. 1970. *L'intervention de l'État dans le secteur agricole*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Le Goffic, Caroline. 2011. *La protection des indications géographiques*. LexisNexis.
- Lestoille, Jean-Pierre. 1995. « les outils juridiques de protection de dénomination au service d'une dynamique de qualité ». *Revue de droit rural* (236): 425-28.
- Lorvellec, Louis. 1997. « Réponse à l'article du professeur Jim Chen ». *Revue de droit rural* (249): 44-49.
- Marie-Vivien, Delphine. 2012. « 12 – Un droit d'usage collectif teinté de droit public ». In *La protection des indications géographiques, Matière à débattre et décider*, Versailles: Éditions Quæ, 211-18.
- Masgonty, Franck. 2008. « OMC et environnement : les activités vitivinicoles françaises au défi de l'avènement du droit rural mondial ». In *Les pouvoirs publics, la vigne et le vin - histoire et actualités du droit*, Bordeaux: Féret, 199-233.
- Olszak, Norbert. 1995. *Le droit des appellations d'origine et indications de provenance*. Tec & Doc.
- . 2007. « Les appellations d'origine en France ». *Les cahiers de la propriété intellectuelle* 19(2): 31.
- Piatti, Marie-Christine. 1997. « AOC et aménagement du territoire ». *Revue de droit rural* (255): 421-28.
- . 1999. « L'appellation d'origine, essai de qualification ». *Revue trimestrielle de droit commercial* 52(3).
- Picard, Patricia. 1994. « La jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes en matière viti-vinicole ». *Revue de droit rural* (228): 529-42.
- Riem, Fabrice. 2019. « L'aliment, entre droit du marché et pratiques dans les filières agricoles ». *Droit et société* 1(101): 37-52.
- Roche, Jean-Claude. 1996. « Origine géographique et transactions commerciales - rôle de la DGCCRF ». *Revue de droit rural* (236): 429-4431.
- Romain, Véronique. 1995. « Origine géographique et signes de qualité : protection internationale ». *Revue de droit rural* (236): 432-36.
- Roudié, Philippe. 1982. « Appellations viticoles et limites administrative : l'exemple girondin ». In *Le rôle décisionnel dans l'espace départemental*, Rennes, 333-40.
- . 1988. *Vignobles et vigneron en Bordelais (1850 - 1980)*. Editions du CNRS. Paris.
- . 1994. « Le rôle de l'Histoire dans l'élaboration de l'appellation viticole en France ». In *Genèse de la qualité des vins*, Florence: Bourgogne publication, 45-57.
- . 1995. « La notion de terroir viticole en bordelais ». In *Cahiers Nantais*, Dijon, 65-66.

Vialard, Antoine. 2008. « De l'OCM viticole à l'ONM viticole : vers l'organisation nationale du marché vitivinicole ? » In *Les pouvoirs publics, la vigne et le vin - histoire et actualités du droit*, Bordeaux: Féret, 181-85.

Visse-Causse, Séverine. 2007. *L'appellation d'origine valorisation du terroir*. Paris: ADEF.

———. 2017. *Droit du vin. De la vigne à sa commercialisation*. Paris: Lextenso.

Publications à dominante géographique, sociologique et économique

Système des appellations d'origine contrôlée

Bérard, Laurence. 2004. « Du terroir révélé à l'indication géographique ». In *Les produits de terroir : Entre cultures et règlements*, Paris: CNRS Éditions, 71-82.

Boivin, Nicolas. 2011. « Le terroir : objet de représentations ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Dijon: Editions Universitaires de Dijon, 243-58.

Boulet, Daniel, et Pierre Bartoli. 1995. « Fondements de l'économie des AOC et construction sociale de la qualité ». *INRA publications, Série « Etudes et recherches »* (103).

Bourdon, François, et Marie-Claude Pichery. 2011. « Du terroir géographique au territoire économique : la situation de la viticulture ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Dijon: Editions universitaires de Dijon.

Compagnone, Claude. 2012. « Les appellations d'origine contrôlée come ordre négocié ». *Négociations* (18): 63-80.

Delfosse, Claire. 1997. « Nom de pays et produits de terroir. Enjeux des dénominations géographiques ». *L'espace géographique*: 222-30.

Dubois, Franck. 2011. « Construction européenne et territoires du vin ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Editions universitaires de Dijon, 399-411.

Fassier-Boulangier, Sylvaine. 2019. « L'AOC ne ferait-elle plus rêver ? Quand les vignerons y renoncent pour mieux valoriser leurs terroirs ». *Pour* (237-238): 283-95.

Flutet, Gilles. 2015. « Délimitation des AOC : la matérialisation des limites géographique du lien au terroir d'une production ». In *Une histoire des vins et des produits d'AOC : l'INAO, de 1935 à nos jours*, Sociétés, Dijon: Editions Universitaires de Dijon, 191-97.

Garcia-Parpet, Marie-France. 2009. *Le marché de l'excellence. Les grands crus à l'épreuve de la mondialisation*. Seuil.

- Giraud-Héraud, Eric, Louis-George Soler, et Hervé Tanguy. 2002. « Concurrence internationale dans le secteur viticole : quel avenir pour le modèle d'appellation d'origine contrôlée ? » In *Cahiers du LORIA*, INRA.
- Hervé, Court de Fontmichel. 1965. « L'agriculture française, service public corporatif ». Université de Nice Faculté de droit et science politique.
- Jones, Alun, et Clark Julian. 2000. « Of policy vines and policy vignettes : sectoral evolution and institutional thickness in the Languedoc region ». *Transaction of the Institute of British Geographers* 25(3): 333-53.
- Kaplan, Steven, et Philippe Minard (dir.). 2004. *La France, malade du corporatisme ?* Paris: Belin.
- Kuhnholz-Lordat, Georges. 1963. *La Genèse des appellations d'origine des vins*. Chaintré.
- Laville, Pierre. 1993. « Unités de terroir naturel et terroir. Une distinction nécessaire pour redonner plus de cohérence au système d'appellation d'origine ». *Bulletin de l'office interprofessionnel des vins* (745-746): 227-51.
- Laville, Pierre, et Gilles Mesnier. 1991. « L'informatique, un outil pour révéler les terroirs. » In ASTEVIM éditions.
- Legouy, François, et Sébastien Dallot. 2019. « Les AOC en France des débuts à nos jours : la complexité d'une construction dans l'espace et dans le temps ». *Mappemonde. Revue trimestrielle sur l'image géographique et les formes du territoire* (125). <http://journals.openedition.org/mappemonde/805> (27 avril 2021).
- de Maillard, Jacques. 2002. « La commission, le vin et la réforme ». *Politique européenne* 5(1): 68-84.
- Minvielle, Paul. 2006. « La viticulture dans les Alpes du Sud entre nature et culture ». *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens / Journal of Mediterranean geography* (107): 73-86.
- Morain, Eric. 2018. « Les vigneron qui ont perdu leur appellation ». In *Les appellations viticoles : leur histoire, leur avenir*, 107-15.
- Offerlé, Michel. 1994. *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien.
- Paly, Christian. 2001. « Organisation de la filière des vins AOC en France ». *Bulletin de l'AIDV* (26): 2.
- Pitte, Jean-Robert. 1999. « A propos du terroir ». *Annales de géographie* (605).
- Polanyi, Karl. 1983. *La grande transformation : aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard.
- Richefort, Isabelle. 1988. « Les archives du Ministère de l'Agriculture ». *Économie rurale* 184(1): 228-35
- Rouvellac, Eric. 2013. « Le terroir, essai d'une réflexion géographique à travers la viticulture ». Habilitation à diriger les recherches en géographie. Université de Limoges.

- Schirmer, Raphaël. 2008. « Le géographe et l'expertise dans le domaine des vins ». In *De Jules Guyot à Robert Parker : 150 ans de construction des territoires du vin*, Dijon: Presses de l'Université de Bourgogne, 91-108.
- Stigler, George J. 1971. « The Theory of Economic Regulation ». *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2(1): 3.
- Sylvain Rousset, et Jean-Baptiste Traversac. 2006. « Des raisins et des hommes : la régulation institutionnelle dans la dynamique des vins d'AOC ». *Gérer & comprendre* (84): 44-55.
- Sylvander, Bertil. 1995. « origine géographique et qualité des produits : approche économique ». *Revue de droit rural* (237): 465-73.
- Teil, Geneviève. 2013. « Peut-on garantir un objet pluriel ? Analyse de la récente controverse au sujet des "refusés" dans les AOC viticoles en France ». *Droit et société* (84): 433-52.
- Vincent, Éric, Gilles Flutet, et Jacques Gautier. 2019. « L'INAO, acteur majeur de l'évolution du système de valorisation des productions agricoles sous signes garantis par l'Etat ». *Pour* (237-238): 141-53.

Filière vitivinicole bordelaise

- Chauvin, Pierre-Marie. 2010. *Le Marché des Réputations : Une sociologie du monde des vins de Bordeaux*. Bordeaux: Editions Féret.
- Di Vittorio, Albert, et Victor Ginsburgh. 1996. « Pricing Red Wines of Médoc Vintages from 1949 to 1989 at Christie's auctions ». *Journal de la société statistique de Paris* (137): 19-49.
- Farmer, Erica A. 2014. « Codifying Consensus and Constructing Boundaries: Setting the Limits of Appellation d'Origine Controlée Protection in Bordeaux, France ». *PoLAR: The Political and Legal Anthropology Review* 37(1): 126-44.
- Grelier, Alexandre. 2001. *Territorialités à Puisseguin et Monbadon. Fusion de communes, AOCs viticoles et représentations*. Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, UFR de géographie.
- Guieu, Jean-Max. 2009. « Limites des limites et contrôle des appellations d'origine ». *Contemporary French and Francophone Studies* 13(4): 445-52.
- Pijassou, René. 1980. *Le Médoc : un grand vignoble de qualité*. Paris: Tallandier.
- Pitte, Jean-Robert. 2005. *Bordeaux-Bourgogne : les passions rivales*. Hachette.
- Pothier, Eric. 2011. « Les pratiques du discernement des vins de Bordeaux au XIXème siècle. Elements de construction des savoirs viticoles du territoire girondin ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Editions universitaires de Dijon, 77-89.
- Réjalot, Michel. 2008. *Les logiques du château. Filière et modèle viti-vinicole à Bordeaux, 1980-2003*. Bordeaux: Presses universitaires de Bordeaux.
- Smith, Andy, et Olivier Costa. 2006. « Défendre le vin de Bordeaux - pluralité des modes de représentation et articulation des niveaux d'intervention ». In Michel, Hélène (dir.). *Lobbyistes*

et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêts, Strasbourg: Presses universitaires de Strasbourg.

Smith, Andy, Jacques de Maillard, et Olivier Costa. 2007. *Vin et politique ; Bordeaux, la France, la mondialisation*. Paris: Presses de Sciences Po.

———. 2019b. « L'INAO, acteur majeur de l'évolution du système de valorisation des productions agricoles sous signes garantis par l'État ». *Pour* 237-238(1): 141-53.

Vincent, Éric, Catherine Martin-Poly, et Gilles Flutet. 2011. « La délimitation des AOCs : un subtil équilibre entre usages et milieux ». In Wolikow, Serge, et Olivier Jacquet (dir.). *Territoires et terroirs du vin du XVIIIe au XXIe siècles - approche internationale d'une construction historique*, Sociétés, Dijon: Editions universitaires de Dijon, 255-67.

Annexes

Les entretiens oraux ont été enregistrés, puis retranscrits dans leur intégralité, à l'exception des parties non-pertinentes pour la réalisation de ce mémoire.

Les réponses écrites sont présentées conjointement avec la grille de questions leur ayant servi de base.

Ces **sources** sont **présentées** par ordre chronologique.

Annexe 1 : Entretien avec Vincent Dumas, maître des requêtes au Conseil d'Etat, rapporteur public de l'affaire « Pic Saint-Loup »

Entretien réalisé le 3 février 2021

Pour comprendre le passage d'un contrôle restreint à un contrôle normal, il faut bien avoir en tête l'arrière-plan européen de cette réglementation. Jusqu'à un règlement européen de 2007, il n'y avait pas de réglementation du droit des appellations d'origines par l'Union européenne. Jusqu'à cette date, la politique d'AOC était dans les mains du pouvoir réglementaire français. La France a beaucoup pesé pour que le système français soit transposé dans le droit de l'Union européenne. Elle y voyait une garantie que ses produits soient protégés plus efficacement.

C'était un pari tout sauf évident, car le projet européen initial est celui de la libre concurrence, d'un grand marché sans entraves. Dans une perspective libérale, les appellations peuvent sembler étranges : cela conduit à segmenter les marchés. C'est une victoire française que d'avoir importé une logique française en droit européen. Derrière cette victoire, il y a une contrepartie : le droit de l'Union impose d'objectiver autant que possible le lien entre les caractéristiques des produits à protéger et leur origine géographique. Il y a donc un effet retour : d'une part le droit de l'Union a été inspiré par le droit français, mais il a imposé davantage d'objectivation du droit français. Il demande d'objectiver les raisons pour lesquelles un produit donné est lié à une zone géographique donnée. C'est une contrepartie : ok pour l'archipélisation du marché, si les produits ont un lien bien explicité avec l'origine géographique.

Du coup, le juge contrôle avec plus d'exigence les critères sur lesquels sont pris les appellations.

Il faut aussi avoir à l'esprit que créer une AOC, c'est prendre une mesure d'interdiction. C'est interdire aux producteurs non inclus de prendre le nom de l'AOC. C'est de plus une mesure d'interdiction qui porte atteinte à une liberté fondamentale, celle de l'industrie et du commerce, appelée liberté d'entreprendre par le Conseil Constitutionnel. Les mesures doivent donc être très exactement proportionnées au but. C'est cela qui explique le contrôle renforcé du juge. C'est la même inspiration que l'arrêt Benjamin, puisqu'au final, c'est une mesure de police de type économique.

Si vous voulez vous faire une idée de la mesure dans laquelle une AOC est une mesure privative de liberté, je vous conseille de vous référer au L 115-16 du code de la consommation : jusqu'à deux ans d'emprisonnement et une amende sont prévues en cas d'utilisation frauduleuse d'une appellation.

Nous sommes passé au contrôle normal en 2014, à mon échelle car c'est la première occasion qui a présenté le problème de manière assez pure. En l'espèce un moyen était soulevé pour une erreur d'appréciation. La requête semblait appeler le juge à exercer un contrôle entier. C'est la première affaire qui posait la question de manière claire, nette. Peut-être qu'auparavant l'arrière-plan européen n'était pas aussi clair.

Concrètement, il est assez difficile de faire la différence entre erreur manifeste et erreur. En théorie, l'erreur manifeste ne prête pas à discussion. Avec le contrôle entier, on accroît notre contrôle sur la décision. Pour moi, le contrôle entier se rapproche beaucoup du contrôle de proportionnalité. On va procéder à un contrôle d'adéquation entre les motifs et le dispositif. Vous faites observer, et vous avez raison, que la décision château d'Arsac allait un peu au-delà de l'erreur manifeste. Je suis d'accord avec vous, la décision de 1993 semble aller un peu au-delà de l'erreur manifeste d'appréciation. Si le juge en était resté réellement à l'erreur manifeste, je ne suis pas sûr que l'on aurait annulé, car les dossiers étaient équivoques : on avait des expertises contradictoires. On avait un avis de l'INAO dans un certain sens, et une expertise du BRGM en sens contraire. Quand une partie dit noir et l'autre blanc, c'est sans doute que la réalité est grise : normalement, quand le dossier est équivoque, on ne reconnaît pas une erreur manifeste d'appréciation. Comme le dit le président Brabant, une erreur manifeste cela doit être évident.

A mon avis, si l'on s'est permis cette petite audace, c'est que derrière l'erreur manifeste, il y avait une autre très bonne raison d'annuler, mais qui correspondait à un moyen qui n'était pas soulevé. L'INAO a avancé pour expliquer ses décisions la circonstance qu'ils ne pouvaient pas modifier la délimitation géographique à la demande d'un seul propriétaire, parce que cela allait ouvrir à de nombreuses réclamations de beaucoup de propriétaires. Cela, c'était clairement une erreur de droit. Le conseil d'état, persuadé que la décision de l'INAO était illégale, disposait seulement d'un moyen un peu tangent, qu'il a un peu appuyé. Manifestement toutefois, l'étude du BRGM a pas mal impressionné le commissaire du gouvernement, alors que l'INAO a mal défendu son dossier.

En ce qui me concerne, je ne crois pas avoir déjà conclu sur la requête d'un seul château, mais cela existe, je pense. Je pense qu'on trouve d'autres exemples dans la jurisprudence. Si vous voulez j'ai la 394015 (314915) SCEA vignoble Massieu à propos de l'AOC Bordeaux, ou on a affaire à un producteur individuel qui demande le rattachement. Ce n'est pas une nouveauté que des producteurs individuels attaquent l'appellation.

La première décision est la plus intéressante, car les autres ne font que tirer les conséquences de cette décision. On voit qu'il y a un bras de fer entre l'INAO et le Conseil d'Etat. Il semblerait que l'INAO n'ait pas pris la mesure de ce qu'implique une décision du Conseil d'Etat. Finalement l'INAO a plié, car cela était mécanique.

Ce que je trouve intéressant dans les deux dernières décisions, c'est qu'un moyen d'erreur manifeste d'appréciation est à nouveau invoqué contre la délimitation parcellaire. Or là, le considérant est assez mince. On n'est pas rentré dans un débat fin en examinant chacune des parcelles en question. Or aujourd'hui c'est ce qu'on fait, avec le contrôle normal. On ne se contente pas d'un motif stratosphérique comme celui de la décision de 1998. On examine si les caractéristiques du sol, du sous-sol, du climat ont des caractéristiques lui permettant de produire

un vin avec des propriétés similaires à celle de l'appellation. Pour cela je vous renvoie à la décision Pic Saint Loup 409449. Vous verrez les motifs de la décision, notamment les points 6 à 14. Vous verrez qu'on va quand même assez loin dans le détail de l'argumentation.

Est-ce qu'on renforce notre contrôle ? De manière générale, oui. Très clairement, la décision de 2014 sur le passage au contrôle entier n'est pas la première qui signale un accroissement du contrôle du juge sur les décrets de délimitation. 411663 par exemple, sur l'IGP tomme des Pyrénées. La logique de protection de IGP n'est pas foncièrement différente de celle des AOP. Je ne saurais pas vous dire de quand date le début du mouvement, au moins depuis 2014. En matière viticole, je peux citer SCEA vignoble Massieu (op cit) qui a affiché un contrôle normal en matière d'aires parcellaires. Je crois qu'on peut affirmer aujourd'hui que l'ensemble du cahier des charges devrait entrer dans les éléments soumis à un contrôle entier.

Pour moi la technicité ne devrait jamais être un obstacle à un contrôle entier du juge. Cela implique que les dossiers deviennent plus complexes. Le juge devra alors peut-être davantage utiliser ses pouvoirs d'instruction. Aujourd'hui on a le dispositif des enquêtes à la barre qui permet au juge de poser directement ses questions aux parties. Il existe la procédure d'*amicus curiae*. Il y a à mon sens beaucoup d'outils pour que le juge se prononce sur des questions techniques. Cela exige davantage de temps, d'implication, mais le jeu en vaut la chandelle. Il n'y a pas de raison que le contrôle de la légalité soit moindre si les questions sont techniques. Je sais qu'il y a encore un îlot dans la jurisprudence sur les contrôles en matière environnementale, ou il y a des aspects très techniques. On laisse par exemple à l'administration une assez grande latitude dans son appréciation de l'application du principe de précaution. Globalement, le domaine du contrôle restreint tend à se résorber sans cesse au profit du contrôle normal. Oui, le juge renforce bien son contrôle sur les décrets d'AOC.

Concernant les facteurs, il n'y en a que deux types. Il n'y a que des facteurs naturels et humains, il n'y a pas en tant que tel de facteur historique. Vous allez me dire que l'histoire quand même, c'est vrai, mais elle n'intervient qu'en tant que révélateur des facteurs naturels et humains qui interviennent. Il faut qu'il y ait un minimum de profondeur temporelle. Je pense qu'il faut au moins une vingtaine d'années après la naissance d'un produit pour déterminer si les facteurs naturels et humains concourent à sa création.

Je ne crois pas que le juge accorde davantage d'importance aux facteurs naturels sur les autres. La loi les place au même niveau. Cela étant, le prisme contentieux a peut-être un effet déformant. Les décisions du Conseil d'Etat interviennent dans des litiges, or la plupart des décisions interviennent dans des litiges. Il est donc possible qu'au contentieux, le juge évalue davantage les facteurs naturels par rapport à ceux humains. Mais je n'en ai pas de certitude. Il est possible que ce soit parce que ces facteurs sont davantage objectivables. Les facteurs humains sont plus difficiles à objectiver, et il est vrai que les plaideurs s'engagent moins souvent sur cette pente-là. Mais ce n'est pas que le juge s'y intéresse plus, mais plutôt que les parties le soulèvent davantage.

Les usages locaux, loyaux et constants ne sont plus utilisés depuis 1990 pour les produits agricoles. Il faudrait chercher pourquoi on a voulu supprimer cette référence aux usages locaux, loyaux et constants. Il n'est pas impossible que ce soit pour retirer un critère par trop subjectif, dans le but de vendre notre modèle à l'international.

Sur la valeur des avis formulés par les groupements de producteurs, les textes législatifs parlent bien de la consultation des groupements de producteurs au moment de la constitution, qui devient ensuite ODG. L'AOC n'est pas une génération spontanée. Au dossier du juge on trouve l'avis du groupement de producteur. En 2019 on a reconnu qu'un groupement de producteur avait la qualité de partie à tout litige relatif au cahier des charges de l'AOC. Il y a une forme de malthusianisme des organisations de producteurs, car une fois qu'une aire est délimitée, les insiders ont évidemment intérêt à ce que l'aire ne soit pas élargie.

Dans le bordelais, il y a sur un même territoire un emboîtement très important d'AOC viticoles. Des AOCs très grandes comme Bordeaux jouxtent des AOC plus petites et plus prestigieuses. C'est une particularité, pas une spécificité du bordelais. Mais c'est probablement la région viticole où cet emboîtement est le plus important et où les enjeux économiques sont les plus forts.

Annexe 2 : entretien avec Etienne Montaigne, professeur de géographie à l'université Montpellier Supagro, expert détaché pour l'INAO Occitanie

Entretien réalisé le 12 février 2021

Une grande partie de la question des AOC est incluse, hors d'Europe, dans le droit de la propriété intellectuelle. Les accords de Marrakech de 1993-4 le font rentrer dans le dossier de la propriété intellectuelle. Le passage aux AOP est arrivé de mémoire beaucoup plus tard. Le sujet concernait le passage d'une appellation contrôlée à une appellation protégée. La différence peut sembler minime, mais elle est en réalité significative. Au début des années 1980, il y a eu de nombreuses contestations de la qualité des contrôles effectués par l'INAO, de manière générale, des organismes de gestion. Le passage à la logique des AOP, c'est de superviser les organismes de contrôle, mais de rendre le contrôle indépendant.

Certains pays, comme l'Angleterre ont commencé à faire du contrôle aval et on s'est rendu compte que plusieurs produits étaient loin de mériter l'appellation. L'INAO et les représentants de la profession ont vu le vent du boulet du passé. Ils se sont dit « il ne faut pas jouer avec ça » et ont mis en place les organismes de gestion afin de rentrer dans un cadre acceptable. Ca a été une réforme peu étudiée, peu vue mais extrêmement importante dans la pratique et la logique de la défense des appellations. [...]

En principe, une appellation, c'est une délimitation faite indépendamment du propriétaire du château. C'est une délimitation des parcelles qui correspondent aux caractéristiques de la parcelle. Mon professeur nous a raconté, qu'en tant qu'expert détaché pour l'INAO, il faisait des tarières [carotte géologique permettant d'analyser la composition des différentes couches du sol], plus précis que les fosses pédologiques.

Il y a eu un système massif de fraude aux droits de plantation à Bordeaux dans les années 1980. Sans acquérir de nouvelles terres, il n'est possible d'augmenter la taille de sa plantation que d'un hectare.

Il y a une sorte de hiérarchie des appellations. Il y a longtemps eu une critique liée à la pratique dite du déversement. Un grand cru pouvait déclasser une partie de sa production dans une appellation de rang inférieur. Le Languedoc et Bordeaux, c'est 300 ans de débat. Il y a toujours une sorte de confrontation.

En termes régionaux, la commission de l'INAO qui est venue voir les côtes du Languedoc a dit que la qualité n'était pas suffisante pour la classer en AOC, mais la procédure a été détournée. Le vin laissé quatre heures dans la voiture...

L'INAO est une sorte de fédération. Ses représentants sont nommés à proportion des membres de la profession. Mécaniquement, le Languedoc n'avait pas de représentant à l'INAO, puisqu'il n'avait pas d'appellation.

Un peu d'histoire. 1962, un texte est publié qui dit que l'Europe est d'accord pour faire une OCM vin. Les textes fondateurs sont les 816 et 817/70. Ils reprennent à une exception près toute la législation française issue du statut viticole français : distillation, droits de plantation... appliqué depuis les années 1950 et tiré des textes de 1936. En 1970, les textes français sont

repris, sauf la limitation des plantations, refusée par les allemands. Il n'y a donc pas de droits de plantation au niveau européen, même si la France continue à les appliquer.

En 1976, l'Europe remet en place des droits de plantation et simultanément des primes d'arrachage. Et ça a été la politique d'arrachage de 1980 jusqu'à 1995, 1991-2 en France.

Annexe 3 : entretien avec Philippe Raoux, propriétaire du château d'Arsac

Entretien réalisé le 5 mars 2021

En 1986 le château d'Arsac était à l'abandon. Dans le passé c'était une propriété importante en surface mais pas prestigieuse. Aujourd'hui il y a à peu près 110 hectares de vignes pour 250 hectares de propriété. Auparavant elle en faisait 500 et on disait que c'était une des propriétés les plus plantées du Médoc. Au fil du temps on a replanté, rénové le château, les bâtiments. Ça a été un travail de fourmi. Maintenant il faut que la propriété prenne sa place dans le milieu bordelais. On compte environ 400 négociants sur la place de Bordeaux. Nous propriétaires on ne connaît pas les clients finaux. En ce sens c'est important d'être bien implanté à Bordeaux par rapport au négoce traditionnel.

Je suis issu d'une famille de pieds noirs. Je suis né à Oran et ma famille y était installée depuis quatre générations. En Algérie, nous étions dans le vin. J'étais plutôt négociant en vin. Quand j'ai commencé à travailler, en 1967, la consommation de vin était beaucoup plus importante qu'aujourd'hui.

On a acheté Arsac car c'était un peu une poire pour la soif. Il fallait tout refaire. Rien ne me poussait à aller plus vite que la musique. Je me suis dit qu'il fallait que je me documente. J'ai pas mal lu, dont un livre de Bernard Ginestet qui s'appelle Margaux. Ginestet a été propriétaire de Château Margaux et dans les années 1970 il a vendu son château aux Mezalopoulos. Il a été maire de Margaux et aimait beaucoup écrire. Il avait lancé une collection appelée le grand Bernard des vins. Il venait en particulier de sortir son livre sur l'appellation Margaux. Page 54 il dit que tous les grands terroirs n'ont peut-être pas été pris en compte lors de la délimitation, et que c'est possiblement le cas du château d'Arsac. Donc je suis allé le voir, et il m'a dit qu'il y avait des parcelles à Arsac qui mériteraient d'être classées à Arsac. Il m'a dit « j'ai de très bons rapports avec le BRGM, ils peuvent faire une étude comparative sur votre sol par rapport aux autres de l'appellation Margaux.

J'ai eu l'INAO après. Quand j'ai réalisé que la propriété pouvait être classée dans l'appellation, j'ai téléphoné au syndicat qui n'a pas voulu entendre parler de ma requête. L'INAO m'a lui dit que c'était du ressort du syndicat. En aucun cas une personne individuelle ne pouvait faire ça. A ce moment-là, je prends un avocat. On fait une première requête au Ministère de l'Agriculture, qui file devant le Conseil d'Etat lui-même.

Le syndicat n'avait aucun argument, aucun fondement. Ils ne voulaient pas de moi. C'était une sorte de *niet*. Devant le Conseil d'Etat, l'INAO n'avait aucun document à m'opposer, alors que moi j'avais une vraie étude comparative de mes sols par rapport à ceux de l'appellation. L'INAO n'avait rien à redire à ça, c'était technique, scientifique.

J'ai pris comme avocate Claire Waquet, avocate au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation. Dans sa première décision, le Conseil d'Etat ne donnait pas une superficie particulière, c'est l'INAO qui nous a mis une certaine taille, 62 hectares, dont une bonne partie qui n'étaient pas plantés. Il devait y avoir 40 pas plantés et 22 à planter. Le syndicat l'a eu mauvaise et a fait recours sur recours. En 1998 ils se sont dit que le meilleur moyen de m'exclure serait de redélimiter l'appellation. J'ai vu revenir de nouveaux experts, qui ont fait des conclusions opposées, alors même que les experts étaient les mêmes. Cela est dû au fait que les premiers se

basaient sur des critères de terrasse alors que les seconds sur des critères agropédologiques, c'est-à-dire jusqu'à la vigne se nourrit. On a eu un peu moins, 54 hectares, mais tous plantés. Je n'allais pas râler.

Je n'ai pas rejoint le syndicat par la suite. Je vais aux réunions, mais je préfère m'en tenir écarté pour ne pas remuer le couteau dans la plaie.

C'était une bataille de générations. J'avais 32 ans et j'étais face à des personnes qui avaient été à l'origine de l'appellation. Ils n'acceptaient pas que quelqu'un qui vienne de nulle part rejoigne leur appellation.

C'était un refus de principe : on ne demande pas une révision sur le seul fait d'un exploitant. Je crois que dans l'histoire de la viticulture française, ça a été la première fois qu'une appellation a été modifiée sur demande d'un individu. J'ai reçu plein de coups de fils d'étudiants, des producteurs de l'appellation Cognac m'ont envoyé des petites bouteilles, m'ont appelé, m'ont demandé le nom de nom avocat. C'était la première fois qu'un viticulteur obtenait gain de cause sur son droit à l'appellation.

En Bordelais, rien n'est arrivé de semblable à mon cas. Il faut voir que le cas d'Arsac est particulier, car Arsac bénéficiait antérieurement de l'appellation. Ça a été David contre Goliath, il fallait avoir une bonne méconnaissance du fonctionnement des appellations d'origine. Les présidents de l'INAO étaient tous des viticulteurs bien ancrés dans leur terroir, qui ne voulaient pas que ça bouge trop.

J'ai eu de la chance d'avoir eu un Conseil d'Etat avec une bonne oreille. J'ai eu un bon dossier, une bonne avocate, l'étude du BRGM a été déterminante.

Je crois que si j'avais été d'une vieille famille bordelaise, je n'aurais jamais osé me bagarrer contre les institutions viticoles. Dès le départ, je ne comprenais pas pourquoi cette propriété qui était sur une des cinq communes de l'appellation Margaux, qui a été un cru classé par le passé, n'appartenait pas à l'appellation.

L'INAO ne voulait pas instruire un dossier de délimitation sur la seule demande d'un viticulteur, autrement ce serait le bazar, tous les viticulteurs de France et de Navarre voudraient redélimiter leur propriété.

Annexe 4 : entretien avec Michel Réjalot, Professeur de géographie à l'université Bordeaux III Montaigne ; ancien élève-doctorant du professeur Philippe Roudié

Entretien réalisé le 31 mars 2021

« Philippe Roudié a été convoqué dans cette affaire comme expert de l'INAO, afin d'évaluer si les parcelles d'Arsac devaient être ou non incluses dans l'appellation. Il était au service de l'INAO. [...]

Pour les géographes, le terroir ne se réduit pas à la question naturaliste. C'est une question de nature, mais aussi d'échelle. Selon l'échelle à laquelle on analyse le terrain, les résultats sont différents. On peut inclure ou exclure la parcelle selon le niveau auquel on se place. Même au niveau du château d'Arsac, on pourrait démontrer que certaines parcelles sont différentes d'autres et ne devraient pas être incluses.

On peut même considérer que le terroir est avant tout une construction sociale. C'est un territoire, c'est-à-dire un périmètre délimité par les hommes. La dimension naturelle n'est intéressante qu'a posteriori. Tant que l'on n'a pas de territoire, on ne peut pas définir ses caractéristiques. Un territoire, c'est une frontière. On peut tout à fait soutenir que tant qu'il n'y a pas de territoire, il ne peut y avoir de réflexion sur le terroir naturel.

La question qui se pose est celle de savoir quand et pourquoi il a été constitué. [...]

Le BRGM n'a aucune notion de la territorialité. Ce sont des naturalistes purs. [...]

L'appellation n'est pas une réalité naturelle, surtout en bordelais. En bordelais, elle est d'abord une construction politique et sociale. A un moment donné, une communauté humaine, partageant une histoire et des intérêts communs, se sont regroupés et ont constitué une appellation. Une appellation, contrairement à ce que beaucoup de gens pensent, n'a souvent pas de fondement naturaliste. Les vieilles appellations, celles bâties au début du XX^{ème} siècle, n'ont jamais été basées sur les terroirs.

Il y a toujours eu des professionnels, qui, par logique disciplinaire, ont soutenu qu'un territoire devait être une limite fondée sur des arguments naturels. Mais, lorsque l'on se penche dans le détail, on réalise que ces arguments naturalistes sont avancés de façon incantatoire, ils ne sont jamais, sur le terrain, probants.

Pour connaître la réalité de la pondération entre facteurs naturels et humains sur chaque appellation, il faudrait reprendre les travaux historiques et analyser quels ont été les arguments utilisés au moment de leur constitution. Je pense d'ailleurs que cela n'a jamais été fait.

Du point de vue des chercheurs, l'effort a été de prendre davantage en compte le social, le politique, l'humain, le culturel dans ce qu'est une appellation. Au contraire, pendant longtemps, on a essayé de soutenir qu'un terroir était un agro-terroir naturel, ce qui est faux. Tout le travail de Roger Dion consiste à déconstruire l'idée selon laquelle le territoire français serait prédestiné, en raison de ses caractéristiques naturelles, à produire un grand vin. Le monde viticole est imbibé de cette idée, qui est complètement fautive. La vigne peut s'implanter absolument partout.

Ce qui va déterminer la qualité, c'est l'Homme. Ce sont des choix humains, qui vont décréter, par des choix organoleptiques, ce qu'il faut conserver et rejeter. [...]

La recherche en sciences humaines a largement réhabilité cette idée que le terroir, c'est l'Homme et pas la nature. Toutefois, dans les milieux professionnels, on trouve toujours le discours selon lequel si l'on a un grand terroir à Margaux, c'est en raison d'un terroir exceptionnel. C'est un idiot : par définition, tous les terroirs sont uniques. Vous pouvez dire des grains de sable d'une plage qu'ils sont tous uniques, ou tous différents, ces deux propositions sont vraies. C'est un argument d'autojustification. Un faux argument.

Selon les régions, on n'a pas non plus la même approche. Le terroir naturel est très important en bourgogne, moins à Bordeaux. Les bordelais ont longtemps accepté l'idée que l'action humaine était très importante. C'est aussi une question d'échelle. En bourgogne, les micro-terroirs, les « climats » incitent à une vision géologico-centrée. A bordeaux c'est moins vrai. Les grands crus sont souvent des grandes propriétés, ils regroupent donc nécessairement des terrains variés. Pour cela, il a assez accepté, même par les exploitants, que les grands crus sont des constructions sociales.

Dans le cas de Saint Emilion, on est allé repêcher le jurat de Saint Emilion, une juridiction accordée par le roi d'Angleterre. On voit bien que c'est une juridiction politique, qui n'a rien à voir avec la viticulture. On a ici la preuve éclatante que l'appellation Saint Emilion n'est pas fondée sur des éléments objectifs mais sur des facteurs politiques et humains, arbitraires. L'appellation n'est absolument pas la reconnaissance d'un milieu naturel.

C'est très compliqué, il n'y a de vérité que locale. Il y a quelque chose de la territorialité animale. Des Hommes qui défendent leur territoire. Ce sont des rapports de force entre des groupes, certains se disent légitimes, d'autres contestent. La procédure judiciaire a laissé des traces. Elle a laissé l'idée que certains sont plus légitimes que d'autres.

Annexe 5 : réponses écrites de Ronny Abraham, commissaire du gouvernement de la décision Arsac I et II

Réponses écrites transmises le 1^{er} avril 2021

- 1) Jusqu'à cette décision, le Conseil d'Etat ne contrôlait pas l'appréciation des expertises techniques fournie par l'INAO. Pourquoi avoir pris le parti de prendre position dans ce domaine, alors même que le dispose pas de compétences importantes en matière scientifique ?

Le Conseil d'Etat a en effet fait progresser son contrôle, mais en le limitant à l'erreur manifeste d'appréciation. La jurisprudence Château d'Arsac s'inscrivait à cet égard dans le courant général de la jurisprudence administrative à l'époque, consistant à supprimer les domaines dans lesquels les appréciations de l'administration étaient à l'abri de tout contrôle, fût-il restreint, et ce même dans les domaines où des évaluations techniques sont en cause. Dans le même temps, l'étendue du contrôle juridictionnel passait, en d'autres matières, de « restreint » à « normal ». C'était un courant général de la jurisprudence, au regard duquel les décisions qui vous intéressent ne se singularisent pas.

- 2) Dans les années immédiatement précédant l'affaire d'Arsac, l'INAO présentait des défaillances de gouvernance. Alors, selon Dominique Denis, professeur de droit public, (revue de droit rural, n°214) : « [l'INAO] agit comme une administration, et se gère de même. Le rôle des professionnels, primordial au départ, ne paraît plus aujourd'hui que comme secondaire ».

Les décisions « d'Arsac » étaient-elles motivées par la volonté de corriger, par l'exemple, de tels écarts de comportements ?

Je n'ai pas le souvenir que ces décisions aient été influencées par un quelconque jugement porté sur la « mauvaise gouvernance » de l'INAO en général. Mon opinion est que, de toute façon, ce n'est pas le rôle du juge de chercher à corriger la mauvaise gestion d'une institution publique (pourvu qu'elle reste dans les limites de la légalité), même si ses décisions peuvent y contribuer par leurs effets. À chacun son travail...

- 3) A l'issue de la seconde décision rendue au sujet du château d'Arsac (n°158609 du 28 juillet 1995), une astreinte de 8000 Francs à compter de deux mois suivant l'inexécution de la décision de rattachement a été prononcée à l'encontre de l'INAO.

Pourquoi avoir retenu un montant relativement aussi important par rapport à la moyenne des astreintes prononcées à cette période ?

Le montant de l'astreinte est relativement élevé, mais il m'a semblé qu'il fallait la fixer à ce niveau pour qu'elle exerce l'effet incitatif qu'on attend d'elle.

- 4) L'INAO n'a pas appliqué la décision du 28 septembre 1993, et ainsi, a méconnu l'autorité de la chose jugée. Or, en 1993, le juge ne disposait pas encore de pouvoir d'injonction. Si cela avait été le cas, l'auriez-vous utilisé, aurait-il facilité l'exécution de la décision ?

Si le juge avait disposé à l'époque du pouvoir d'injonction, il l'aurait sans doute utilisé à la demande de la requérante. Je ne suis pas sûr que le résultat final aurait été très différent.

- 5) Dans les années précédant cette série de décisions, une réforme majeure du système des appellations d'origine était en cours au niveau européen, notamment avec le règlement 2081/92 CEE relatif aux appellations d'origine contrôlée. Son article 10-3 indique que « les services de contrôle désignés [...] doivent [...] offrir des garanties suffisantes d'objectivité et d'impartialité à l'égard de tout producteur ou transformateur soumis à leur contrôle ».

Les solutions retenues ont-elles été influencées par des conceptions tirées du droit communautaire ?

Je n'ai pas le souvenir que les évolutions législatives en gestation au niveau européen aient joué un rôle quelconque dans la position du Conseil d'Etat. Pour ma part, je crois bien que je les ignorais (sauf si ma mémoire me trompe).

- 6) Ces décisions ont été prises dans un contexte de négociation des accords de l'OMC, comprenant un important volet relatif aux droits de propriété intellectuelle (accord TRIPS). Les modalités de reconnaissance des appellations d'origine contrôlées françaises étaient alors en discussion.

Le contexte de négociation des ADPIC a-t-il exercé une influence sur les décisions rendues ?

Même chose pour le contexte de négociation des accords de l'OMC.

- 7) Le Ministère de l'Agriculture a-t-il transmis des observations écrites lors d'une de ces affaires ? De même, avez-vous eu des contacts avec des membres du Ministère de l'Agriculture dans la préparation de ces décisions ? Si oui, sans remettre en cause le caractère confidentiel de ces échanges, pourriez-vous indiquer quel en était la teneur ?

Je ne me rappelle pas si le Ministère de l'Agriculture avait produit dans l'instance. Je suis sûr en tout cas de n'avoir pas eu de contact avec l'un quelconque de ses représentants. À ma connaissance, on peut en dire autant des membres de la formation de jugement.

Annexe 6 : entretien avec Claire Waquet, avocate au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation en charge du dossier de Philippe Raoux

Entretien réalisé le 2 avril 2021

En raison du caractère informel de l'échange, les principales idées ont été retranscrites, sans que le verbatim ne soit exact.

Je n'ai pas d'archives sur cette affaire. Pour des raisons de coûts de stockage, toutes nos archives sont supprimées après dix ans.

Les questions d'expertise n'ont rien à voir avec le droit applicable. La qualité scientifique des avis rendu, cela est laissé à l'appréciation des juges, ce n'est pas un sujet juridique.

J'ai eu des échanges d'écritures avec l'INAO, pas d'échanges oraux. Ils n'ont pas cherché à transiger.

Le fait que Philippe Raoux était un producteur individuel était peut-être problématique pour l'INAO, mais juridiquement, cela ne rentrait pas en ligne de compte. Sa demande était parfaitement recevable.

Ce dont vous parlez, ce n'est pas de droit, mais de rapports de forces.

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Quelles doivent être les limites du pouvoir discrétionnaire de l'INAO ? – relire l'affaire du château d'Arsac (1993 – 1998)

Alexandre Lejeune

L'« affaire du château d'Arsac » est un contentieux important de l'histoire contemporaine de la viticulture française. Il oppose, entre 1993 et 1998, le Conseil d'Etat à l'Institut National des Appellations d'Origine (INAO). Celui-ci s'illustre alors par sa tentative de ne pas respecter l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'Etat. Pourquoi l'INAO a-t-il laissé inappliquée une décision émanant de la juridiction administrative suprême ? Pour répondre à cette question, nous faisons dialoguer des sources, primaires et secondaires, décrivant l'affaire d'Arsac, le fonctionnement de l'INAO et l'état du bordelais viticole au tournant de la décennie 1990.

Les éléments de réponse que nous apportons illustrent les limites de l'applicabilité du droit public au secteur de la viticulture. Ils signalent la spécificité du mode de régulation exercé par l'INAO sur la filière vitivinicole. Ce contentieux nous permet également de mettre en lumière les enjeux d'une période charnière pour la politique de qualité alimentaire de la France.

Cette analyse nous conduit à suggérer de davantage segmenter les appellations d'origine selon leurs caractéristiques propres. Elle nous amène à préconiser la conduite de travaux d'enquêtes historiques et géographiques afin de disposer d'une meilleure connaissance des processus de constitution des appellations d'origine. Elle ouvre enfin des pistes de réflexion quant à l'évolution du contrôle du juge administratif sur les actes de l'INAO.

Appellation d'origine contrôlée ; Conseil d'Etat ; INAO ; Bordeaux