



JAAC 1/2017 du 30 mars 2017

---

2017.1 (p. 1–18)

## Responsabilité de la Confédération suisse

DFF, Département fédéral des finances

Décision du 2 juin 2016

---

**Mots clés:** Demande de dommages-intérêts, responsabilité de la Confédération lors de la conclusion d'un accord international, péremption, acte illicite, dommage, frais de procédure.

**Stichwörter:** Begehren auf Schadenersatz, Verantwortlichkeit des Bundes beim Abschluss eines völkerrechtlichen Vertrags, Verwirkung, unerlaubte Handlung, Schaden, Verfahrenskosten.

**Termini chiave:** Domanda di risarcimento per danni, responsabilità della Confederazione quando si concludono accordi internazionali, perenzione, atto illecito, danno, spese procedurali.

---

### Regeste:

LRCF. Responsabilité de la Confédération suisse lors de la négociation de l'accord agricole de 1999.

Le parlement n'a pas qualité de fonctionnaire au sens des art. 1 et 2 LRCF lorsqu'il assume la fonction de législateur en approuvant l'Accord agricole de 1999 de sorte que la LRCF est inapplicable (considérant 80). L'art. 190 Cst. interdit au Département fédéral des finances de contrôler les accords approuvés par le parlement (considéranants 81 et 82). La demande est périmée pour n'avoir pas respecté les délais de l'art. 20, al. 1, LRCF (considéranants 85 à 89). Les négociateurs suisses n'ont pas violé l'ADPIC et le Traité franco-suisse de 1974 en signant l'accord agricole de 1999 (considéranants 95 et 99). Les négociateurs suisses n'ont commis aucun acte illicite en intervenant auprès de la France et de l'Union européenne avec toute l'énergie et tout le soin voulus dans le cadre de la marge de manœuvre dont ils disposaient, notamment au regard du Traité franco-suisse de 1974 qui consacre une protection absolue en Suisse de la désignation française Champagne depuis 1975 et des sept accords que la Suisse et la Communauté européenne entendaient signer et qu'ils ont signés le 21 juin 1999 (considéranants 100 et 101). L'adoption de l'Accord agricole de 1999 ne saurait être la cause d'un dommage subi par les demandeurs, lesquels étaient déjà interdits, avant l'adoption de l'Accord agricole de 1999, de commercialiser leur production de vin sous l'appellation Champagne en vertu du Traité franco-suisse de 1974 (considéranants 94, 104 et 105). Les frais de procédure sont fixés à 7000 francs lorsqu'une réclamation dépasse les 12 millions de francs et que le nombre des parties s'élève à 46 (considéranants 111 et 112).

### Regeste:

VG. Verantwortlichkeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Aushandlung des Agrarabkommens von 1999.

Dem Parlament kommt in seiner Funktion als Gesetzgeber, der das Agrarabkommen von 1999 genehmigt, nicht die Stellung eines Beamten im Sinne der Artikel 1 und 2 VG zu; das VG ist somit nicht

anwendbar (E. 80). Artikel 190 BV verbietet es dem Eidgenössischen Finanzdepartement, vom Parlament genehmigte völkerrechtliche Verträge zu überprüfen (E. 81 und 82). Das Begehren ist verwirkt, da die Fristen nach Artikel 20 Absatz 1 VG nicht eingehalten wurden (E. 85–89). Die Schweizer Unterhändler haben das TRIPS-Abkommen und den Französisch-schweizerischen Vertrag von 1974 nicht verletzt, indem sie das Agrarabkommen von 1999 unterzeichnet haben (E. 95 und 99). Die Schweizer Unterhändler haben keine unerlaubte Handlung begangen, da sie, mit der erforderlichen Sorgfalt und im Rahmen des ihnen gegebenen Handlungsspielraums, alle Hebel in Bewegung gesetzt hatten, um mit Frankreich und der Europäischen Union eine Lösung zu erreichen, namentlich in Bezug auf den Französisch-schweizerischen Vertrag von 1974, der die französische Bezeichnung «Champagne» unter absoluten Schutz stellt, und in Bezug auf die sieben Abkommen, die die Schweiz und die Europäische Gemeinschaft zu unterzeichnen beabsichtigten und die sie am 21. Juni 1999 schliesslich unterzeichnet haben (E. 100 und 101). Die Annahme des Agrarabkommens von 1999 kann nicht die Ursache eines von den Geschützten erlittenen Schadens sein, da es ihnen bereits vor der Verabschiedung des Agrarabkommens von 1999 gestützt auf den Französisch-schweizerischen Vertrag von 1974 untersagt war, ihren Wein mit der Bezeichnung «Champagne» zu vermarkten (E. 94, 104 und 105). Die Verfahrenskosten liegen angesichts einer Einsprache, die mehr als 12 Millionen Franken betrifft und 46 Parteien umfasst, bei 7000 Franken (E. 111 und 112).

### Regesto:

LResp. Responsabilità della Confederazione svizzera quando è stato negoziato l'accordo agricolo del 1999.

Il Parlamento non ha qualità di funzionario ai sensi degli articoli 1 e 2 LResp quando assume la funzione di legislatore approvando l'Accordo agricolo del 1999, così che la LResp è inapplicabile (considerando 80). L'articolo 190 Cost. vieta al Dipartimento federale delle finanze di controllare gli accordi approvati dal Parlamento (considerandi 81 e 82). La domanda è scaduta per non avere rispettato i termini dell'articolo 20 capoverso 1 LResp (considerandi da 85 a 89). I negoziatori svizzeri non hanno violato il TRIPS e il Trattato franco-svizzero del 1974 firmando l'Accordo agricolo del 1999 (considerandi 95 e 99). I negoziatori svizzeri non hanno commesso alcun atto illecito intervenendo presso la Francia e l'Unione europea con tutta l'energia e tutte le cure volute nell'ambito del margine di manovra di cui disponevano, in particolare rispetto al Trattato franco-svizzero del 1974 che riconosce una protezione assoluta in Svizzera della designazione francese *Champagne* dal 1975 e dei sette accordi che la Svizzera e la Comunità europea intendevano firmare e che hanno firmato il 21 giugno 1999 (considerandi 100 e 101). L'adozione dell'Accordo agricolo del 1999 non potrebbe essere la causa di un danno subito dai richiedenti ai quali, prima dell'adozione dell'Accordo agricolo del 1999, era vietato commercializzare la loro produzione di vino sotto l'appellazione *Champagne* in virtù del Trattato franco-svizzero del 1974 (considerandi 94, 104 e 105). Le spese procedurali sono fissate in 7000 franchi quando un reclamo supera i 12 milioni di franchi e il numero delle parti ammonta a 46 (considerandi 111 e 112).

---

**Bases légales:** Le Traité du 7 mars 1967 entre la Confédération Suisse et la République fédérale d'Allemagne sur la protection des indications de provenance et d'autres dénominations géographiques (Traité germano-suisse de 1967; RS 0.232.111.191.36)

Le Traité du 14 mai 1974 entre la Confédération suisse et la République Française sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques (Traité franco-suisse de 1974; RS 0.232.111.193.49)

Les art. 22 par. 4 et 23 par. 3 de l'accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce formant l'annexe 1C de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (ADPIC; RS 0.632.20)

L'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole de 1999; RO 2002 2147, 2205 et 2206)

Les art. 8, 9, 146 et 190 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101)

Les art. 1, 2, 3 al. 1, 12 et 20 al. 1 de la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LRFC; RS 170.32)

L'art. 2, al. 1, de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité (RS 170.321)

L'art. 46a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

Les art. 7 et 13, al. 2, let. b, ch. 2, de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0)

L'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol; RS 172.041.1)

L'art. 42, al. 2, du code des obligations (CO; RS 220)

**Rechtliche Grundlagen:** Vertrag vom 7. März 1967 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über den Schutz von Herkunftsangaben und anderen geographischen Bezeichnungen (Deutsch-schweizerischer Vertrag von 1967; SR 0.232.111.191.36)

Vertrag vom 14. Mai 1974 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Französischen Republik über den Schutz von Herkunftsangaben, Ursprungsbezeichnungen und anderen geographischen Bezeichnungen (Französisch-schweizerischer Vertrag von 1974; SR 0.232.111.193.49)

Art. 22 Abs. 4 und 23 Abs. 3 des Abkommens vom 15. April 1994 über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (Anhang 1C des Abkommens zur Errichtung der Welthandelsorganisation; TRIPS-Abkommen; SR 0.632.20)

Anhang 7 Art. 5 Abs. 8 des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Agrarabkommen von 1999; AS 2002 2147, hier 2206 und 2207)

Art. 8, 9, 146 und 190 der Bundesverfassung (BV; SR 101)

Art. 1, 2, 3 Abs. 1, 12 und 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32)

Art. 2 Abs. 1 der Verordnung vom 30. Dezember 1958 zum Verantwortlichkeitsgesetz (SR 170.321)

Art. 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010)

Art. 7 und 13 Abs. 2 Bst. b Ziff. 2 der Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (SR 172.041.0)

Allgemeine Gebührenverordnung vom 8. September 2004 (AllgGebV; SR 172.041.1)

Art. 42 Abs. 2 des Obligationenrechts (OR; SR 220)

**Basi giuridiche:** Trattato del 7 marzo 1967 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Federale di Germania per la protezione delle indicazioni di provenienza e di altre denominazioni geografiche (Trattato germano-svizzero del 1967; RS 0.232.111.191.36)

Trattato del 14 maggio 1974 tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica Francese sulla protezione delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine e di altre denominazioni geografiche (Trattato franco-svizzero del 1974; RS 0.232.111.193.49)

Articoli 22 paragrafo 4 e 23 paragrafo 3 dell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio che formano l'allegato 1C dell'Accordo del 15 aprile 1994 che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (TRIPS; RS 0.632.20)

Articolo 5 paragrafo 8 dell'allegato 7 dell'Accordo del 21 giugno 1999 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea sul commercio di prodotti agricoli (Accordo agricolo del 1999; RU 2002 2147, qui 2205 e 2206)

Articoli 8, 9, 146 e 190 della Costituzione federale della Confederazione svizzera (Cost.; RS 101)

Articoli 1, 2, 3 capoverso 1, 12 e 20 capoverso 1 della legge federale su la responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, LResp; RS 170.32)

Articolo 2 capoverso 1 dell'ordinanza concernente la legge sulla responsabilità (RS 170.321)

Articolo 46a della legge sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione (LOGA; RS 172.010)

Articoli 7 e 13 capoverso 2 lettera b numero 2 dell'ordinanza sulle tasse e spese nella procedura amministrativa (RS 172.041.0)

Ordinanza generale sugli emolumenti (OgeEm; RS 172.041.1)

Articolo 42 capoverso 2 del Codice delle obbligazioni (CO; RS 220)

---

# Décision du Département fédéral des finances (DFF)

du 2 juin 2016

dans la cause

**Commune de Champagne et consorts,**  
tous représentés par Me (...),

**demandeurs**

relative à

**leur demande de dommages-intérêts du 31 mai 2005**

en matière de responsabilité de la Confédération selon la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité; LRCF; RS 170.32)

## I En fait

### A La commune vaudoise de Champagne

(1) La commune de Champagne est située dans le canton de Vaud dans la région vinicole de Bonvillars. Il est produit, sur le territoire de la commune de Champagne, un vin blanc non mousseux à base de chasselas pur, commercialisé sous la dénomination Champagne.

(2) Le vin produit sur le territoire de la commune de Champagne a toutefois été longtemps commercialisé sous la dénomination Bonvillars et non Champagne.

### B Le Traité du 7 mars 1967 entre la Confédération Suisse et la République fédérale d'Allemagne sur la protection des indications de provenance et d'autres dénominations géographiques (Traité germano-suisse de 1967; RS 0.232.111.191.36)

(3) En juin 1964, la désignation Champagne est mentionnée dans la première liste élaborée par la Suisse des désignations devant être protégées dans le futur traité germano-suisse.

(4) La délégation allemande a fait part à la Suisse du fait que la désignation Champagne entrerait en collision avec le traité franco-allemand. Sur ce, pour éviter toute confusion avec le Champagne français, la Suisse a abandonné la désignation Champagne dans la liste des désignations devant être protégées dans le futur traité germano-suisse.

(5) Le 8 avril 1965, les listes suisses et allemandes ont été mises en consultation auprès des milieux intéressés. L'Union suisse des paysans et l'Union suisse du commerce et de l'industrie, entre-temps devenue economiesuisse, ont notamment été consultés. L'absence de protection de la désignation Champagne n'a fait l'objet d'aucune remarque ou critique.

(6) Le Traité germano-suisse de 1967, conclu le 7 mars 1967, approuvé par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1968 et entré en vigueur le 30 août 1969, ne contient aucune protection de la désignation suisse Champagne.

### C Le Traité du 14 mai 1974 entre la Confédération suisse et la République Française sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques (Traité franco-suisse de 1974; RS 0.232.111.193.49)

(7) Le Traité germano-suisse de 1967 a constitué la base des négociations entre la Suisse et la France sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques

(8) Le 30 juillet 1970, dans le cadre des négociations entre la Suisse et la France sur la protection des indications de provenance, des appellations d'origine et d'autres dénominations géographiques, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a demandé aux cantons et milieux intéressés de communiquer toute indication géographique à protéger qui ne serait pas déjà mentionnée dans la liste du Traité germano-suisse de 1967.

(9) Le 22 septembre 1970, la Fédération suisse des Négociants en vins a répondu n'avoir aucune remarque à faire quant à la liste des désignations à protéger.

(10) Le 16 octobre 1970, la Fédération romande des vignerons a proposé la protection de quatre nouvelles dénominations pour le canton de Vaud sans toutefois y mentionner Champagne.

(11) Le 5 novembre 1970, le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce du canton de Vaud a proposé d'intégrer un certain nombre de dénominations dans la liste des désignations à protéger sans toutefois y mentionner Champagne.

(12) Le Traité franco-suisse de 1974 a été conclu le 14 mai 1974, approuvé par l'Assemblée fédérale le 19 mars 1975 et entré en vigueur le 10 octobre 1975.

(13) Selon l'art. 2, al. 1, du traité franco-suisse, les noms des cantons et des anciennes provinces françaises jouissent d'une protection absolue. La liste des anciennes provinces françaises jouissant d'une protection absolue figure au chiffre 5 du protocole du traité franco-suisse. L'ancienne province française de Champagne figure sur cette liste. Dans son message du 16 octobre 1974 concernant le traité franco-suisse, le Conseil fédéral a du reste expressément mentionné la protection absolue dont jouissent les noms des cantons et des anciennes provinces françaises en application du traité conclu le 14 mai 1974 (cf. FF 1974 II 1178 et 1188).

(14) Par ailleurs, le Traité franco-suisse de 1974 accorde la protection de la dénomination Gruyère aussi bien à la Suisse qu'à la France en application de la Convention internationale sur l'emploi des appellations d'origine et dénominations de fromages conclue à Stresa le 1<sup>er</sup> juin 1951, approuvée par l'Assemblée fédérale le 20 juin 1952 et entrée en vigueur pour la Suisse le 12 juillet 1952 (Convention de Stresa; RS 0.817.142.1). Cette convention internationale réserve en effet la protection de la dénomination Gruyère uniquement à la Suisse et à la France (cf. FF 1974 II 1178 et 1190 et l'arrêt B-7489/2006 du Tribunal administratif fédéral du 10 décembre 2008 consid. 7.1).

(15) Le 30 mars 1990, la justice suisse, dans un arrêt de la Cour civile de Genève, a reconnu la protection absolue de la désignation française Champagne contenue dans le Traité franco-suisse de 1974. Par protection absolue, on entend une protection qui déploie ses effets juridiques à l'encontre de tout usage de la dénomination protégée pour des produits qui ne proviennent pas du pays auquel l'indication fait allusion (cf. la Revue suisse de la propriété intellectuelle 1990 p. 371 ss).

(16) Le 10 février 1997, l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI) est arrivé à la conclusion que l'actuelle utilisation de la désignation Champagne pour le vin de la commune vaudoise de Champagne devrait être interdite en Suisse en application du Traité franco-suisse de 1974, conclusion par ailleurs aussi partagée par la Direction du droit international public (DDIP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) dans son avis de droit du 3 septembre 1997.

(17) Par arrêt 4C.34/2002 du 24 septembre 2002, le Tribunal fédéral a reconnu la protection absolue de la désignation française Champagne contenue dans le Traité franco-suisse de 1974.

## **D L'Accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles (Accord agricole de 1999; RS 0.916.026.81)**

(18) Le 14 mars 1997, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a informé la commune de Champagne que la France revendiquait le monopole de la désignation Champagne lors des négociations bilatérales avec l'Union européenne au sujet de l'accord agricole.

(19) Le 15 avril 1997, l'OFAG et l'ambassade de Suisse à Paris ont rencontré une délégation française pour leur expliquer qu'il existait en Suisse une commune vaudoise appelée Champagne et que cette commune disposait de quelque 28 hectares de vigne permettant de commercialiser environ 50 000 bouteilles sous l'appellation Champagne. La délégation suisse a fait savoir à la France qu'elle souhaiterait trouver une solution permettant aux deux pays d'utiliser la désignation Champagne sans que le consommateur soit trompé et sans qu'il y ait usurpation. La France n'est pas entrée en matière sur une éventuelle utilisation suisse de la désignation Champagne, car l'actuel Traité franco-suisse de 1974 protège déjà la désignation française Champagne aussi bien en Suisse qu'en France.

(20) Le 21 avril 1997, lors des négociations de l'Accord agricole au sein de l'Association européenne de libre-échange (AELE), la France a rappelé la protection de la désignation française Champagne.

(21) Par écrit du 12 juin 1997, dans le cadre des négociations de l'accord agricole, l'Ambassadeur suisse à Paris a informé l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE), entre-temps devenu le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), du mécontentement de la France sur le peu d'empressement de la Suisse d'entrer en matière sur les priorités françaises. Une des priorités françaises était le respect de la désignation française Champagne, désignation dont la Suisse s'est du reste engagée à respecter dans le cadre du Traité franco-suisse de 1974.

(22) Le 23 juillet 1997, l'OFAG a informé le canton de Vaud, par son laboratoire cantonal, que la France s'opposait à toute utilisation de la désignation Champagne pour les vins issus de la commune vaudoise de Champagne en application du Traité franco-suisse de 1974.

(23) Le 8 septembre 1997, l'OFAG, la DDIP, l'OFAEE et l'IPI ont rencontré le chimiste cantonal vaudois et son suppléant pour examiner les conséquences de l'opposition française à toute utilisation de la désignation Champagne pour les vins issus de la commune vaudoise de Champagne en application du Traité franco-suisse de 1974. L'introduction dans l'accord agricole d'une clause en cas d'homonymie d'indications géographiques se fondant sur l'art. 2, al. 3, du Traité franco-suisse de 1974 a été proposée et envisagée.

(24) Le 10 septembre 1997, le Bureau de l'intégration de DFAE et du Département fédéral de l'économie public (DFEP), entre-temps devenu la Direction des affaires européennes (DAE) du DFAE, a informé M. Claude Ruey, Conseiller d'Etat du Canton de Vaud, du risque de devoir renoncer à la désignation Champagne pour les vins issus de la commune vaudoise de Champagne.

(25) Le 30 septembre 1997, lors d'un dialogue informel à Paris, la France a rappelé à la Suisse qu'elle bénéficiait d'une protection absolue de l'appellation Champagne en vertu du Traité franco-suisse de 1974. Ainsi, l'art. 2, al. 3, du Traité franco-suisse de 1974 qui prévoit la coexistence des dénominations homonymes ne saurait s'appliquer dans le cas Champagne. La France a notamment rappelé que la justice suisse partage son analyse du Traité franco-suisse de 1974. Le 30 mars 1990, la Cour civile de Genève a reconnu la protection absolue de la désignation française Champagne contenue dans le Traité franco-suisse de 1974 (cf. le chiffre 15 ci-avant).

(26) Le 15 décembre 1997, la France a refusé une proposition de dénomination auxiliaire de la Suisse, c'est-à-dire en complément d'une autre appellation suisse, pour risque de confusion et détournement de la notoriété de l'appellation française de Champagne. Par ailleurs, la France a rappelé à nouveau la décision de la Cour civile de Genève du 30 mars 1990 qui a reconnu la protection absolue de la désignation française Champagne contenue dans le Traité franco-suisse de 1974 (cf. le chiffre 15 ci-avant).

(27) Le 12 février 1998, la France a dressé à l'attention de la Suisse un argumentaire favorable à la protection absolue de l'appellation Champagne. Selon cet argumentaire, la Suisse ne peut bénéficier d'aucune exception d'homonymie, que ce soit par application du Traité franco-suisse de 1974 ou du droit communautaire.

(28) Le 3 juin 1998, les représentants de la Suisse et de la Communauté européenne se sont réunis pour un tour d'horizon de la négociation agricole. Dans l'affaire Champagne, la Suisse a rappelé sa proposition de clauses d'homonymie pour définir les conditions auxquelles le vin de la commune vaudoise de Champagne pourrait être mis en vente en Suisse.

(29) Le 30 juin 1998, une délégation interministérielle française et la Commission des Communautés européennes se sont rencontrées pour discuter de la question Champagne. Lors de cette rencontre, la France a rappelé que la situation de la Suisse n'est pas celle des Etats-Unis d'Amérique ou de l'Australie, car il existe déjà entre la Suisse et la France un accord qui protège la désignation française Champagne aussi bien en Suisse qu'en France. Par ailleurs, en cas d'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, elle devra de toute façon se conformer au droit européen.

(30) Le 13 juillet 1998, le Service de justice et législation du Canton de Vaud a reconnu le bienfondé de l'avis de droit de la DDIP du 3 septembre 1997. Il y a en effet risque de confusion avec l'appellation française Champagne en utilisant l'appellation Champagne pour des vins produits dans le village vaudois Champagne. (cf. le chiffre 16 ci-avant).

(31) Selon une télécopie de l'IPI du 17 juillet 1998, le Ministère français de l'Agriculture a confirmé le refus complet et total de la France d'accepter une quelconque mention du mot Champagne sur des étiquettes de vin suisse.

(32) Le 20 juillet 1998, dans le cadre de la visite suisse en France du 21 juillet 1998, l'Ambassade de Suisse à Paris a averti l'OFAEE de l'intransigeance française dans l'affaire Champagne, la France étant sûre de son bon droit.

(33) Le 28 octobre 1998, le Conseil fédéral a reçu la visite d'Etat de M. Jacques Chirac, Président de la République française. Le dossier Champagne a été abordé lors de cette visite. Le Conseil fédéral s'est opposé aux arguments du Président de la République française, qui en appelait au traité franco-suisse de 1974, qu'en aucun cas le risque de porter atteinte aux vins de Champagne français ne pouvait en l'espèce être admis.

(34) En réunion spéciale du 9 décembre 1998, le Conseil fédéral, placé devant l'alternative d'accepter la position française, fondée sur le traité franco-suisse de 1974, ou de mettre en échec l'ensemble des



négociations bilatérales, a accepté une solution transitoire de deux ans obtenue en faveur de la commune de Champagne (cf. les chiffres 35 et 38 ci-après).

(35) Le 23 décembre 1998, M. Pascal Couchepin, Conseiller fédéral, a répondu à la municipalité de Champagne à son courrier déposé la veille en comprenant son amertume. Les autorités fédérales et les négociateurs suisses avaient pleinement conscience du problème identitaire qui se posait. C'est la raison pour laquelle ils ont jusqu'au dernier moment refusé de céder aux exigences constantes de la France qui invoquait le traité de 1974. Cette question a été expressément soulevée lors de la récente visite d'Etat en Suisse de M. Jacques Chirac, Président de la République française. Le Conseil fédéral s'est opposé aux arguments de ce dernier, qui en appelait au traité de 1974, qu'en aucun cas le risque de porter atteinte aux vins de Champagne français ne pouvait en l'espèce être admis. Les négociateurs suisses ont, jusqu'à la dernière minute, tout mis en oeuvre pour obtenir une solution transitoire, voire définitive en faveur de la commune suisse de Champagne. Cependant, placé devant l'alternative d'accepter la position française, fondée sur le traité de 1974, ou de mettre en échec l'ensemble des négociations bilatérales, le Conseil fédéral a dû, après avoir délibéré en réunion spéciale le matin du 9 décembre 1998, accepter le premier terme de cette alternative. Par ailleurs, en application du principe voulant que les rapports entre la Confédération et les communes passent par l'autorité cantonale, M. Pascal Couchepin a lui-même pris contact avec le Gouvernement vaudois immédiatement avant la dernière phase de négociations.

(36) Le 24 mars 1999, le Chef du DFAE a répondu à l'association des vigneron-encaveurs que l'accord conclu dans le secteur agricole est, en soi, équilibré et offrira des opportunités d'exportation intéressantes pour l'agriculture suisse dans le marché de plus de 370 millions de consommateurs que représente l'Union européenne.

(37) Le 21 juin 1999, la Communauté européenne et la Confédération suisse ont signé sept accords parmi lesquels l'Accord agricole de 1999.

(38) L'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole de 1999 relative au commerce de produit vitivinicole consacre une protection exclusive de la désignation française Champagne tout en permettant pendant une période transitoire de deux ans à compter de son entrée en vigueur d'utiliser le mot Champagne pour désigner et présenter certains vins originaires du canton de Vaud en Suisse, à condition que ces vins ne soient pas commercialisés sur le territoire de la Communauté et que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la véritable origine du vin (cf. FF 1999 5983 et 5984 et RO 2002 2205 et 2206).

(39) Par message du 23 juin 1999, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale d'approuver les sept accords sectoriels entre la Suisse et la Communauté européenne parmi lesquels l'accord relatif aux échanges de produits agricoles (cf. FF 1999 5440 à 6398).

(40) Le 8 octobre 1999, l'Assemblée fédérale a approuvé les sept accords conclus le 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse parmi lesquels l'Accord agricole de 1999. Lors des débats parlementaires sur l'Accord agricole, la clause Champagne n'a fait l'objet d'aucune remarque ou critique de la part des parlementaires (cf. le Bulletin officiel du Conseil national 1999, pages 1631 à 1637, 2303 et 2304 et Bulletin officiel du Conseil des Etats 1999, pages 688 à 690 et 733).

(41) Le 21 mai 2000, le peuple suisse a approuvé les accords bilatéraux avec l'Union européenne par 1 497 093 voix contre 730 980 voix. Les électeurs vaudois les ont également approuvés par 133 336 voix contre 32 669 voix ainsi que les électeurs de la commune de Champagne par 138 voix contre 48 voix (cf. FF 2000 3538 et 3539 et la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 30 mai 2000, page 2211).

(42) En mai 2002, dans un article paru dans Le Guillon, Lausanne, un des demandeurs, (...), a reconnu l'aspect publicitaire de la clause Champagne figurant dans l'Accord agricole de 1999. Selon ce dernier, sur les 43 demandeurs qui sont propriétaires de vignes sur le territoire de et à la commune de Champagne, 37 livrent leur raisin à la Cave des viticulteurs de Bonvillars. Sa cuvée Bonvillars, en vin tranquille blanc et rouge, n'a alors jamais mieux marché grâce à la publicité de la clause Champagne figurant dans l'Accord agricole de 1999, passant de 40 000 bouteilles à 130 000 et avec un potentiel d'un peu plus du double. Partant, selon (...), l'application de l'Accord agricole 1999 devrait entraîner un manque à gagner annuel de plus d'un million de francs.

(43) Le 1<sup>er</sup> juin 2002, l'Accord agricole de 1999 est entré en vigueur, permettant en application de l'art. 5 par. 8 de son annexe 7 pendant une période transitoire de deux ans à compter de son entrée en vigueur d'utiliser le mot Champagne pour désigner et présenter certains vins originaires du canton de Vaud en

Suisse, à condition que ces vins ne soient pas commercialisés sur le territoire de la Communauté et que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la véritable origine du vin (cf. RO 2002 2147, 2205 et 2206)

(44) Le 1<sup>er</sup> juin 2004, la période transitoire de l'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole de 1999 a pris fin, consacrant ainsi la protection exclusive de la désignation française Champagne (cf. RO 2002 2147, 2205 et 2206).

## **E Le postulat déposé le 6 octobre 2006 par le Conseiller national Josef Zizyadis**

(45) Le 8 décembre 2006, dans son avis au postulat déposé le 6 octobre 2006 par le Conseiller national Josef Zizyadis 06.3615 (Défense internationale de l'appellation «Champagne»), le Conseil fédéral a rappelé que la délégation suisse a tout tenté afin de permettre une coexistence en Suisse et dans l'Union européenne des deux désignations Champagne au cours des négociations de l'Accord agricole de 1999. Au terme de ces négociations longues et difficiles et afin de ne pas mettre en échec la conclusion des accords bilatéraux I, la Suisse a dû se plier aux exigences de la France qui refusait toute solution autre qu'une période transitoire à l'expiration de laquelle la dénomination Champagne ne pourrait plus être utilisée par les producteurs suisses. L'Accord agricole 1999 a par conséquent consacré une protection exclusive de la désignation française Champagne tout en permettant pendant une période transitoire de deux ans à compter de son entrée en vigueur d'utiliser le mot Champagne pour désigner et présenter certains vins originaires du canton de Vaud en Suisse, à condition que ces vins ne soient pas commercialisés sur le territoire de la Communauté et que le consommateur ne soit pas induit en erreur sur la véritable origine du vin. La France considérait en effet qu'elle bénéficiait d'une protection absolue de la dénomination Champagne sur la base du Traité franco-suisse de 1974. C'est cet accord franco-suisse de 1974 qui réserve l'appellation Champagne aux producteurs français et la négociation de l'accord agricole de 1999 n'a pas permis de le contester. La France avait reçu le soutien des institutions communautaires et des autres Etats membres de la Communauté européenne, qui avaient d'ailleurs aussi fait valoir dans la négociation de 1999 les accords qu'ils avaient conclus antérieurement avec la Suisse.

## **F L'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) du 3 juillet 2007**

(46) Le 10 juillet 2002, les demandeurs ont déposé un recours en annulation et une demande en indemnité d'un montant total de 1 108 108 francs suisses contre le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes auprès du TPICE, entre-temps devenu le Tribunal de l'Union européenne. Ils reprochent au Conseil de l'Union européenne et à la Commission des Communautés européennes d'avoir violé des principes généraux de droit dont le droit à l'identité, à la propriété et au libre exercice des activités professionnelles et le principe de la proportionnalité en approuvant l'art. 5 ch. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole 1999 qui interdit l'utilisation de la dénomination Champagne pour des vins originaires de la commune vaudoise de Champagne.

(47) Par ordonnance du 3 juillet 2007, le TPICE a déclaré irrecevable le recours en annulation des demandeurs pour absence d'actes susceptibles de faire l'objet d'un recours de la part de personnes physiques et morales suisses, assurant ainsi à la France l'exclusivité de l'appellation Champagne. Le tribunal a par ailleurs constaté que les demandeurs auraient pu faire valoir l'exception d'homonymie dans le cadre du Traité franco-suisse de 1974 et qu'aucune demande de dérogation n'avait été introduite concernant les vins issus du territoire de la commune vaudoise de Champagne.

(48) Egalement par ordonnance du 3 juillet 2007, le TPICE a rejeté la demande en indemnité pour absence de dommage, car les demandeurs étaient déjà empêchés, avant l'entrée en vigueur de l'Accord agricole de 1999, de commercialiser leur production sous la dénomination Champagne.

(49) L'ordonnance du TPICE du 3 juillet 2007 est devenue définitive et exécutoire en l'absence de tout pourvoi.

## **G L'interpellation déposée le 13 juin 2008 par le Conseiller national Oskar Freysinger**

(50) Le 27 août 2008, dans sa réponse à l'interpellation déposée le 13 juin 2008 par le Conseiller national Oskar Freysinger 08.3397 (Champagne. Protection de nos AOC et de nos homonymies communales), le Conseil fédéral a reconnu être au courant de la situation qui prévaut entre l'Union européenne et les Etats-Unis en ce qui concerne l'appellation Champagne autorisant des viticulteurs américains à nommer des vins mousseux Champagne. L'accord du 2 mars 2006 entre ces deux parties ne touche pas aux relations entre la Suisse et la Communauté et ne peut pas être interprété comme un abandon de la protection de la dénomination Champagne. Bien au contraire, il s'agit d'un premier pas pour restreindre l'utilisation de cette dénomination sur territoire américain. Par ailleurs, les négociations continuent entre ces deux parties.

## **II En procédure**

### **A La demande de dommages-intérêts**

(51) Le 31 mai 2005, les demandeurs ont déposé auprès du DFF une demande en dommages-intérêts contre la Confédération suisse, sous suite des frais et dépens, pour les conséquences économiques consécutives à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2005 des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne les concernant. Ils reprochent aux négociateurs suisses d'avoir cédé de manière illicite aux exigences européennes voulant assurer à la France l'exclusivité de l'appellation Champagne et de n'avoir pas protégé la désignation suisse de Champagne, violant ainsi la législation vaudoise en matière d'appellation d'origine des vins, l'ordonnance du Conseil fédéral du 7 décembre 1998 sur le vin en vigueur de 1999 à 2007 (RO 1999 86, 2002 1097, 2003 1757 4915, 2005 2159, 2007 1469 et 2007 6283) et le Traité franco-suisse de 1974.

(52) Le mémoire de demande contient trois conclusions en paiement pour un montant total de 12 181 080 francs. Il requiert l'audition de témoins et la mise en oeuvre d'une expertise pour prouver le montant réclamé.

(53) Tout d'abord, la Cave des viticulteurs de Bonvillars et les 43 propriétaires de vignes sur le territoire de et à la commune de Champagne réclament, solidairement entre eux, la somme de 11 081 080 francs avec intérêts à 5 % l'an à titre de dommage imputable à la perte du droit à l'appellation d'origine contrôlée Champagne.

(54) Ensuite, la commune de Champagne réclame la somme de 1 000 000 francs avec intérêts à 5 % l'an à titre de perte fiscale.

(55) Finalement, les demandeurs réclament, solidairement entre eux, la somme de 100 000 francs avec intérêts à 5 % l'an à titre de frais engagés pour la défense de l'appellation Champagne.

(56) Les demandeurs se réservent de réclamer le remboursement des dépens qu'ils doivent éventuellement verser dans les procédures devant les tribunaux européens.

(57) Dans leur lettre d'accompagnement à leur demande du 31 mai 2005, les demandeurs ont requis la suspension de l'instruction de leur demande jusqu'au jugement définitif et exécutoire sur le recours qu'ils ont déposé le 10 juillet 2002 auprès du TPICE contre le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes.

(58) Par décision incidente du 9 juin 2005, conformément à la requête des demandeurs, le DFF a suspendu l'instruction de la demande jusqu'au jugement définitif et exécutoire du TPICE.

(59) Le 3 juin 2008, les demandeurs ont requis une nouvelle suspension de l'instruction de leur demande jusqu'au 30 juin 2009, car ils ont entrepris des démarches qui sont toujours en cours et qui pourraient avoir d'importantes conséquences sur le droit à l'appellation Champagne et donc sur les conclusions qu'ils prendront dans leur demande de dommages-intérêts dirigée contre la Confédération suisse.

(60) Par décision incidente du 20 juin 2008, conformément à la requête des demandeurs, le DFF a suspendu l'instruction de la demande jusqu'au 30 juin 2009 et les a invités à l'informer du résultat des démarches entreprises.

(61) Le 27 juin 2011, étant sans nouvelle des demandeurs depuis sa décision incidente du 20 juin 2008, le DFF a invité les demandeurs à l'informer s'ils maintiennent ou retirent leur demande du 31 mai 2005.

(62) Les 13 décembre 2011, les demandeurs ont informé le DFF que des négociations poussées sont en cours avec les vigneron français de la région de Champagne, ce qui pourrait avoir comme conséquence une modification fondamentale de leur position, tant en principe qu'en quotité.

(63) Le 13 juin 2012, les demandeurs ont informé le DFF que les vigneron suisses de Champagne sont toujours en négociations régulières avec leurs interlocuteurs français en vue de trouver une solution transactionnelle satisfaisant toutes les parties.

(64) Le 25 septembre 2012, le DFF a invité les demandeurs à dresser un état des lieux de leurs négociations avec leurs interlocuteurs français avec pièces justificatives à l'appui.

(65) Le 23 octobre 2012, les demandeurs ont informé le DFF que les négociations avec les représentants du Comité interprofessionnel du vin de Champagne se poursuivent, mais font l'objet d'une obligation de confidentialité.

(66) Le 21 décembre 2012, le DFF a invité les demandeurs à compléter et préciser leur demande de dommages-intérêts du 31 mai 2005, à se déterminer sur l'avis du Conseil fédéral du 26 novembre 2008 à la motion du Conseiller national Jean-Pierre Grin (08.3646), Champagne est aussi une appellation suisse!, qui rappelle que ni le canton de Vaud ni la commune de Champagne n'avaient demandé lors de la négociation du Traité franco-suisse de 1974 la protection de l'appellation suisse Champagne et à dresser un état des lieux des négociations entre les demandeurs et le Comité interprofessionnel du vin de Champagne.

(67) Le 7 janvier 2013, les demandeurs, en réponse à l'invitation du DFF du 21 décembre 2012, ont exigé une réponse à leur demande de dommages-intérêts du 31 mai 2005.

## **B La réponse de l'OFAG et de la DAE**

(68) Par réponse du 25 mars 2013, l'OFAG a proposé à titre principal l'irrecevabilité du recours pour cause de péremption et à titre subsidiaire le rejet du recours pour absence d'acte illicite, de dommage et de rapport de causalité entre le prétendu dommage des demandeurs et les prétendus actes illicites de la Confédération suisse.

(69) Egalement par réponse du 25 mars 2013, la DAE s'est intégralement ralliée à la réponse de l'OFAG du 25 mars 2013 à laquelle elle a contribué.

## **C La réplique des demandeurs**

(70) Par réplique du 16 octobre 2013, les demandeurs ont maintenu leur demande de dommages-intérêts. A leurs yeux, l'Accord agricole de 1999 qui consacre une protection exclusive de la désignation française Champagne violerait l'accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce qui est l'annexe 1C de l'Accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 décembre 1994 et entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> juillet 1995 (ADPIC; RS 0.632.20). L'Accord agricole de 1999 constituerait aussi une inégalité de traitement par rapport à d'autres pays pouvant utiliser la dénomination Champagne et par rapport au traitement de l'appellation suisse Gruyère que la Suisse doit partager avec la France.

(71) Les demandeurs ont par ailleurs proposé de procéder à une expertise pour calculer leur dommage dès droit connu en matière de principe de la responsabilité de la Confédération.

(72) Les demandeurs ont finalement informé le DFF de la fin des pourparlers confidentiels qu'ils ont entamés avec les vigneron français de la région de Champagne. Selon les demandeurs, au début de l'année 2013, contre toute attente, alors que les négociations étaient sur le point d'aboutir, une autorité supérieure française a mis un terme à ces négociations confidentielles.

## D La duplique de l'OFAG

(73) Le 13 novembre 2013, l'OFAG a déposé une duplique en maintenant sa proposition de rejet de la demande pour cause de péremption et pour absence d'acte illicite, de dommage et de rapport de causalité entre le prétendu dommage des demandeurs et les prétendus actes illicites de la Confédération suisse. Il conteste notamment une violation de l'ADPIC et une inégalité de traitement de l'appellation Champagne par rapport à d'autres pays et par rapport à l'appellation Gruyère.

## E La consultation de l'IPI

(74) Le 27 janvier 2014, l'IPI s'est déterminé sur la demande du 31 mai 2005, en se ralliant de manière générale aux considérations juridiques développées par l'OFAG dans sa réponse du 25 mars 2013 et dans sa duplique du 13 novembre 2013.

## III En droit

### A La compétence du DFF

(75) Selon l'art. 146 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101), la Confédération répond des dommages causés sans droit par ses organes dans l'exercice de leurs fonctions.

(76) En vertu de l'art. 10 al. 1 LRCF, l'autorité compétente statue sur les réclamations qui sont dirigées contre la Confédération suisse.

(77) La demande de dommages-intérêts déposée par la commune de Champagne et consorts est dirigée contre les négociateurs suisses de l'Accord agricole de 1999, soit l'OFAG et l'ancien Bureau de l'intégration de DFAE et du DFEP. Les collaborateurs de l'OFAG et de l'ancien Bureau de l'intégration de DFAE et du DFEP sont des personnes investies d'une fonction publique de la Confédération suisse au sens de l'art. 1 al. 1 let. e LRCF. La compétence, au sens de l'art. 10 al. 1 LRCF, pour statuer sur les demandes dirigées contre l'OFAG et l'ancien Bureau de l'intégration de DFAE et du DFEP appartient au DFF (cf. art. 2, al. 1, de l'ordonnance relative à la loi sur la responsabilité; RS 170.321).

(78) Il s'ensuit que le DFF est l'autorité compétente pour statuer sur la demande de la commune de Champagne et consorts dirigée contre les négociateurs suisses. Partant, il y a lieu d'entrer en matière sur la demande de dommages-intérêts.

### B. L'application de la LRCF

(79) Les demandeurs reprochent le comportement des négociateurs suisses pour avoir conclu de manière illicite une protection exclusive de la désignation française de Champagne à l'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole de 1999.

(80) Les demandeurs ne prétendent pas revenir sur l'approbation de l'Assemblée fédérale du 8 octobre 1999 de l'Accord agricole conclu le 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et la Confédération suisse en tant que telle, approbation par ailleurs approuvée par le peuple suisse et les électeurs de la Commune de Champagne le 21 mai 2000 (cf. le chiffre 41 ci-avant), mais uniquement sur le comportement des négociateurs suisses qui auraient conclu de manière illicite une protection exclusive de la désignation française de Champagne à l'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole de 1999. Les demandeurs perdent toutefois de vue que toute l'activité des négociateurs suisses s'est concrétisée dans l'approbation de l'Accord agricole de 1999 et de l'art. 5 par. 8 de son annexe 7 par l'Assemblée fédérale le 8 octobre 1999 (cf. le chiffre 40 ci-avant). En réalité, par leur demande de dommages-intérêts, les demandeurs remettent directement en cause l'approbation de l'Accord agricole de 1999 par l'Assemblée fédérale en soutenant qu'il consacre de manière illicite une protection exclusive de la désignation française de Champagne. Or, selon la jurisprudence (cf. l'arrêt 2A.362/2000 consid. 3.3 du Tribunal fédéral du 19 décembre 2001 et l'arrêt 2A.102/1993 du Tribunal fédéral du 6 octobre 1995 publié in Pra 1997/20 p. 108, consid. 4), il a été jugé qu'une demande en dommages-intérêts selon la loi sur la responsabilité ne saurait se fonder sur l'illicéité d'un traité ou d'une loi adoptés par l'Assemblée

fédérale. Dans la mesure où il assume la fonction de législateur en approuvant l'Accord agricole de 1999, le Parlement n'a donc pas qualité de fonctionnaire au sens des art. 1 et 2 LRCF, de sorte que la LRCF est inapplicable.

(81) Par ailleurs, en application de l'art. 190 Cst., le DFF est tenu d'appliquer les accords ratifiés par l'Assemblée fédérale (cf. Jean-François Aubert / Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, n. 11 ad art. 190). Il serait dès lors contraire à l'art. 190 Cst. que le DFF examine la protection exclusive de la désignation française de Champagne de l'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole de 1999 pour constater cas échéant qu'il en résulterait un acte illicite imputable à l'Assemblée fédérale, car cela reviendrait en fait à exercer un contrôle exclu par la Constitution fédérale. Une demande de dommages-intérêts selon la loi sur la responsabilité ne saurait donc se fonder sur l'illicéité d'un accord adopté par l'Assemblée fédérale.

(82) Enfin, vu que la Constitution fédérale interdit au DFF de contrôler les accords approuvés par l'Assemblée fédérale, cela signifie que l'Accord agricole approuvé par l'Assemblée fédérale le 8 octobre 1999 (cf. le chiffre 40 ci-avant) est considéré comme licite et son contenu et sa procédure d'adoption ne peuvent pas être revues dans le cadre d'une procédure en responsabilité en vertu de l'art. 12 LRCF (cf. Fridolin Hunold, *Staatshaftung für judikatives Unrecht*, 2013, n. 275 ss, p. 97 s.).

(83) La présente demande de dommages-intérêts pour avoir conclu de manière prétendument illicite une protection exclusive de la désignation française de Champagne à l'art. 5 par. 8 de l'annexe 7 de l'Accord agricole de 1999 doit par conséquent être rejetée pour cause d'inapplication de la LRCF sans devoir examiner si les conditions d'une éventuelle responsabilité de la Confédération selon la LRCF sont en l'espèce réalisées ou non

## C La péremption

(84) Si, contre toute attente, la LRCF est applicable, il convient d'examiner si la demande déposée par les demandeurs le 31 mai 2005 devant le DFF est périmée ou non.

(85) Conformément à l'art. 20, al. 1, LRCF, la responsabilité de la Confédération s'éteint si le lésé n'introduit pas sa demande de dommages-intérêts dans l'année à compter du jour où il a eu connaissance du dommage, et en tout cas dans les dix ans à compter de l'acte dommageable du fonctionnaire. Si les délais de l'art. 20, al. 1, LRCF ne sont pas respectés, la demande est périmée (ATF 126 II 145 consid. 2a p. 150 s., ainsi que la jurisprudence citée).

(86) En l'espèce, les demandeurs soutiennent que la demande introduite le 31 mai 2005 devant le DFF l'a été en temps utile, car ils ont eu connaissance de leur dommage qu'à partir du 1<sup>er</sup> juin 2004, date de l'entrée en vigueur de l'interdiction d'utiliser l'appellation Champagne en application de l'Accord agricole de 1999.

(87) Selon la jurisprudence relative à la connaissance du dommage, le lésé ou son mandataire connaît suffisamment le dommage lorsqu'il apprend, concernant son existence, sa nature et ses éléments, les circonstances propres à fonder et à motiver une demande en justice (ATF 131 III 61 consid. 3.1.1; 114 II 253 consid. 2a) et qu'il n'est pas admis à différer sa demande jusqu'au moment où il connaît le montant absolument exact de son préjudice, car le dommage peut devoir être estimé selon l'art. 42, al. 2, CO (ATF 131 III 61 consid. 3.1.1).

(88) En l'espèce, il convient de constater que les demandeurs ont déposé le 10 juillet 2002, soit 40 jours après l'entrée en vigueur de l'Accord agricole de 1999, une demande d'indemnité d'un montant total de 1 108 108 francs suisses contre le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes auprès du TPICE pour avoir interdit de manière illicite l'utilisation de la dénomination Champagne pour des vins originaires de la commune vaudoise de Champagne (cf. les chiffres 43 et 46 ci-avant). Ils connaissaient par conséquent déjà à ce moment-là de manière suffisante les éléments estimés de leur dommage et les circonstances propres à fonder et à motiver une demande en justice contre la Confédération, sans quoi il n'aurait pas pu déposer une demande de dommages-intérêts de 1 108 108 francs suisses contre le Conseil de l'Union européenne et la Commission des Communautés européennes auprès du TPICE pour avoir interdit de manière illicite l'utilisation de la dénomination Champagne pour des vins originaires de la commune vaudoise de Champagne. Ils ne peuvent dès lors pas prétendre de bonne foi avoir eu connaissance de leur dommage seulement à partir du 1<sup>er</sup> juin 2004, date de l'entrée en vigueur de l'interdiction totale d'utiliser le mot Champagne en application de l'Accord

agricole de 1999 entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002, et échapper ainsi à la rigueur de l'art. 20, al. 1, LRCF.

(89) Vu ce qui précède, la demande déposée le 31 mai 2005 devant le DFF par la Commune de Champagne et consorts contre la Confédération doit aussi être rejetée pour cause de péremption.

## **D La responsabilité de la Confédération**

(90) Si, contre toute attente, la LRCF est applicable et la demande de dommages-intérêts n'est pas périmée, il convient d'examiner la responsabilité éventuelle de la Confédération suisse en cas de dommage.

(91) Aux termes de l'art. 3, al. 1, LRCF, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire. En d'autres termes, pour engager la responsabilité de la Confédération en cas de dommage, il suffit aux demandeurs d'apporter la preuve d'un acte illicite, d'un dommage ainsi que d'un rapport de causalité entre ces deux éléments. Ces conditions doivent être remplies cumulativement. Si une de ces conditions fait défaut, la demande de dommages-intérêts doit être rejetée (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.1 et la jurisprudence citée).

## **E L'acte illicite**

(92) La condition de l'illicéité au sens de l'art. 3, al. 1, LRCF («sans droit») suppose que l'Etat, au travers de ses organes ou de ses agents, ait violé des prescriptions destinées à protéger un bien juridique. Selon les circonstances, un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation conféré par la loi peut réaliser cette condition. Une omission peut aussi, le cas échéant, constituer un acte illicite, mais il faut alors qu'il ait existé, au moment déterminant, une norme juridique qui sanctionnait explicitement l'omission commise ou qui imposait à l'Etat de prendre en faveur du lésé la mesure omise; un tel chef de responsabilité suppose donc que l'Etat ait eu une position de garant vis-à-vis du lésé et que les prescriptions qui déterminent la nature et l'étendue de ce devoir aient été violées (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.2).

(93) Dans le cas présent, les demandeurs reprochent aux négociateurs suisses d'avoir méconnu et violé le droit international, fédéral et cantonal en matière d'appellation d'origine des vins et de n'être pas intervenu auprès de la France et de l'Union européenne avec toute l'énergie et tout le soin voulus pour empêcher l'interdiction de l'utilisation de la dénomination Champagne pour des vins originaires de la commune vaudoise de Champagne. Par ailleurs, les demandeurs reprochent aux négociateurs suisses d'avoir admis une inégalité de traitement, car la France et l'Union européenne ont admis l'appellation Champagne dans d'autres pays, d'une part, et en raison du fait que la France bénéficie de la protection de l'appellation suisse Gruyère, d'autre part.

(94) En l'espèce, il convient tout d'abord de constater que l'Accord agricole de 1999 n'a pas eu d'incidence négative sur la situation juridique des demandeurs, lesquels étaient déjà interdits, avant l'adoption de l'Accord agricole de 1999, de commercialiser leur production de vin sous l'appellation Champagne en vertu du Traité franco-suisse de 1974 (cf. le chiffre 13 ci-avant). La justice suisse a par ailleurs reconnu à deux reprises la protection absolue en Suisse de la désignation française Champagne contenue dans le Traité franco-suisse de 1974 (cf. les chiffres 15 et 17 ci-avant). Le Conseil fédéral dans son message du 16 octobre 1974, l'IPI dans son écrit du 10 février 1997, la DDIP dans son avis de droit du 3 septembre 1997 et le canton de Vaud par son écrit du 13 juillet 1998 ont également reconnu la protection absolue en Suisse de la désignation française Champagne (cf. les chiffres 13, 16 et 30 ci-avant). Par conséquent, une législation vaudoise ou une ordonnance fédérale qui aurait admis une commercialisation du vin produit sur la commune vaudoise de Champagne sous l'appellation Champagne n'est pas valable et aurait dû être annulée pour violation du droit international en application de l'art. 190 Cst. La Confédération suisse, le canton de Vaud et la commune de Champagne sont en effet tenus d'appliquer le Traité franco-suisse de 1974. Il ne peut donc pas avoir de violation du droit cantonal ou du droit fédéral qui protège une appellation qui est contraire au droit international.

(95) Par ailleurs, les demandeurs reprochent aux négociateurs suisses d'avoir violé un accord international, à savoir l'ADPIC, sans toutefois indiquer la disposition légale de cet accord qui aurait été violée comme il leur appartiendrait de le faire en leur qualité de demandeur devant prouver leurs allégations.

Or, cet accord, à son art. 23 par. 3 en relation avec son art. 22 par. 4, permet à un pays d'accorder une protection exclusive à une indication géographique homonyme, raison pour laquelle la protection absolue de la désignation française Champagne contenue dans le Traité franco-suisse de 1974 n'a pas été remise en cause lors de l'entrée en vigueur de l'ADPIC le 1<sup>er</sup> juillet 1995 et qu'une protection absolue de la désignation française Champagne a pu être retenue dans l'Accord agricole de 1999 sans violation de l'ADPIC. En d'autres termes, l'ADPIC qui a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 16 décembre 1994 et qui est entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> juillet 1995 ne rend pas illicite le Traité franco-suisse de 1974 et l'Accord agricole de 1999 en matière de protection absolue de la désignation française Champagne.

(96) Les demandeurs reprochent aux négociateurs suisses d'avoir admis des inégalités de traitement, car la France et l'Union européenne auraient tolérés l'appellation Champagne dans des pays de l'Union européenne et ont admis l'appellation Champagne dans d'autres pays extracommunautaires. Par ailleurs, la protection absolue de l'appellation française Champagne constitue un traitement inégal par rapport au traitement de l'appellation suisse Gruyère que la Suisse doit partager avec la France.

(97) Tout d'abord, quand au fait, au demeurant non établi, que l'appellation Champagne serait tolérée dans l'Union européenne dans d'autres régions que la région française de Champagne n'est en l'occurrence pas décisif pour reconnaître un acte illicite des négociateurs suisses, car la jurisprudence a toujours affirmé la primauté du principe de la légalité sur le principe de l'égalité. Il ne suffirait donc pas que l'Accord agricole de 1999 ait été éventuellement mal appliqué dans un cas pour prétendre à un droit à l'égalité dans l'illégalité (ATF 124 IV 44 consid. 2c p. 47). Pour se prévaloir avec succès du droit à l'égalité dans l'illégalité, il faudrait une pratique constante de violation de la clause Champagne contenue dans l'Accord agricole de 1999. Or cette pratique dans l'Union européenne et en Suisse n'est pas établie. Au contraire, c'est la défense française de l'appellation Champagne qui est connue, voire notoire, en raison de la notoriété exceptionnelle de l'appellation Champagne.

(98) Ensuite, il est vrai qu'il existe un accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique qui date du 2 mars 2006 et qui autorise des viticulteurs américains à nommer des vins mousseux Champagne (cf. le chiffre 50 ci-avant). Cet accord n'est toutefois pas décisif pour reconnaître un acte illicite des négociateurs suisses, car selon le principe de la relativité des accords, l'accord du 2 mars 2006 n'est applicable que dans les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis d'Amérique et ne déploie par conséquent aucun effet dans les relations entre la Suisse et l'Union européenne. Le Traité franco-suisse de 1974 et l'Accord agricole de 1999 restent par conséquent valables et applicables. La France a par ailleurs rappelé le 30 juin 1998 que la situation de la Suisse n'est pas celle des Etats-Unis d'Amérique, car il existe déjà un accord entre la Suisse et la France qui protège la désignation Champagne alors qu'un tel accord n'existe pas avec les Etats-Unis d'Amérique (cf. le chiffre 29 ci-avant).

(99) Enfin, le traitement de l'appellation Champagne dans l'Accord agricole de 1999 ne peut pas être considéré comme un traitement illicite, car inégal par rapport au traitement de l'appellation Gruyère. Le principe de l'égalité de traitement de l'art. 8 Cst. est étroitement lié à celui de l'interdiction de l'arbitraire de l'art. 9 Cst. Une réglementation est ainsi arbitraire lorsqu'elle ne repose pas sur des motifs sérieux et objectifs ou n'a ni sens ni but, alors qu'elle viole le principe de l'égalité de traitement, lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 125 I 1 consid. 2b/aa p. 4 et les références citées). Or, le traitement différent des appellations Champagne et Gruyère se rapporte à des situations différentes de fait importantes. Le Traité franco-suisse de 1974 consacre une protection absolue de l'appellation française Champagne alors qu'il accorde à la Suisse et à la France une protection de l'appellation Gruyère en application de la Convention de Stresa qui réserve la protection de la dénomination Gruyère uniquement à la Suisse et à la France (cf. les chiffres 13 et 14 ci-avant). Les négociateurs suisses n'ont par conséquent pas violé le principe de l'égalité de traitement de l'art. 8 Cst. en traitant de manière différente les appellations Champagne et Gruyère.

(100) Pour terminer, comme le Conseil fédéral l'a dit à juste titre dans sa réponse du 8 décembre 2006 au postulat déposé le 6 octobre 2006 par le Conseiller national Josef Zizyadis (cf. le chiffre 45 ci-avant), la délégation suisse a tout tenté afin de permettre une coexistence en Suisse et dans l'Union européenne des deux désignations Champagne au cours des négociations de l'Accord agricole de 1999 et d'empêcher ainsi l'interdiction de l'utilisation de la dénomination Champagne pour des vins originaires



de la commune vaudoise de Champagne (cf. le chiffre 45 ci-avant). Aucun acte illicite ne peut donc être retenu contre les négociateurs suisses. Ils sont en effet intervenus auprès de la France et de l'Union européenne (cf. les chiffres 19 à 36 ci-avant) avec toute l'énergie et tout le soin voulus dans le cadre de la marge de manoeuvre dont ils disposaient, notamment au regard du Traité franco-suisse de 1974 qui consacre une protection absolue en Suisse de la désignation française Champagne depuis 1975 (cf. les chiffres 12 et 13 ci-avant) et des sept accords que la Suisse et la Communauté européenne entendaient signer et qu'ils ont signés le 21 juin 1999 (cf. le chiffre 37 ci-avant).

(101) En conclusion, les négociateurs suisses n'ont commis aucun acte illicite engageant la responsabilité de la Confédération en concluant l'Accord agricole de 1999 qui leur interdit de commercialiser leur production de vin sous l'appellation Champagne. Il y a par conséquent lieu de rejeter la demande de la Commune de Champagne et consorts aussi pour absence d'acte illicite.

## **F Le dommage et le rapport de causalité**

(102) Les demandeurs estiment avoir subi un dommage dépassant les 12 millions de francs en raison de l'adoption de l'Accord agricole de 1999 qui leur interdit de commercialiser leur production de vin sous l'appellation Champagne.

(103) Il convient tout d'abord de rappeler que l'Accord agricole de 1999 ne peut pas être la cause du dommage que les demandeurs prétendent avoir subi, car un tel accord est considéré comme licite en application des art. 190 Cst. et 12 LRFC (cf. les chiffres 80 à 82 ci-avant).

(104) Il convient ensuite aussi de rappeler que l'Accord agricole de 1999 n'a pas eu d'incidence négative sur la situation juridique des demandeurs, lesquels étaient déjà interdits, avant l'adoption de l'Accord agricole de 1999, de commercialiser leur production de vin sous l'appellation Champagne en vertu du Traité franco-suisse de 1974 (cf. le chiffre 94 ci-avant). Au contraire, l'adoption de l'Accord agricole de 1999 avec sa période transitoire de deux ans leur a permis de mettre un terme dans la légalité et dans la coopération internationale à une situation illégale sans devoir payer une pénalité ou subir une sanction.

(105) Il s'ensuit que l'adoption de l'Accord agricole de 1999 ne saurait être la cause d'un dommage subi par les demandeurs, si bien qu'il n'est pas nécessaire d'auditionner des témoins ou de procéder à une expertise pour calculer un éventuel dommage (cf. les chiffres 52 et 71 ci-avant).

(106) Par ailleurs, les déclarations faites par un des demandeurs en mai 2002 parlant d'une forte augmentation des ventes de vin grâce à la publicité liée à la clause Champagne de l'Accord agricole de 1999 permettent de mettre sérieusement en doute l'existence même du dommage allégué par les demandeurs (cf. les chiffres 42 et 53 à 55 ci-avant). Au contraire, ces déclarations laissent envisager un enrichissement des demandeurs causé par la publicité liée à la clause Champagne de l'Accord agricole de 1999.

(107) En conclusion, les demandeurs n'ont subi aucun dommage causé par l'Accord agricole de 1999 pouvant engager la responsabilité de la Confédération. Il y a par conséquent lieu de rejeter aussi la demande de la Commune de Champagne et consorts aussi pour absence de dommage et de rapport de causalité entre un prétendu dommage et l'Accord agricole de 1999.

## **IV Les dépens**

(108) Le DFF n'alloue jamais de dépens dans les procédures en responsabilité fondée sur la LRFC (cf. l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1793/2006 du 13 mai 2008, consid. 5.4).

(109) Par ailleurs, vu le sort de la demande, les demandeurs n'auraient de toute façon pas eu droit à des dépens.

(110) Il n'est dès lors pas alloué de dépens aux demandeurs.

## V Les frais

(111) Conformément à l'art. 46a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010) et à l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol; RS 172.041.1), l'administration fédérale perçoit des émoluments pour les décisions qu'elle rend. Selon l'art. 13, al. 2, let. b, ch. 2, de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0), le montant des frais de procédure oscille entre 200 et 7000 francs si l'affaire met en cause des intérêts financiers importants ou si elle implique plusieurs parties. Tel est le cas lorsqu'une réclamation dépasse les 12 millions de francs et que le nombre des parties s'élève à 46.

(112) En l'espèce, vu l'importance des intérêts financiers ainsi que le nombre élevé de parties en cause, les frais de procédure comprenant un émolument de décision sont dès lors fixés à 7000 francs et sont mis à la charge des demandeurs qui succombent, solidairement entre eux (cf. l'art. 7 de l'ordonnance sur les frais et indemnités en procédure administrative).

Part ces motifs

### décide:

1. La demande de dommages-intérêts déposée le 31 mai 2005 par les demandeurs est rejetée.
2. Les frais de procédure de 7000 francs sont mis à la charge des demandeurs, solidairement entre eux.
3. Il n'est pas alloué de dépens aux demandeurs.

Simon Müller  
Chef du Service juridique DFF

### Annexe:

La liste des noms et adresses des 43 propriétaires de vignes sur le territoire de et à la commune de Champagne

### Indication des voies de droit:

*Un recours peut être interjeté contre la présente décision dans les 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal administratif fédéral, case postale, 9023 Saint-Gall. Le recours indiquera les conclusions, motifs et moyens de preuve et portera la signature du recourant ou de son mandataire. Le recourant joindra l'expédition de la décision attaquée et les pièces invoquées comme moyens de preuve lorsqu'elles se trouvent entre ses mains.*

### Notification aux:

demandeurs, par leur mandataire

### Copie pour information à:

- Office fédéral de l'agriculture
- Direction des affaires européennes
- Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle