

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 407/2021

Arrêt du 23 décembre 2022

Ile Cour de droit public

Composition

Mmes et MM. les Juges fédéraux
Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz,
Hänni, Hartmann et Martenet, Juge suppléant.
Greffier : M. de Chambrier.

Participants à la procédure

1. A. _____,
2. Commune de Champagne,
toutes les deux représentées par Me Alain Sauter, avocat,
recourantes,

contre

1. B. _____,
2. C. _____ Sàrl,
tous deux représentés par Me Jürg Simon, avocat,
intimés,

Objet

Modification du règlement sur les vins vaudois,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton
de Vaud, Cour constitutionnelle, du 1er avril 2021 (CCST.2021.0003).

Faits :

A.

Le 27 mai 2009, le Conseil d'Etat du canton de Vaud (ci-après : le Conseil d'Etat) a adopté le règlement sur les vins vaudois (RVV; RS/VD 916.125.2), lequel définit notamment les régions viticoles (art. 2 ss) et fixe les exigences applicables aux appellations d'origine contrôlées (art. 13 ss). L'art. 3 RVV énumérait, à l'origine, six régions viticoles, à savoir celles du Chablais, de Lavaux, de La Côte, des Côtes-de-l'Orbe, de Bonvillars, comprenant notamment les communes de Bonvillars et de Champagne, et du Vully. Cette liste fut complétée en 2011 et 2013 par l'adjonction des régions du Dézaley et du Calamin.

Le 13 janvier 2021, le Conseil d'Etat a adopté un règlement modifiant le règlement sur les vins vaudois, en ajoutant une lettre i à la liste des régions viticoles de l'art. 3 al. 1 RVV, dont la teneur était la suivante : " i. la région de Champagne comprend le territoire de la commune de Champagne ". Le nom de cette commune était simultanément retiré de la description de la région de Bonvillars (art. 3 al. 1 let. e RVV).

En modifiant l'art. 4 al. 1 RVV et en adoptant un nouvel art. 13a RVV, le Conseil d'Etat a par ailleurs fait de " Commune de Champagne " une appellation d'origine contrôlée. L'appellation " Commune de Champagne " était ainsi ajoutée à la liste des appellations d'origine contrôlées de l'art. 4 al. 1 RVV. L'art. 13a RVV était, quant à lui, libellé ainsi :

" 1 L'appellation d'origine contrôlée " Commune de Champagne " est réservée aux vins blancs tranquilles d'appellation d'origine contrôlée issus de raisins du cépage Chasselas exclusivement récoltés sur le territoire de cette commune, et qui ne peuvent être coupés.

2 Les vins provenant de la région de Champagne ont droit à l'appellation Bonvillars, pour autant qu'ils satisfassent aux exigences de l'article 18 se rapportant à cette région, ainsi qu'aux articles 14 à 21d.

"

En outre, un nouvel art. 12c RVV prévoyait que " la région de Champagne constitue un seul lieu de production ". Une révision de l'art. 18 al. 1 RVV fixait, pour la région " Commune de Champagne ", une teneur minimale en sucre de 15.7 (64° Oe) pour le vin du cépage Chasselas. Enfin, le règlement des vins vaudois était complété par un nouvel art. 37a ayant la teneur suivante :

" Les vins de l'appellation d'origine contrôlée "Commune de Champagne " doivent comporter la mention "Vin suisse " dans le même champ visuel que celui de l'appellation. "

L'entrée en vigueur du règlement du 13 janvier 2021 modifiant le RVV a été fixée par le Conseil d'Etat au 1er février 2021. Ce texte a été publié dans la Feuille des avis officiels du canton de Vaud du 29 janvier 2021.

B.

Le 18 février 2021, le B. _____ (ci-après : le Comité) et la société C. _____ Sàrl (ci-après : la Société) ont adressé, à la Cour constitutionnelle du Tribunal cantonal du canton de Vaud (ci-après : la Cour constitutionnelle), une requête tendant au contrôle abstrait de la conformité au droit supérieur des dispositions modifiées du règlement sur les vins vaudois concernant la nouvelle région viticole de Champagne et la nouvelle appellation d'origine contrôlée " Commune de Champagne ". Ils concluaient à l'annulation des nouveaux art. 12c, 13a et 37a RVV ainsi que des modifications apportées aux art. 3 al. 1, 4 al. 1 et 18 al. 1 RVV.

Le 8 mars 2021, la Commune de Champagne (ci-après : la Commune) et la A. _____ (ci-après : la Communauté) ont adressé un mémoire à la Cour constitutionnelle, dans lequel elles demandaient à pouvoir intervenir dans la procédure et concluaient, principalement, à ce que le Comité soit renvoyé à agir devant la Commission et la Justice de l'Union européenne et, subsidiairement, à ce que les parties intéressées, y compris l'Office fédéral de l'agriculture, soient réunies à une audience de conciliation.

Par arrêt du 1er avril 2021, la Cour constitutionnelle a rejeté la demande d'intervention de la Commune et de la Communauté et admis la requête du Comité et de la Société, dans la mesure où elle était recevable. Elle a ainsi annulé les dispositions suivantes du règlement du 13 janvier 2021 modifiant le règlement sur les vins vaudois du 27 mai 2009 : art. 3 al. 1 let. e (modification supprimant la mention de la commune de Champagne dans l'énumération des communes de la région de Bonvillars), 3 al. 1 let. i, 4 al. 1 (adjonction de " Commune de Champagne "), 12c, 13a al. 1, 18 al. 1 (dernière ligne du tableau relative à la région " Commune de Champagne ") et 37a RVV.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public et celle du recours constitutionnel subsidiaire, la Commune et la Communauté (ci-après : les recourantes) concluent, principalement, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de l'arrêt du 1er avril 2021 de la Cour constitutionnelle et au renvoi de la cause à l'autorité cantonale pour nouvelle décision au sens des considérants et, subsidiairement, à la réforme dudit arrêt de façon à ce que la requête du Comité et de la Société soit rejetée dans la mesure de sa recevabilité.

Le canton de Vaud a également recouru auprès du Tribunal fédéral contre l'arrêt du 1er avril 2021 (procédure 2C 381/2021).

Le Comité et la Société concluent à l'irrecevabilité du recours en matière de droit public, subsidiairement du recours constitutionnel subsidiaire, et à leur rejet respectif dans la mesure de leur recevabilité, sous suite de frais et dépens.

La Cour constitutionnelle renonce à se déterminer sur les recours, tout en se référant aux considérants de l'arrêt attaqué. Le Conseil d'Etat renonce à formuler des observations, tout en indiquant qu'il partage l'avis selon lequel l'arrêt attaqué n'est pas conforme au droit, se référant à cet égard à son propre recours. L'Office fédéral de l'agriculture renonce à déposer une réponse formelle sur le recours, en signalant qu'en tant qu'autorité spécialisée, il soutient l'argumentation de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

Les recourantes, d'une part, et le Comité ainsi que la Société, d'autre part, ont maintenu leurs conclusions lors d'un second échange d'écritures.

Par arrêt du 15 mars 2022 (cause 2C 381/2021), le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours interjeté par le canton de Vaud contre l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle du 1er avril 2021.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 147 I 333 consid. 1; 146 I 126 consid. 1).

2.

Le présent recours est formé par la Commune et la Communauté contre un arrêt de la Cour constitutionnelle qui, au terme d'une procédure de recours abstrait menée par les intimés, annule des dispositions réglementaires et refuse aux recourantes le droit d'intervenir dans cette procédure.

3.

3.1. Sous l'empire de l'ancienne loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (OJ; en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006; RO 2006 1205), le Tribunal fédéral a eu l'occasion de préciser, en lien avec une affaire jurassienne, qu'un recours abstrait déposé par des particuliers contre l'annulation ou le constat de nullité par la Cour constitutionnelle d'une loi cantonale était irrecevable en particulier en raison de l'absence d'acte attaqué (cf. arrêt 2P.112/2002 du 12 novembre 2002 consid. 2.2). Depuis l'entrée en vigueur de la LTF, le Tribunal fédéral n'a pas encore tranché la question de savoir si cette jurisprudence devait également prévaloir dans le cadre du nouveau droit (question laissée ouverte dans l'arrêt 2C 1023/2017 du 21 décembre 2018 consid. 2, in RDAF 2019 I 107).

3.2. Cette question a été discutée en doctrine. Certains auteurs semblent considérer, parfois implicitement, que la jurisprudence développée dans l'arrêt 2P.112/2002 devrait également trouver application sous l'empire de la LTF et être généralisée à l'ensemble des cantons qui ont instauré une Cour constitutionnelle habilitée à annuler une loi cantonale. Autrement dit, lorsqu'une loi cantonale est annulée par une autorité cantonale de recours en raison du fait qu'elle serait inconstitutionnelle ou contraire au droit fédéral, il n'existerait plus aucun acte normatif attaqué devant le Tribunal fédéral au sens de l'art. 82 let. b LTF (HANSJÖRG SEILER, in Bundesgerichtsgesetz, 2e éd. 2015, n° 76 ad art. 82 LTF; ALAIN WURZBURGER, Commentaire de la LTF, 2e éd. 2014, nos 84 et 88 ad art. 82 LTF; HOTTELIER/TANQUEREL, La constitution genevoise du 14 octobre 2012, SJ 2014 II p. 341, 379 n. 105; ARUN BOLKENSTEYN, Le contrôle des normes, spécialement par les cours constitutionnelles cantonales, 2014, p. 343; aussi JEAN MORITZ, Contrôle des normes : La juridiction constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, RDAF 2005 I p. 1, 34; cf. aussi le même auteur, La Cour constitutionnelle jurassienne et sa fonction régulatrice, Revue jurassienne de jurisprudence [RJJ] 2017 [cahier spécial] p. 46 s.). Sans se référer à l'arrêt 2P.112/2002 précité, AEMISEGGER/SCHERRER REBER semblent estimer qu'il n'est pas possible de demander autre chose que l'annulation (totale ou partielle) d'un acte normatif cantonal par le biais d'un recours abstrait au Tribunal fédéral (in Basler Kommentar - BGG, 3e éd. 2018, n° 28 ad art. 82 LTF; dans ce sens également, REGINA KIENER, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in Neue Bundesrechtspflege, 2007, p. 236 s.). D'autres auteurs sont d'un avis contraire et sont favorables à l'ouverture d'une voie de droit au Tribunal fédéral pour permettre de contester les jugements qui déclareraient une loi cantonale contraire au droit fédéral (cf. THIERRY TANQUEREL, in Droit constitutionnel suisse, vol. II, 2020, p. 1142 ss; ANDREAS AUER, Parlement, juge ou peuple : qui a le dernier mot ?, RJJ 2017 [cahier spécial] p. 91 s.; cf. aussi le même auteur, Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, 2016, n. 1542; STÉPHANE GRODECKI, Contrôle abstrait et qualité pour recourir d'un canton devant le Tribunal fédéral, PJA 2018 p. 181 ss; cf. également YVES DONZALLAZ, in Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022, nos 302 ss ad art. 82 LTF). Ils reconnaissent ainsi implicitement l'existence d'un acte normatif attaqué lorsque celui-ci a été annulé par la Cour constitutionnelle. TANQUEREL estime quant à lui que la décision cantonale qui annule un acte normatif a le même effet que l'abrogation de cet acte. Elle constitue ainsi selon lui un acte attaqué assimilable à un acte normatif au sens de l'art. 82 let. b LTF (op. cit., p. 1143).

3.3. Il convient de nuancer le principe qui a été posé dans l'arrêt 2P.112/2002.

3.3.1. Selon la LTF (art. 82 let. b), il est possible d'attaquer directement par la voie du recours en matière de droit public les actes normatifs cantonaux ou communaux devant le Tribunal fédéral, en dehors d'un cas concret d'application (sur la notion d'acte normatif, cf. ATF 139 V 72 consid. 2.2.1; 135 II 38 consid. 4.3; 133 I 286 consid. 2.1).

Les cantons restent toutefois libres de prévoir une voie de recours contre ces actes au niveau cantonal (cf. art. 87 al. 2 LTF; ATF 142 I 99 consid. 1.1; 141 I 36 consid. 1.2.1; arrêts 2C 8/2021 du 25 juin 2021 consid. 1.1 non publié aux ATF 147 I 478; 2C 500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 3.2 in JdT 2016 I 204 et références).

3.3.2. Le double degré de juridiction permet alors notamment de renforcer la protection juridique des

citoyens et l'Etat de droit au sein du canton: celui-ci peut prévoir une saisine plus large que le Tribunal fédéral et la Cour cantonale n'a pas à s'imposer la même retenue que le Tribunal fédéral (cf. ATF 144 I 306 consid. 2; 143 I 1 consid. 2.3; 140 I 2 consid. 4; arrêt 2C 772/2017 du 13 mai 2019 consid. 2), ni à limiter son examen à l'arbitraire (cf. art. 95 LTF; cf. ATF 141 I 36 consid. 5.4; 138 V 67 consid. 2.2; arrêt 1C 315/2021 du 22 mars 2022 consid. 2.1; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 4e éd. 2021, n. 2388 p. 874; RALPH DAVID DOLESCHAL, *Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen*, 2019, p. 19 ss et 40; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, *Cours constitutionnelles cantonales et Tribunal fédéral : apports mutuels d'un double contrôle de la constitutionnalité*, in RJJ 2017 [cahier spécial] p. 14 ss; BOLKENSTEYN, op. cit., p. 324, 335 et 348). L'existence d'une Cour constitutionnelle permet également de faciliter le travail du Tribunal fédéral et de le décharger, car elle assure un effet de filtre (cf. AUBRY GIRARDIN, op. cit., p. 21).

Les cantons peuvent aussi limiter le contrôle à certains actes (cf. arrêt 2C 500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 3.2 et références; MALINVERNI/HOTTELIER/HERTIG RANDALL/FLÜCKIGER, op. cit., n. 2379 ss, p. 871 ss; DOLESCHAL, op. cit., p. 40). La saisine directe du Tribunal fédéral reste alors possible contre les actes qui ne peuvent pas faire l'objet d'un recours au niveau cantonal (cf. DOLESCHAL, op. cit., p. 40).

3.3.3. Bien que les cantons disposent d'une large autonomie organisationnelle, leur liberté n'est pas totale. En particulier, s'ils décident de prévoir un recours contre les actes normatifs, la LTF leur impose d'instituer un tribunal supérieur comme autorité précédant immédiatement le Tribunal fédéral (art. 87 al. 2, en lien avec l'art. 86 al. 2 LTF) et de respecter les prescriptions minimales de procédure des art. 110 à 112 LTF (cf. arrêt 2C 500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 1.1.1 et 3.2 et références; SEILER, op. cit., n° 21 s. *Vorbemerkung zu den Art. 110-112 LTF*; concernant l'art. 111 LTF, cf. infra consid. 7.3).

3.3.4. Lorsque le droit cantonal prévoit une voie de droit contre un acte normatif, comme c'est le cas en l'espèce (cf. art. 136 al. 2 let. a de la Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 [Cst./VD; RS/VD 101.01] et art. 3 al. 2 let. b de la loi vaudoise du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC/VD; RS/VD 173.32]), c'est la décision de l'autorité cantonale validant la norme qui doit être attaquée, mais le recours au Tribunal fédéral n'en reste pas moins un recours contre un acte normatif au sens de l'art. 82 let. b LTF (cf. art. 87 al. 2, lequel renvoie à l'art. 86 LTF; ATF 145 I 26 consid. 1.1; arrêts 2C 749/2021 du 16 mars 2022 consid. 1.1.2 et références; 8C 789/2020 du 4 novembre 2021 consid. 1.1; SEILER, op. cit., n° 76 ad art. 82 LTF; DONZALLAZ, op. cit., n° 210 ad art. 82 LTF; KIENER, op. cit., p. 236 s.; supra consid. 3.3.1). Partant, les exceptions à la recevabilité du recours en matière de droit public contre les décisions (art. 83 LTF) n'entrent pas en considération (ATF 145 I 26 consid. 1.1; 138 I 435 consid. 1.2).

3.3.5. Lorsque le canton opte pour une procédure de contrôle abstrait, la décision de la Cour cantonale va ainsi revêtir un caractère hybride, dès lors que celle-ci va statuer non seulement sur la conformité au droit supérieur de l'acte normatif attaqué, mais aussi sur des questions d'ordre procédural, par exemple concernant les frais de justice, le droit d'accès au dossier ou la possibilité de participer à la procédure. Contre ces décisions d'ordre procédural, il doit être possible de recourir au Tribunal fédéral, pour faire valoir des griefs constitutionnels de caractère formel, comme l'interdiction du formalisme excessif ou une violation du droit d'être entendu.

3.3.6. Lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs au sens de l'art. 82 let. b LTF et que la juridiction cantonale rejette le recours formé devant elle, la partie déboutée peut non seulement attaquer l'arrêt de la Cour constitutionnelle sur le plan procédural, mais elle peut encore demander, par le biais d'un recours en matière de droit public, l'annulation de la décision de dernière instance cantonale et celle de l'acte normatif cantonal soumis à examen (ATF 148 I 160 consid. 1.3; 145 I 26 consid. 1.1; 141 I 36 consid. 1.2.2; arrêt 2C 1149/2018 du 10 mars 2020 consid. 1.2). L'arrêt entrepris est une décision finale (art. 90 LTF) relative à un acte normatif cantonal (art. 82 let. b LTF). Comme déjà mentionné, le recours au Tribunal fédéral reste cependant un recours contre un acte normatif, mais avec une composante hybride en lien avec les décisions procédurales (cf. supra consid. 3.3.4 s.).

Lorsque la conformité d'un règlement cantonal au droit supérieur a pu être vérifiée par une Cour constitutionnelle cantonale, le Tribunal fédéral, sous réserve des constatations de faits (art. 105 al. 1 LTF) et de la violation de droits procéduraux, jouit exactement du même pouvoir d'examen que s'il avait été saisi directement d'un recours abstrait contre un acte normatif cantonal: il examine la conformité au droit de l'acte normatif cantonal en lui-même, alors que, lorsqu'il est saisi d'un recours concret, il se limite à vérifier que l'instance judiciaire précédente a correctement appliqué le droit,

sans statuer à sa place. Son rôle dans le cadre du contrôle abstrait n'est ainsi pas de vérifier la conformité au droit supérieur de l'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle cantonale, mais de contrôler à son tour la conformité au droit de la norme cantonale attaquée (arrêts 2C 749/2021 du 16 mars 2022 consid. 2.3; 2C 1149/2018 du 10 mars 2020 consid.1.2; 2C 1023/2017 du 21 décembre 2018 consid. 2.3; AUBRY GIRARDIN, op. cit., p. 9).

3.3.7. En principe, la voie du recours en matière de droit public est également ouverte à l'encontre des jugements d'irrecevabilité prononcés par la Cour constitutionnelle (cf., pour exemple, arrêt 2C 8/2021 du 25 juin 2021 consid. 1 non publié aux ATF 147 I 478).

3.3.8. La situation est en revanche plus délicate lorsque la Cour cantonale admet le recours et annule la norme contestée. En effet, comme nous l'avons vu, il n'existerait alors, pour les particuliers, plus d'acte normatif attaquant devant le Tribunal fédéral, en principe en tout cas lorsque la norme n'est pas entrée en vigueur précédemment (cf. arrêt 2P.112/2002 du 12 novembre 2002 consid. 2.2) ou si l'effet suspensif n'a pas été accordé au recours (art. 103 al. 3 LTF). Demeure toutefois la décision judiciaire de dernière instance cantonale contre laquelle un recours doit pouvoir être interjeté pour invoquer des vices procéduraux (cf. supra consid. 3.3.5) ou pour se plaindre du non-respect d'une obligation de légiférer (cf. infra consid. 7.2), voire d'une violation de l'autonomie communale (cf. infra consid. 4.3). Dans ce dernier cas de figure la situation est particulière. En effet, l'examen de la décision est en principe indissociable du fond, si bien que le Tribunal fédéral peut être amené à devoir examiner l'acte normatif en dépit de son annulation (cf., à titre d'exemples, ATF 137 I 257 et arrêt 2C 940/2010 du 17 mai 2011).

On ne peut ainsi pas conclure de façon catégorique à l'absence d'acte attaquant en cas d'annulation de la norme par la Cour constitutionnelle.

4.

En l'occurrence, les recourantes présentent aussi bien des griefs formels visant la procédure devant la Cour constitutionnelle, que matériels, c'est-à-dire liés aux dispositions normatives en cause.

4.1. En l'espèce, les dispositions réglementaires en question ont été annulées par la Cour constitutionnelle et le recours devant le Tribunal fédéral est dépourvu d'effet suspensif (art. 103 al. 1 LTF). Il n'existe donc plus d'acte normatif attaquant et la présente cause ne présente pas les conditions qui permettraient exceptionnellement de traiter la cause au fond (cf. supra consid. 3.3.8 et infra consid. 4.2 premier paragraphe in fine).

Comme susmentionné, lorsque la juridiction cantonale s'est prononcée sur un acte normatif, le recours au Tribunal fédéral interjeté contre sa décision reste un recours au sens de l'art. 82 let. b LTF dirigé contre l'acte normatif contesté sur le plan cantonal (cf. supra consid. 3.3.4). En cela, le recours contre l'arrêt de la Cour constitutionnelle ne dispose pas véritablement d'un effet dévolutif (cf. SEILER, op. cit., n° 76 ad art. 82 LTF), à tout le moins quant au fond. Sur le plan matériel, l'objet de la contestation et donc du litige reste l'acte normatif attaqué devant l'autorité cantonale. L'arrêt attaqué ne peut donc pas être assimilé à un acte normatif d'abrogation qui pourrait être contesté en tant que tel selon l'art. 82 let. b LTF, sous réserve des exceptions évoquées ci-avant (cf. supra consid. 3.3.8 et 4.2).

Le recours, dans la mesure où il porte sur le contenu des dispositions réglementaires en cause, est partant irrecevable.

4.2. Il convient du reste d'ajouter que la recevabilité d'un recours en matière de droit public contre l'annulation de dispositions normatives se pose aussi sous l'angle de la qualité pour recourir. En effet, comme le prévoit l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF, est légitimé à attaquer un acte normatif cantonal quiconque, actuellement ou virtuellement, est particulièrement touché par cet acte et a un intérêt digne de protection à sa modification ou à son abrogation. L'intérêt digne de protection peut être de nature juridique ou factuelle. Le fait d'être virtuellement touché implique que le recourant sera tôt ou tard directement concerné par la réglementation contestée avec une probabilité minimale (cf. ATF 146 I 62 consid. 2.1; 145 I 26 consid. 1.2; 142 V 395 consid. 2; arrêt 2C 664/2016 du 25 mars 2020 consid. 1.7.1, non publié in ATF 147 I 16). Dans le cadre de la protection des droits individuels, le recours abstrait vise à obtenir l'annulation ou la modification d'une norme qui serait contraire au droit. Autrement dit, le recours abstrait prévu par l'art. 82 let. b LTF permet de s'opposer à un acte normatif, mais, en principe, pas de recourir en faveur de son adoption, de son rétablissement ou de son maintien à la suite de son

annulation par une Cour constitutionnelle cantonale. En revanche, l'intérêt à recourir demeure pour se plaindre de violations procédurales, mais aussi dans le cas où l'Etat a une obligation de légiférer, ce

que les recourantes ne prétendent pas (cf. infra consid. 7.2), ou lorsqu'une commune, qui voit l'une de ses réglementations annulée, invoque une violation de son autonomie (cf. ATF 137 I 257; arrêt 2C 940/2010 du 17 mai 2011).

En l'espèce, les normes en cause ont été annulées si bien que les recourantes ne sont en principe pas légitimées à recourir sur le fond s'agissant d'un acte qui n'existe plus.

4.3. La Commune invoque une violation de son autonomie.

Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, ont qualité pour recourir les communes et autres collectivités de droit public qui invoquent la violation de garanties qui leur sont reconnues par la constitution cantonale ou la Constitution fédérale. Est en particulier visée par cette disposition l'autonomie communale, ancrée au niveau fédéral à l'art. 50 al. 1 Cst. (ATF 140 I 90 consid. 1.1 et références). Pour que le recours soit ouvert sur cette base, il faut toutefois que l'autonomie communale fasse l'objet d'un grief recevable, ce qui suppose que la commune recourante l'invoque d'une manière suffisamment motivée (cf. art. 106 al. 2 LTF; ATF 140 I 90 consid. 1.1 et références; arrêt 2C 878/2020 du 26 octobre 2020 consid. 3.1; FLORENCE AUBRY GIRARDIN, in Commentaire de la LTF, 3ème éd. 2022, n° 86 ad art. 89 LTF).

En l'occurrence, la Commune se contente d'invoquer son autonomie, mais sans expliquer en quoi celle-ci serait touchée. Les conséquences de l'arrêt attaqué sur la location ou l'affermage des parcelles, propriété de la Commune, que celle-ci invoque dans sa duplique et qui portent probablement sur la gestion de son patrimoine financier, ne suffisent pas à rendre suffisamment vraisemblable une atteinte à son autonomie. La qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 2 let. c LTF ne peut ainsi pas être reconnue à la Commune.

4.4. Les recourantes ne sont dès lors pas habilitées à se plaindre de l'annulation de l'acte normatif en cause devant le Tribunal fédéral dans le cadre d'un recours au sens de l'art. 82 let. b LTF. Leurs griefs concernant le fond sont ainsi, également pour ce motif, irrecevables.

4.5. Dans ces circonstances, seuls les griefs de nature procédurale dirigés contre la décision de la Cour constitutionnelle cantonale pourront être examinés dans le cadre du recours en matière de droit public.

5.

Il faut ajouter que le recours constitutionnel subsidiaire n'est d'emblée pas ouvert à l'encontre des actes normatifs (art. 113 LTF a contrario) et, comme susmentionné, les griefs constitutionnels de nature formelle peuvent être traités dans le cadre du recours en matière de droit public. Le recours constitutionnel subsidiaire déposé par les recourantes est partant irrecevable.

6.

Les recourantes reprochent à l'autorité précédente de ne pas leur avoir permis de participer à la procédure cantonale.

6.1. En droit vaudois, la qualité pour agir contre des actes normatifs et, par conséquent, de partie dans la procédure devant la Cour constitutionnelle cantonale est régie par l'art. 9 LJC/VD qui réserve, en son alinéa 1, la qualité pour agir contre une règle de droit cantonal à toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte soit annulé et qui prévoit, en son alinéa 2 let. c, qu'une ou plusieurs communes ont également qualité pour former une requête pour violation de leur autonomie. L'art. 12 al. 2 LJC/VD, qui renvoie pour un certain nombre de points à la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RS/VD 173.36), ne se réfère ni à l'art. 14 LPA-VD, selon lequel " l'autorité peut, d'office ou sur requête, appeler en cause ou autoriser l'intervention de personnes qui pourraient avoir qualité de partie au sens de l'article 13 ", ni à l'art. 81 al. 4 LPA-VD, aux termes duquel " l'autorité peut également solliciter les déterminations d'autorités ou de tiers intéressés ".

6.2. L'autorité précédente a considéré qu'elle ne pouvait pas définir plus largement le cercle des parties que ne le faisait l'art. 12 al. 1 LJC/VD. Selon elle, les parties à la procédure de contrôle abstrait des normes sont uniquement l'auteur de la requête et l'autorité ou les autorités mentionnées à l'art. 12 al. 1 LJC/VD. Relevant que la LJC/VD ne renvoyait pas à l'art. 14 LPA-VD, la Cour constitutionnelle a considéré que l'intervention de tiers n'était pas prévue par la loi.

6.3. Les recourantes n'expliquent pas en quoi cette appréciation du droit cantonal serait arbitraire, ni ne précisent quelle disposition de ce droit aurait été enfreinte de manière insoutenable. Leur recours ne répond ainsi manifestement pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF, en

lien avec l'invocation du droit cantonal (cf. ATF 143 II 283 consid. 1.2.2; 142 II 369 consid. 2.1; 141 I 36 consid. 1.3).

Par ailleurs, le droit cantonal, tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle, ne conférant pas la qualité de partie aux recourantes, on ne voit pas en quoi il eût été arbitraire de ne pas leur communiquer le recours formé par les intimés conformément à l'art. 81 al. 1 LPA-VD (en lien avec l'art. 12 al. 2 LJC/VD), qui prévoit qu'un tel acte doit être notifié " aux autres parties à la procédure ".

7.

Les recourantes se plaignent d'une violation de la garantie de l'accès au juge prévu par l'art. 29a Cst.

7.1. L'art. 29a Cst. vise à établir une garantie générale de l'accès au juge, en particulier dans le but de soumettre les actes de l'administration à un contrôle juridictionnel (cf. ATF 130 I 312 consid. 4.2). Pour pouvoir invoquer l'art. 29a Cst., il faut que le justiciable se trouve dans une situation de contestation juridique, c'est-à-dire qu'il existe un litige portant sur un différend juridique qui met en jeu des intérêts individuels dignes de protection (ATF 144 I 181 consid. 5.3.2.1 et les références). L'art. 29a Cst. ne confère pas le droit à quiconque d'obtenir qu'un juge examine la constitutionnalité et la légalité de toute action de l'Etat, indépendamment des règles procédurales applicables (ATF 139 II 185 consid. 12.4 et les références; arrêt 2D 16/2018 du 10 août 2018 consid. 5.1), et ce même si celle-ci a des effets indirects sur des particuliers. Une possibilité de contestation devant un juge doit toutefois être ouverte lorsqu'une action de l'Etat est apte à influencer sur la position d'une personne en tant que titulaire de droits et d'obligations envers l'Etat (ATF 143 I 336 consid. 4.2). Une position juridique digne de protection peut résulter de la Constitution, de la loi ou encore d'une ordonnance, ceci dans tous les domaines du droit. Une position juridique ainsi protégée existe en tous cas lorsqu'une personne allègue de manière plausible une obligation étatique de faire ou de s'abstenir, prétendument violée par l'acte matériel attaqué (cf. arrêt 8C 128/2021 du 10 septembre 2021 consid. 3.3). Une position juridique digne de protection peut cependant aussi résulter des modalités de l'application du droit (ATF 143 I 336 consid. 4.3, 4.3.1 et 4.3.2). En revanche, l'art. 29a Cst. n'exige pas la possibilité d'un contrôle abstrait des normes (cf. arrêt 2C 8/2021 du 25 juin 2021 consid. 1.2 non publié aux ATF 147 I 478 et références).

7.2. En l'espèce, le litige est de nature abstraite et normative, en ce qu'il porte sur la conformité de normes réglementaires cantonales au droit qui leur est supérieur. L'art. 29a Cst. n'est par conséquent d'aucun secours aux recourantes, puisque cette disposition ne permet pas de fonder un droit à l'accès au juge dans le cadre d'un recours abstrait.

Il sied en outre d'observer que la compatibilité des dispositions réglementaires avec le droit supérieur a été examinée par une autorité judiciaire, certes non pas à la demande des recourantes, mais à celle du Comité et de la Société. Il n'en demeure pas moins que l'acte normatif a subi un contrôle judiciaire. Le gouvernement cantonal n'était pas tenu d'adopter les normes litigieuses cantonales, si bien qu'il ne saurait être question d'ouvrir une voie de droit contre la violation d'une obligation de légiférer (sur cette problématique, cf. ATF 137 I 305 consid. 3 à 6). Si le gouvernement cantonal avait renoncé à créer une nouvelle région viticole de Champagne et une nouvelle appellation d'origine contrôlée " Commune de Champagne ", il n'aurait violé aucune obligation de légiférer. La Cour constitutionnelle et l'Office fédéral de l'agriculture estiment, au contraire, que le droit supérieur interdit l'adoption des normes litigieuses. Ce point ne sera pas tranché par la Cour de céans, laquelle relève simplement que les recourantes ne font état d'aucune obligation de légiférer à la charge du Conseil d'Etat, mais demandent en substance au Tribunal fédéral d'interpréter le droit supérieur d'une autre manière que celle retenue par la Cour constitutionnelle et l'Office fédéral de l'agriculture.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat était partie à la procédure devant la Cour constitutionnelle et a pu défendre son règlement du 13 janvier 2021. En somme, le litige a été examiné par une autorité judiciaire, à savoir la Cour constitutionnelle, dans une procédure contradictoire. Enfin, en l'absence de voie de recours au niveau cantonal, le recours du Comité et de la Société aurait été directement formé devant le Tribunal fédéral, lequel n'aurait accordé ni à la Commune ni à la Communauté la qualité de partie et ne leur aurait même pas notifié le recours.

7.3. Il convient encore d'examiner si la solution retenue par l'autorité précédente est conforme au principe de l'unité de la procédure, que concrétise l'art. 111 LTF (cf. ATF 137 I 296 consid. 4.3.4; arrêt 2C 68/2015 du 13 janvier 2016 consid. 4.4); question que le Tribunal fédéral examine d'office (art. 106 al. 1 LTF; cf. arrêt 2C 535/2021 du 1er mars 2022 consid. 5.2).

Comme nous l'avons vu, si les cantons ont le choix de prévoir ou non un recours contre leurs actes normatifs ou une partie de ceux-ci, ils sont en revanche tenus de se conformer aux exigences de

l'art. 111 LTF, s'ils optent pour une telle procédure de contrôle abstrait (cf. arrêt 2C 500/2016 du 31 octobre 2016 consid. 3.2 et références). Selon l'art. 111 al. 1 LTF " la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral". Il en découle que si les cantons demeurent libres de concevoir la qualité pour recourir devant leurs propres autorités de manière plus large que celle devant le Tribunal fédéral, il leur est en revanche interdit d'apprécier cette qualité de manière plus restrictive (ATF 144 I 43 consid. 2.1; 138 II 162 consid. 2.1.1).

Si l'intéressé se situe dans un canton qui ne connaît pas de voie de recours interne, il ne peut en principe pas recourir devant le Tribunal fédéral contre un acte normatif qui lui est favorable (des exceptions existent notamment concernant la contestation de barèmes fiscaux; cf. ATF 133 I 206 consid. 2.3; arrêts 2C 142/2019 du 18 mai 2021 consid. 1.3.2, in StE 2021 B 25.6 82; 2C 519/2015 du 12 janvier 2017 consid. 1.2.2 s. non publié aux ATF 143 I 137), faute d'intérêt digne de protection. Dans le cadre bien particulier du recours abstrait, l'intéressé précité ne peut ainsi rien déduire de l'art. 111 al. 1 LTF puisqu'il n'aurait pas eu la qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral (cf. ATF 135 II 145 consid. 6.3). Le refus d'intervenir dans la procédure n'est ainsi pas contraire à l'art. 111 LTF.

7.4. La présente cause ne fait ainsi apparaître aucun manque de protection juridique dans la LTF, auquel le Tribunal fédéral devrait remédier.

8.

Les recourantes invoquent également en vain l'art. 6 CEDH. En effet, le contrôle abstrait des normes n'entre en principe pas dans le champ d'application de cette disposition (cf. ATF 147 I 478 consid. 2.4.2; 132 V 299 consid. 4.3.1).

9.

Sur le vu de ce qui précède, il n'existe pas de motif pour s'écarter de la solution retenue par l'autorité précédente voulant que les recourantes ne pouvaient pas prétendre à un droit à intervenir dans la procédure. Leur grief de violation de leur droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst.) est partant infondé.

10.

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours en matière de droit public dans la mesure où il est recevable. Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable. Succombant, les recourantes doivent supporter les frais judiciaires solidairement entre elles (cf. art. 66 al. 1 et 5 LTF). Les intimés, qui sont représentés par le même mandataire et ont conclu à l'irrecevabilité du recours, ainsi qu'à son rejet, ont droit à des dépens à la charge solidaire des recourantes (cf. art. 68 al. 1 et 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours en matière de droit public est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge des recourantes, solidairement entre elles.

4.

Une indemnité de 2'500 fr., à payer à titre de dépens aux intimés, est mise solidairement à la charge des recourantes.

5.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourantes, au mandataire des intimés, au Conseil d'Etat du canton de Vaud, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour constitutionnelle, ainsi qu'à l'Office fédéral de l'agriculture.

Lausanne, le 23 décembre 2022

Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : F. Aubry Girardin

Le Greffier : A. de Chambrier