N° 333974
M. A….

N° 334117
Comité de Défense de la Viticulture Charentaise
et MODEF 17

3e et 8e sous-sections réunies
Séance du 7 décembre 2011
Lecture du 23 décembre 2011

CONCLUSIONS

M. Vincent DAUMAS, Rapporteur Public

Vous êtes saisis, par deux requêtes analogues présentées par trois requérants, d'une demande d'annulation partielle, pour excès de pouvoir, du décret du 21 septembre 2009 relatif à l'appellation d'origine contrôlée (AOC) « Cognac » ou « Eau-de-vie de Cognac » ou « Eau-de-vie des Charentes ». Les conclusions présentées sont identiques et très ciblées : elles tendent à l'annulation de ce décret en tant qu'il homologue les dispositions du cahier des charges de l'AOC concernant les rendements (3° du D du chapitre Ier du cahier des charges).

Ces dispositions prévoient, en substance, que le rendement annuel maximum d'eau-de-vie, exprimé en alcool pur, est fixé chaque année par arrêté interministériel, sur proposition du comité national compétent de l'INAO[1], après avis de l'organisme de défense et de gestion de l'AOC, et dans la limite de 16 hectolitres d'alcool pur par hectare.

Compte tenu de l'identité d'objet des deux requêtes, vous pourrez les joindre.

Relevons que le décret attaqué a été abrogé par le nouveau décret (n° 2011-685) du 16 juin 2011 relatif à la même AOC, mais vous êtes saisis d'une demande d'annulation du décret et il y a donc toujours lieu de statuer.

L'INAO et le ministre de l'agriculture soulèvent par ailleurs des fins de non-recevoir à l'encontre de la requête présentée par le Comité de défense de la viticulture charentaise et le MODEF Charente-Maritime, mais si vous nous suivez vous n'aurez pas à y statuer.

*

Les requérants nous paraissent soulever quatre moyens à l'appui de leurs requêtes. L'un d'entre eux mérite plus particulièrement votre attention.

1. Les requérants soutiennent en effet que les dispositions contestées ont pour effet d'instaurer un contingentement de la production et, par suite, méconnaissent les dispositions

[1] En l'occurrence le comité national des appellations d'origine relatives aux vins et aux boissons alcoolisées, et des eaux-de-vie.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

de l'article 81 du traité instituant la Communauté européenne, encore en vigueur à la date du décret attaqué[2], dispositions qui prohibent en principe les ententes entre entreprises de nature à fausser la concurrence sur le marché commun.

Vous pourriez vous interroger sur le caractère opérant de ce moyen, à deux titres.

En premier lieu, vous savez qu'en vertu de l'article 36 du TCE, les règles du traité relatives à la concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil. Toutefois, l'article 32 du traité précise que les produits soumis, notamment, aux dispositions de l'article 36 sont énumérés à la liste faisant l'objet de l'annexe I du traité. Or, à la différence des vins qui y figurent, les eaux-de-vie sont expressément exclues de la liste des produits agricoles de l'annexe I du TCE, de sorte que ses dispositions relatives à la concurrence nous semblent s'appliquer sans restriction aux eaux-de-vie (en ce sens, CJCE 3 décembre 1987, Bureau national interprofessionnel du Cognac c/ Aubert, aff. 136/86, point 15).

En second lieu, vous savez également que les dispositions de l'article 81 du TCE ne concernent pas, en principe, les Etats. Toutefois, la CJUE juge, par une lecture combinée de ces dispositions avec celles des articles 3 point g et 10 du TCE, qu'elles interdisent à un Etat membre « [d'imposer] ou [de favoriser] la conclusion d'ententes contraires à l'article [81] ou [de renforcer] les effets de telles ententes », ainsi que « [de retirer] à sa propre réglementation son caractère étatique en délégant à des opérateurs privés la responsabilité de prendre des décisions d'intervention en matière économique » (CJCE, 21 septembre 1998, Van Eycke c/ASPA, aff. n° 267/86, point 16).

Le moyen est donc bien opérant. Est-il fondé ?

La jurisprudence de la CJUE que nous venons de citer n'est pas sans nuance. Ainsi, la cour admet parfaitement que les autorités publiques puissent consulter une instance représentant des intérêts professionnels avant d'arrêter une réglementation. Elle les autorise même à confier la tâche de déterminer le contenu d'une réglementation à des instances représentatives dans lesquelles siègent des personnes désignées par des organisations professionnelles, à la condition toutefois qu'elles soient tenues de décider en fonction de critères d'intérêt général ou en prenant en compte d'autres intérêts que ceux de la profession représentée ou, à défaut, que l'autorité publique conserve le pouvoir de réformer leur décision ou d'en contrôler les conditions d'application (CJCE 5 octobre 1995, Centro Servizi Spediporto Srl c/Spedizioni Marittima del Golfo Srl, aff. C-96/94, point 42 ; CJCE 19 février 2002, Arduino, C-35/99, Rec. p. I-1529, point 34).

En premier lieu, les conditions dans lesquelles a été décidé le principe même de la fixation de rendements maximaux ouvrant droit au bénéfice de l'AOC Cognac ne nous paraissent pas critiquables. Ce principe résulte du cahier des charges de l'AOC homologué par le décret attaqué. Or, s'il est vrai que les intérêts des professionnels jouent un rôle majeur dans la procédure de reconnaissance des AOC issue de l'ordonnance (n° 2006-1547) du 7 décembre 2006, ce rôle n'est pas tel qu'il conduise les autorités publiques à abdiquer leur pouvoir de décision. Certes, l'organisme de défense et de gestion du produit, qui est un groupement d'intérêts professionnels, se trouve à l'initiative de la procédure de reconnaissance : c'est lui qui, en vertu des dispositions de l'article L. 642-22 du code rural,

[2] Dispositions aujourd'hui reprises à l'article 101 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

élabore le projet de cahier des charges de l'AOC. Il est également consulté sur le cahier des charges finalement retenu par l'INAO en vue d'être homologué. Et c'est encore lui qui, une fois le cahier des charges homologué par décret, assure la bonne application de ses prescriptions auprès des producteurs. Toutefois, l'INAO recueille les observations de l'ensemble des personnes intéressées dans le cadre d'une procédure nationale d'opposition à la création de l'AOC, avant d'adopter le cahier des charges de l'appellation et d'en proposer l'homologation. C'est donc à l'INAO, qui est un établissement public administratif, que revient l'élaboration de la version du cahier des charges soumise au Premier ministre. Ajoutons que celui-ci peut toujours décider de refuser l'homologation.

En second lieu, les conditions dans lesquelles doivent être fixés les montants annuels du rendement maximal autorisé ne nous paraissent pas plus contestables au regard de la jurisprudence européenne. Le cahier des charges prévoit, rappelons-le, que le rendement annuel maximum d'eau-de-vie est fixé chaque année par arrêté interministériel, sur proposition du comité national compétent de l'INAO, après avis de l'organisme de défense et de gestion de l'AOC, et dans une limite de 16 hectolitres d'alcool pur par hectare. Ainsi l'intervention des professionnels représentés par l'organisme de défense et de gestion se limite à un simple avis. La proposition de rendement annuel est effectuée par le comité national compétent de l'INAO, qui ne peut être regardé comme un organisme professionnel dès lors que l'article L. 642-9 du code rural prévoit qu'il comprend des représentants des professionnels mais aussi des administrations ainsi que des personnalités qualifiées assurant notamment la représentation des consommateurs. Enfin, relevons que les ministres peuvent toujours refuser de suivre la proposition faite par le comité national compétent de l'INAO.

Ainsi, l'administration n'a en aucune façon abdiqué ses compétences en matière de réglementation applicable aux produits revendiquant l'AOC Cognac. Elle conserve entier son pouvoir d'appréciation, aussi bien sur le contenu du cahier des charges que sur la réglementation adoptée en application de ce cahier, même si, évidemment, son appréciation peut rejoindre celle des organismes professionnels du secteur.

On se trouve donc dans un cas de figure bien différent de celui de l'arrêt rendu le 3 décembre 1987 par la CJCE dans l'affaire Bureau national interprofessionnel du Cognac c/Aubert (précité). Dans cette affaire, la Cour a dit contraire aux règles du droit communautaire prohibant les ententes un accord interprofessionnel prévoyant le paiement d'une cotisation en cas de dépassement d'un quota de production d'alcool pur par hectare. Et elle a aussi condamné l'arrêté ministériel qui avait prévu l'extension de cet accord. L'accord étendu étant qualifié d'entente, l'acte d'extension devait effectivement s'analyser comme une mesure par laquelle l'autorité publique avait renforcé les effets d'une entente. Mais dans notre affaire rien de tel : l'acte en cause n'est pas le même, ni son objet, ni la procédure ayant conduit à son adoption.

Vous pourrez également relever que l'objet d'une telle mesure de limitation du rendement adoptée dans le cadre de la réglementation d'une AOC répond à un objectif de qualité des produits couverts par cette appellation. Cette mesure est d'ailleurs autorisée par l'article 6 du règlement (CE) n° 110/2008 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relatif aux indications géographiques des boissons spiritueuses. En effet, celui-ci permet aux Etats membres, dans le cadre d'une politique de qualité relative à une boisson spiritueuse produite sur leur territoire qui bénéficie d'une indication géographique enregistrée à l'annexe III du règlement, de fixer des conditions de production plus strictes que celles prévues par la

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.

réglementation communautaire. Or les rendements font bien sûr partie des conditions de production. Et les indications « Cognac », « Eau-de-vie de Cognac » et « Eau-de-vie des Charentes » sont inscrites à l'annexe III du règlement.

Nous vous invitons donc à écarter le premier moyen des requêtes.

Les autres vous retiendront moins longtemps.

2. Les requérants soutiennent, en deuxième lieu, que les dispositions contestées seraient dépourvues de base légale. Mais vous relèverez que l'article L. 641-7 du code rural prévoit que le cahier des charges d'une AOC, homologué par décret, indique notamment les conditions de production. Et, selon l'article L. 644-3 de ce code, les « conditions de production », au sens de l'article L. 641-7 « s'entendent notamment (…) des rendements ». Le décret attaqué, en ce qu'il prévoit un rendement maximum, repose donc sur une base légale parfaitement identifiée.

3. En troisième lieu, les requérants soutiennent que les dispositions qu'ils attaquent méconnaissent celles de l'article 6 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008. Mais, nous venons de vous en parler, ces dispositions autorisent au contraire les Etats membres à prévoir des rendements plus stricts que ceux prévus, le cas échéant, par la réglementation communautaire. Vous écarterez le moyen comme dénué des précisions nécessaires pour en apprécier le bien-fondé.

4. En dernier lieu, les requérants critiquent la teneur de l'accord interprofessionnel du 21 juillet 2008 relatif aux modalités de fonctionnement de la réserve individuelle d'eau-de-vie revendiquée en AOC « Cognac ». Cet accord a fait l'objet d'une extension par un arrêté interministériel du 15 septembre 2008. Mais nous ne voyons pas en quoi une éventuelle illégalité de cet accord rejaillirait sur la légalité des dispositions qui sont en cause dans le présent litige. Le décret attaqué n'est en effet en aucune manière, au sens de votre jurisprudence relative à l'opérance d'une exception d'illégalité, un acte d'application de l'accord interprofessionnel du 21 juillet 2008 ou de l'arrêté qui l'a étendu.

Vous écarterez donc le dernier moyen des requêtes, que vous rejetterez, y compris leurs conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par ces motifs nous concluons au rejet des requêtes.

Ces conclusions peuvent être reproduites librement à la condition de n'en pas dénaturer le texte.