

N° 355932
M. Pierre M...

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 3 mars 2014
Lecture du 17 mars 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de Barmon, rapporteur public

L'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1975¹ relative à l'organisation interprofessionnelle agricole permettait la reconnaissance des groupements les plus représentatifs d'une production agricole déterminée en qualité d'organisation interprofessionnelle. C'est sur le fondement de ces dispositions, aujourd'hui codifiées à l'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime, que le conseil interprofessionnel des vins de la région de Bergerac (CIVRB) a été reconnu comme organisation interprofessionnelle représentative pour les vins des appellations d'origine contrôlée (AOC) « Bergerac », « Côtes de Bergerac », « Montravel », « Côtes de Montravel », « Haut Montravel », « Monbazillac », « Pécharmant », « Rosette » et « Saussignac », par un arrêté du 1^{er} décembre 1993.

Ces organisations interprofessionnelles ont vocation à conclure des accords ayant notamment pour objet de favoriser les démarches contractuelles entre leurs membres, de contribuer à la connaissance et à la gestion des marchés ou encore de favoriser le développement économique du secteur et la qualité des produits. En vertu de l'article L. 632-3 du code rural, ces accords peuvent ensuite être étendus par l'autorité administrative et devenir ainsi obligatoires pour l'ensemble de la profession concernée. Le CIVRB a conclu en son sein un accord triennal interprofessionnel le 28 janvier 2011. Par un arrêté du 21 décembre 2011, les ministres chargés de l'économie, du budget et de l'agriculture ont étendu cet accord à l'ensemble des viticulteurs et négociants en vins de la région de Bergerac, pour les campagnes 2011-2012 à 2013-2014.

M. Pierre M..., viticulteur sur le territoire de la commune de Saint Méard de Gurçon, située dans l'aire géographique de production des vins du Bergeracois, vous demande l'annulation de cet arrêté interministériel d'extension.

1. La recevabilité de sa requête ne fait pas plus de doute que votre compétence pour en connaître, un arrêté étendant un accord interprofessionnel ayant un caractère réglementaire (voyez, pour votre compétence, vos décisions du 11 mai 1979, *SA Verniers et Société industrielle et agricole de Bretagne*, n° 1419, aux Tables p. 675 ; *Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest* du 28 décembre 2007, n° 286376, inédite, et, pour un exemple plus récent, cette fois en-dehors de tout lien de connexité avec un arrêté portant reconnaissance d'une organisation interprofessionnelle, votre décision *Confédération Paysanne* du 21 novembre 2012, n° 346421, aux tables). Vous pourrez donc examiner l'unique moyen de la requête.

¹ N° 75-600.

2. Pour le comprendre, il nous faut vous résumer les précédents épisodes contentieux auxquels ont donné lieu les vins de la région de Bergerac. M. M... rappelle que, par une décision du 23 décembre 2011, également à sa demande, vous avez annulé trois décrets d'octobre 2009 en tant qu'ils homologuaient les cahiers des charges des AOC « Bergerac », « Côtes de Bergerac », « Côtes de Montravel » et « Haut Montravel ». Vous avez en effet jugé que leur adoption aurait dû être précédée d'une procédure nationale d'opposition dès lors qu'ils apportaient des modifications majeures aux cahiers des charges de ces AOC (CE, *MM. Yves B... et autres*, n° 334523, 334564 et 334571, aux tables p. 770).

Avant leur annulation, ces actes réglementaires avaient toutefois été abrogés par trois nouveaux décrets de septembre et octobre 2011 ayant le même objet. M. M... vous indique qu'ils ont également été attaqués et encourent l'annulation pour le même motif que les précédents, faute d'avoir été soumis à une procédure nationale d'opposition.

Or, M. M... observe à juste titre que l'arrêté d'extension de l'accord interprofessionnel du 21 décembre 2011 vise « les décrets définissant les vins d'appellation d'origine du ressort du conseil interprofessionnel des vins de la région de Bergerac ». Il en déduit que l'annulation des décrets de 2009 et de 2011 portant cahier des charges de ces AOC doit entraîner celle de l'arrêté d'extension attaqué. M. M... devait ainsi être regardé comme invoquant l'exception d'illégalité des décrets définissant les AOC des vins du Bergeracois, à l'appui de sa demande d'annulation de l'arrêté d'extension, au motif que ce dernier aurait été pris pour leur application ou sur leur fondement.

Mais l'annulation des décrets de 2011 que vous avez prononcée depuis l'introduction de la requête, par votre décision du 30 décembre 2013, *MM. M... et B...*, à mentionner aux tables (n° 354304), doit vous conduire à répondre au moyen soulevé sous un angle un peu différent. Il n'est plus possible d'y voir uniquement une exception d'illégalité mais il faut l'interpréter comme une demande d'annulation de l'arrêté contesté **par voie de conséquence** de celle des décrets relatifs à certaines AOC du ressort du CIVRB.

Dans votre avis de Section *Mme O...* du 30 décembre 2013 (n°367615, à paraître eu Rec.), à l'invitation de votre rapporteur public Xavier Domino, vous avez clarifié la distinction entre exception d'illégalité et annulation par voie de conséquence. Renouant avec la jurisprudence qui prévalait jusque dans les années 2000, vous avez réaffirmé que le champ de l'annulation par voie de conséquence est plus large que celui de l'exception d'illégalité, qu'elle englobe.

L'exception d'illégalité d'un acte réglementaire, laquelle est perpétuelle, porte en effet une atteinte plus forte à la sécurité juridique car elle permet d'obtenir l'annulation d'un acte B au motif que l'acte A dont il procède est lui-même entaché d'illégalité, alors que cet « acte source » est devenu définitif. C'est pourquoi l'illégalité de l'acte A ne peut être utilement invoquée par voie exception à l'appui de conclusions dirigées contre une décision ultérieure B que dans deux cas de figure : si la décision B a été prise **pour l'application** du premier acte ou si celui-ci en constitue **la base légale**.

Dans l'annulation par voie de conséquence, au contraire, l'acte A et l'acte B ont tous les deux été attaqués. Aucun n'est devenu définitif ; bien au contraire, l'acte A a été annulé et vous recherchez si le constat d'illégalité de cet acte doit conduire à la censure de l'acte B. Le motif de sécurité juridique qui justifie l'acceptation étroite que vous avez de l'exception d'illégalité n'a pas lieu d'être dans le cadre de l'annulation par voie de conséquence, dont l'ouverture plus grande découle au contraire de l'autorité absolue de chose jugée qui s'attache à l'annulation de l'acte A. Le Professeur Chapus distingue bien deux cercles concentriques dans l'annulation par voie de conséquence : celui des décisions qui sont un acte d'application de la décision annulée, dont elle procède exclusivement, premier cercle qui recouvre celui de l'exception d'illégalité, et le cercle plus large « où la mesure seconde, sans être un acte d'application de la première, intervient dans des conditions telles qu'elle s'enchaîne à elle et en est indissociable » (R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 13^e éd. § 1251 et suivants). Dans l'avis *Mme O...*, vous avez ainsi théorisé l'annulation par voie de conséquence en jugeant qu'au-delà des deux hypothèses dans lesquelles l'exception d'illégalité aurait été opérante, elle s'impose plus largement **pour les décisions administratives consécutives qui n'auraient pu légalement être prises en l'absence de l'acte annulé ou qui sont en l'espèce intervenues en raison de l'acte annulé.**

C'est à la lumière de ce considérant de principe que vous devrez examiner le moyen soulevé par M. M.... **Vous vous trouvez en effet incontestablement dans une hypothèse d'annulation par voie de conséquence** puisque l'illégalité invoquée des décrets de 2011 relatifs aux AOC des vins de la région de Bergerac est désormais revêtue de l'autorité de chose jugée. Cette interprétation s'impose d'autant plus que l'annulation par voie de conséquence est un moyen qui doit être relevé d'office par le juge de l'excès de pouvoir, comme vous l'avez rappelé dans l'avis *Mme O...* (voyez également vos décisions *S...* du 22 mars 1961, au rec. p. 211 et *Ministre de l'intérieur c. L...* du 28 juillet 1999, n° 195572, au rec. p. 270).

3. En dépit du champ plus large de l'annulation par voie de conséquence, vous ne pourrez toutefois faire droit à la requête de M. M....

Vous avez, certes, annulé un arrêté étendant l'accord conclu au sein de l'association France bois forêt, par voie de conséquence de l'annulation de l'arrêté reconnaissant celle-ci comme une organisation interprofessionnelle (*Syndicat des sylviculteurs du Sud-Ouest*, 28 décembre 2007, précitée). L'arrêté d'extension n'est pas une mesure d'application de l'arrêté portant reconnaissance, de sorte que le moyen tiré de l'exception d'illégalité du second à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir contre le premier, est inopérant, comme vous l'aviez jugé dans votre décision du 10 août 2005, *Syndicat régional des pisciculteurs du Massif Central et Association de défense des intérêts des pisciculteurs* (n° 253171, T. p. 734). Il en est cependant indissociable, l'arrêté d'extension ne pouvant exister sans l'arrêté de reconnaissance, puisque seuls les accords conclus au sein d'une organisation interprofessionnelle reconnue peuvent être étendus, ce qui justifie l'annulation par voie de conséquence.

Mais il n'existe pas un tel lien de dépendance entre les décrets homologuant les cahiers des charges d'AOC et l'arrêté d'extension d'un accord interprofessionnel.

Vous avez déjà jugé que le décret de reconnaissance d'une AOC n'est pas une mesure d'application de l'acte portant reconnaissance d'un organisme de défense et de gestion, de sorte que l'on ne peut utilement invoquer, par voie d'exception, l'illégalité du second à l'encontre du premier (*Syndicat de défense du pommeau de Bretagne en AOC*, 17 novembre 2010, n° 328763, T. p. 630). La circonstance que l'arrêté d'extension attaqué vise les décrets régissant les AOC n'en fait pas une mesure d'application de ces derniers. Les irrégularités entachant les visas d'un acte réglementaire sont au demeurant sans incidence sur sa légalité (voyez par exemple votre décision du 19 septembre 2012, *SA de Mivoisin*, n° 352902).

Par ailleurs, les décrets partiellement annulés ne constituent pas la base légale de l'arrêté, laquelle réside dans l'article L. 632-3 du code rural, alors que les décrets homologuant les cahiers des charges des AOC sont adoptés sur un fondement distinct, celui des dispositions de l'article L. 641-7 de ce code. L'arrêté attaqué ne rentre donc pas dans le premier cercle de l'annulation par voie de conséquence, le plus étroit, qui lui est commun avec l'exception d'illégalité.

A nos yeux, l'arrêté attaqué ne rentre pas davantage dans le second cercle plus diffus des actes qui, sans constituer des mesures d'application des décrets annulés, pourraient néanmoins subir le contrecoup de leur illégalité. Le cahier des charges d'une appellation d'origine contrôlée viticole a en effet principalement pour objet de définir les conditions et l'aire géographique de production d'un vin, ainsi que le lien entre ses caractéristiques et le terroir afin de protéger l'appellation, tant au bénéfice des producteurs que des consommateurs. L'accord interprofessionnel conclu dans le cadre du CIVRB et étendu par l'arrêté contesté a quant à lui un objet essentiellement économique : il prévoit la collecte d'informations pour améliorer la connaissance statistique du marché des vins sous AOC relevant de l'association, des mesures d'organisation et de régulation de ce marché, le versement de cotisations par ses membres pour financer l'interprofession et des règles relatives au suivi de la qualité des produits.

Eu égard à cette différence d'objet, nous n'avons guère de doute pour considérer que l'arrêté attaqué pouvait être légalement pris en l'absence des décrets relatifs aux AOC et n'est pas intervenu en raison de ces décrets. Si vous nous suivez, vous écarterez par conséquent l'unique moyen de la requête.

Et par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.

