

N° 369342

Association d'organisations de producteurs « Jardins de Normandie »

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 19 mars 2014

Lecture du 9 avril 2014

CONCLUSIONS

M. Vincent Daumas, rapporteur public

L'association d'organisations de producteurs (AOP) « Jardins de Normandie » a été reconnue en cette qualité dans le secteur des fruits et légumes par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 7 janvier 2010. Un arrêté interministériel, pris conjointement par le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé de l'économie, est ensuite intervenu le 6 août 2010 pour prononcer l'extension aux producteurs de Basse-Normandie non affiliés à cette association de ses règles de production et de commercialisation. Enfin, trois arrêtés du 25 août 2010 du ministre chargé de l'agriculture ont fixé les conditions de perception des cotisations que les producteurs non membres devaient verser à l'association du fait de l'extension de ces règles, respectivement, pour les carottes, les poireaux et les choux-fleurs, au titre de la campagne 2010/2011.

Plusieurs producteurs non affiliés à l'AOP Jardins de Normandie, adhérents du syndicat des producteurs de carottes de Créances, ont entrepris de contester les cotisations que l'AOP leur a réclamées sur le fondement des arrêtés du 25 août 2010. S'agissant de créances de droit privé, l'AOP a dû assigner ces producteurs récalcitrants devant le tribunal de grande instance de Coutances pour tenter d'obtenir leur paiement. Par jugement du 28 mars 2013, le TGI a sursis à statuer sur l'ensemble des demandes dont il était saisi dans l'attente d'une décision de la juridiction administrative sur les questions préjudicielles relatives à la légalité de quatre des décisions précitées : l'arrêté de reconnaissance de l'AOP du 7 janvier 2010, l'arrêté d'extension de ses règles du 6 août 2010 et deux des arrêtés du 25 août 2010 fixant les conditions de perception des cotisations, ceux relatifs, respectivement, aux carottes et aux poireaux.

L'AOP a été la plus diligente : elle a saisi le tribunal administratif de Caen, qui vous a renvoyé le jugement de ces questions préjudicielles. Seule une affaire a été inscrite au rôle de cette séance – elle porte sur les questions posées dans l'affaire opposant l'AOP à l'EARL « Les Pins ». La 3^e sous-section a instruit treize autres dossiers similaires qui concernent les autres producteurs en litige avec l'AOP.

Vous trouvez sans doute à cette affaire un air de *déjà vu*. C'est que vous avez récemment tranché, dans la même formation de jugement, un litige très proche (CE 4 octobre 2013, Syndicat des producteurs de carottes de Créances, n° 355299, à mentionner aux tables du Recueil). Dans cette affaire, vous étiez directement saisi de recours pour excès de pouvoir dirigés par le syndicat des producteurs de carottes de Créances contre

trois arrêtés postérieurs à ceux que nous allons examiner : il s'agissait, d'une part, d'un arrêté d'extension des règles édictées par l'AOP et de deux arrêtés fixant les cotisations dues à celle-ci, respectivement, pour les carottes et les poireaux, tous pris au titre de la campagne 2011/2012 . Vous avez alors prononcé l'annulation partielle ou totale de ces arrêtés sur le moyen tiré de l'incompétence de leurs auteurs.

Vous verrez que, dans la présente affaire, le cadre particulier dans lequel vous êtes saisi fera obstacle à ce qu'un moyen similaire soit accueilli.

1. Commençons par dire un mot de votre compétence, qui est contestée, et de ce cadre dans lequel vous devez statuer, qui est contraint.

Ce n'est pas votre compétence à l'intérieur de la juridiction administrative qui est discutée. Disons tout de même que celle-ci ne fait pas de doute : d'une part, l'article R. 311-1 du code de justice administrative vous dit compétent pour statuer sur les recours en appréciation de légalité des actes dont vous connaissez en premier et dernier ressort ; d'autre part, vous avez déjà admis le caractère réglementaire de chacun des types d'arrêtés sur lesquels vous êtes interrogé (pour un arrêté de reconnaissance et un arrêté d'extension, voyez CE 10 août 2005, syndicat régional des pisciculteurs du Massif Central, n°s 253171 et 253196, aux tables du Recueil ; pour l'arrêté fixant les conditions de perception des cotisations au bénéfice d'une AOP, voyez votre décision *Syndicat des producteurs de carottes de Créances* précitée).

C'est bien la compétence de la juridiction administrative pour répondre aux questions posées par le juge judiciaire qui est contestée par l'EARL Les Pins. On peut s'en étonner : si le jugement par lequel le TGI a invité les parties à vous saisir à titre préjudiciel ne la satisfaisait pas, il lui appartenait d'en faire appel, ce dont elle s'est apparemment abstenue. Quoiqu'il en soit, cette contestation n'est pas fondée. L'EARL invoque une jurisprudence récente du Tribunal des conflits (TC 17 octobre 2011, SCEA du Chéneau c/ INAPORC et M. C... et autres c/ CNIEL, n° 3828-3829, au Recueil). Mais celle-ci se borne à donner la possibilité au juge judiciaire de déclarer un acte administratif contraire au droit de l'Union européenne ou même à une règle de droit interne, lorsqu'il est manifeste, au vu d'une jurisprudence bien établie, qu'il peut lui-même accueillir l'exception d'illégalité (voir aussi, sur ce second aspect, TC 12 décembre 2011, société Green Yellow et autres c/ Electricité de France, n° 3841, au Recueil). Il s'agit simplement d'une faculté offerte au juge judiciaire, qui doit apprécier s'il s'estime en état de trancher lui-même la question. Dans la négative, il vous appartient évidemment de lui répondre. Relevons qu'au demeurant, en l'espèce, il apparaît que le TGI de Coutances avait parfaitement vu cette jurisprudence puisqu'il a écarté lui-même certains des moyens qui étaient formulés à l'encontre des arrêtés.

Enfin, rappelons brièvement le cadre dans lequel vous statuez sur les questions que vous pose à titre préjudiciel votre homologue judiciaire. D'une part, lorsqu'il a énoncé dans son jugement le ou les moyens invoqués devant lui qui lui paraissent justifier le renvoi, vous devez limiter votre examen à ce ou ces moyens et ne pouvez connaître d'aucun autre, fût-il d'ordre public (CE section, 17 octobre 2003, M. B..., n° 244521, au Recueil). Tel est le cas en l'espèce. D'autre part, vous êtes tenu de répondre aux questions qui vous sont posées, alors même qu'elles ne seraient pas nécessaires à la solution du litige dont le juge judiciaire est saisi, par exemple en raison du caractère inopérant du moyen invoqué (CE 17 juin 1977, Sieur L..., n° 02010, inédite au Recueil). Vous verrez que dans les circonstances de l'espèce, ce cadre contraint gêne quelque peu aux entourures.

2. Nous abordons les moyens dirigés contre l'arrêté ministériel du 7 janvier 2010 portant reconnaissance de l'AOP Jardins de Normandie.

Cette dernière, de concert avec le ministre de l'agriculture, qui vient à son appui, souligne que vous jugez inopérante l'exception d'illégalité de l'acte portant reconnaissance d'une AOP lorsqu'elle est soulevée à l'appui d'un recours présenté contre l'acte par lequel sont étendues les règles arrêtées au sein d'une telle association, ce qui est parfaitement exact (voyez sur ce point les décisions précitées *Syndicat régional des pisciculteurs du Massif Central* et *Syndicat des producteurs de carottes de Créances*). De sorte que nous doutons beaucoup de l'opérance de cette exception d'illégalité dans le litige dont le juge judiciaire était saisi, qui portait sur le recouvrement des cotisations dues par les producteurs non membres de l'association en raison de l'extension des règles édictées par l'AOP. Mais quoique fondée, cette objection formulée par l'AOP et le ministre est vaine puisque, comme nous venons de le dire, vous êtes tenu de répondre aux questions posées par le juge judiciaire...

Vous écarterez rapidement les premiers moyens soulevés à l'encontre de l'arrêté portant reconnaissance de l'AOP. L'EARL invoquait devant le juge judiciaire différentes dispositions reprises dans le règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil du 22 octobre 2007 dit « OCM unique » pour soutenir que la teneur des statuts de l'association « Jardins de Normandie » ne permettait pas sa reconnaissance en tant qu'AOP. Mais toutes les dispositions invoquées sont relatives, exclusivement, aux organisations de producteurs et non aux associations d'organisations de producteurs. Ces moyens sont donc inopérants. L'EARL invoquait également, dans le même registre, les dispositions des articles L. 551-1 et D. 551-2 du code rural et de la pêche maritime – moyens qui nous semblent compris dans le renvoi opéré par le juge judiciaire. Vous y ferez la même réponse dès lors que ces textes régissent les organisations de producteurs et non les AOP.

L'EARL invoquait aussi une méconnaissance des dispositions de l'article L. 551-2 du CRPM, qui prévoient les différentes catégories de personnes morales pouvant faire l'objet d'une reconnaissance en tant qu'AOP, parmi lesquelles les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. Elle soutenait qu'en raison d'une prétendue irrégularité de l'assemblée générale au terme de laquelle les « Jardins de Normandie » se seraient transformés de « syndicat agricole » en association loi 1901, cette organisation ne revêtait pas la forme d'une association loi 1901 lorsqu'elle a fait l'objet de l'arrêté de reconnaissance. Nous croyons que ce moyen ne peut qu'être écarté : les « Jardins de Normandie » ont fait l'objet d'une déclaration en qualité d'association loi 1901 auprès de la préfecture de la Manche et d'une insertion au Journal officiel du 16 mai 2009 en cette même qualité ; il n'appartenait pas au ministre de l'agriculture, dans le cadre de la procédure de reconnaissance en tant qu'AOP, d'aller au-delà de ce constat en se penchant sur les conditions dans lesquelles l'association s'était constituée.

3. Passons aux moyens dirigés contre l'arrêté interministériel du 6 août 2010 portant extension des règles édictées par l'AOP.

Cet arrêté est tout à fait similaire à celui du 28 septembre 2011 que vous avez annulé partiellement par votre décision *Syndicat des producteurs de carottes de Créances*. Son article 1^{er} procède à l'extension des règles édictées par l'AOP Jardins de Normandie. Mais son article 2 autorise l'AOP à prélever des cotisations auprès des producteurs non membres et précise que le montant de ces cotisations est fixé par arrêté du ministre chargé de

l'agriculture. Cet arrêté est donc entaché de la même incompetence que celle que vous avez censurée par votre décision du 4 octobre dernier – puisque vous avez jugé que le ministre de l'agriculture ne tire d'aucune disposition la compétence pour déterminer, conjointement avec le ministre chargé de l'économie, d'une part, l'AOP habilitée à prélever ces cotisations obligatoires et, d'autre part, l'autorité compétente pour en arrêter chaque année le montant. L'EARL soulève ce moyen d'incompétence devant vous mais elle ne l'avait pas fait devant le juge judiciaire, qui ne vous l'a pas renvoyé. En application de votre jurisprudence de section du 17 octobre 2003, vous ne pouvez donc l'examiner...

Quant aux moyens sur lesquels vous devez vous prononcer, qui sont au nombre de trois, ils doivent être écartés.

3.1. En premier lieu, l'EARL soutenait que la circonscription économique au sein de laquelle l'extension portait effet n'avait pas été définie, en méconnaissance du règlement « OCM unique ». Mais vous avez déjà répondu à un moyen similaire, en l'écartant, dans le précédent du 4 octobre dernier : figure au Journal officiel des Communautés européennes du 9 février 1999¹ une liste des circonscriptions économiques déterminées par la France en vue de l'extension des règles des organisations de producteurs du secteur des fruits et légumes ; elle précise que, pour la carotte, le poireau et le chou-fleur, la circonscription économique de Normandie comprend les départements du Calvados, de la Manche et de l'Orne ; ces départements correspondent à la zone sur laquelle a été prononcée l'extension. Précisons que les circonscriptions définies pour l'extension des règles des organisations de producteurs, conformément aux dispositions de l'article 125 *septies* du règlement « OCM unique », valent aussi pour l'extension des règles des associations d'organisations de producteurs, par l'effet des dispositions de son article 125 *undecies*.

3.2. En deuxième lieu, l'EARL soutenait que l'arrêté d'extension était intervenu dans le cours d'une campagne de production, ce qui l'entachait d'une rétroactivité illégale, et en méconnaissance de plusieurs des dispositions du règlement « OCM unique ».

Mais, sur le premier point, votre jurisprudence admet depuis longtemps, en matière agricole, que des dispositions réglementaires déterminant les conditions de production puissent intervenir en cours de campagne et néanmoins régir l'ensemble de la période couverte par la campagne considérée (CE assemblée, 8 juin 1979, Confédération générale des planteurs de betterave, n° 04188, au Recueil ; CE 31 octobre 1990, Syndicat national des industriels de l'alimentation animale, n° 92091, au Recueil ; CE 29 juillet 1994, M. B... et autres, n° 120779, inédite au Recueil ; solution encore reproduite par votre décision du 4 octobre 2013 précitée).

Et s'agissant des moyens tirés de la méconnaissance de plusieurs dispositions du règlement « OCM unique », ils sont similaires à ceux que vous avez déjà écartés dans votre décision du 4 octobre dernier : d'une part, la Commission européenne a procédé à la publication sur son site internet de l'arrêté d'extension ; d'autre part, les règles étendues avaient déjà fait l'objet d'une application aux producteurs membres de l'AOP Jardins de Normandie lors de la campagne 2009/2010. Les articles 125 *septies* et 125 *octies* du règlement, rendus applicables aux AOP par son article 125 *undecies*, ont donc été respectés.

¹ JOCE C 34, document 1999/C 34/03, p. 4.

3.3. En troisième et dernier lieu, l'EARL invoquait une méconnaissance de l'article 125 *decies* du même règlement « OCM unique ». Ces dispositions n'autorisent la perception par les AOP de cotisations obligatoires que dans le cas où elles sont destinées à couvrir des frais administratifs ou résultant d'actions de recherche, d'études de marché et de mesures de promotion des ventes qui bénéficient à l'ensemble des producteurs. Or, selon l'EARL, les cotisations seraient en fait utilisées pour l'essentiel au bénéfice du GIE Sileban, qui est une personne privée (Sileban pour « station d'investissement pour l'expérimentation et le développement des cultures légumières et maraîchères de Basse-Normandie »). Toutefois, l'article 125 *quinquies* du règlement permet d'autoriser l'AOP à externaliser n'importe laquelle de ses activités et l'EARL n'apporte pas suffisamment d'éléments permettant de considérer que les actions de recherche du Sileban ne profiteraient pas à tous les producteurs.

4. Restent les arrêtés ministériels du 25 août 2010 fixant les conditions de perception des cotisations au bénéfice de l'AOP.

Là aussi, ces arrêtés sont entachés d'incompétence. Ils sont équivalents, pour la campagne 2010/2011, à ceux, pris pour la campagne 2011/2012, dont vous avez prononcé l'annulation, pour ce motif, dans votre décision du 4 octobre dernier. Mais là encore, faute d'avoir été soulevé devant le juge judiciaire et renvoyé devant vous par ce dernier, vous ne pouvez accueillir ce moyen.

L'un des moyens qu'il vous appartient d'examiner est cependant fondé. L'EARL soutenait que l'assiette des cotisations avait été fixée en méconnaissance des dispositions de l'article L. 551-7 du CRPM et le moyen nous semble imparable. L'article L. 551-7 dispose que ces cotisations doivent être assises « soit sur la valeur des produits concernés, soit sur les superficies, soit sur ces deux éléments combinés »². Or les arrêtés du 25 août 2010 fixent des contributions assises sur le volume de production, par application d'un taux exprimé en euros par tonne de produits.

Le ministre de l'agriculture, dans ses observations, tente cependant une parade désespérée. Il soutient que l'application de l'article L. 551-7 doit être écartée au motif que ce dernier est incompatible avec les dispositions du règlement « OCM unique ». Cette argumentation n'est pas extrêmement développée mais on comprend que, selon lui, les dispositions de l'article 125 *decies* du règlement auraient réglé en toutes ses modalités la question des contributions que les AOP peuvent exiger des producteurs non membres. Elles ne laisseraient plus aucune place à l'intervention des Etats membres. Le ministre se prévaut donc, sans la citer, de la jurisprudence synthétisée dans votre décision *L'Armorique maraîchère* (CE 28 octobre 2009, coopérative agricole « L'Armorique maraîchère », n° 306708, au Recueil). Vous avez toutefois réservé, dans cette décision, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les hypothèses dans lesquelles la réglementation de l'Union, soit n'est pas exhaustive, soit habilite les Etats membres à intervenir. Or il nous semble que l'on se trouve, précisément, à la croisée de ces deux réserves de compétence des Etats membres. L'article 125 *decies* du règlement se borne à autoriser les Etats membres à prévoir que les frais administratifs et les dépenses de recherche, d'études ou de promotion exposés par une AOP dont les règles ont fait l'objet d'une extension seront supportés par tous les producteurs, y compris ceux qui ne sont pas membres de l'AOP. Mais il

² Les dispositions de l'article L. 551-7 du CRPM prévoient l'intervention d'un décret pour préciser les conditions d'application de l'article 125 *decies* du règlement « OCM unique ». Alors que ces dispositions ont été introduites par une ordonnance du 6 mai 2010, ce décret n'a été pris que fin 2013 (décret n° 2013-1209 du 23 décembre 2013). Et encore ne sommes-nous pas sûr qu'il règle toutes les questions...

ne dit strictement rien de la manière dont les charges correspondant à la partie de ces dépenses qui bénéficie aux producteurs non membres doivent être réparties entre ces derniers. Et contrairement à ce que soutient le ministre, aucune disposition du règlement ne prévoit que les règles de répartition des charges entre les producteurs non membres de l'AOP devraient être les mêmes que celles qui s'appliquent à ses membres. Le règlement ne résout donc pas toutes les questions posées par son application dans l'hypothèse où l'Etat membre exerce la faculté ouverte par l'article 125 *decies*. Sa bonne exécution implique que, dans cette hypothèse, l'espace ainsi laissé libre soit comblé. Il nous semble donc que le législateur pouvait prévoir, à l'article L. 551-7 du CRPM, les modalités de répartition qui y figurent sans méconnaître le règlement « OCM unique ».

Vous devrez donc déclarer illégaux les deux arrêtés du 25 août 2010 fixant les conditions de perception des cotisations au bénéfice de l'AOP – sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens dont vous êtes saisi à leur encontre.

Signalons que le ministre demande, dans l'hypothèse d'une déclaration d'illégalité des arrêtés contestés, que vous limitiez dans le temps les effets de cette déclaration, en application de votre jurisprudence *AC !* (CE assemblée, 11 mai 2004, n° 255886, au Recueil p. 197 avec les conclusions de C. Devys). A notre connaissance, vous n'avez jamais transposé cette jurisprudence, conçue pour s'appliquer dans le contentieux de l'annulation, à une hypothèse de déclaration d'illégalité. Ce ne serait peut-être pas inenvisageable. Mais quoiqu'il en soit, les effets de la déclaration d'illégalité que vous prononcerez dans cette affaire, limités à une campagne et deux produits sur trois départements, ne nous paraissent pas d'une ampleur telle qu'il faille les moduler dans le temps, quelle que soit la forme de cette modulation.

Cette déclaration d'illégalité portera sur deux des quatre actes contestés mais c'est l'essentiel pour l'EARL Les Pins puisqu'il s'agit des bases légales des sommes dont l'AOP lui demandait le paiement devant le juge judiciaire. L'AOP nous semble donc, pour l'essentiel, la partie perdante. Vous pourrez faire droit en partie aux conclusions présentées à son encontre par l'EARL au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, vous devrez rejeter celles présentées à ce même titre par l'AOP.

Par ces motifs nous concluons :

- à ce que vous déclariez illégaux les arrêtés ministériels du 25 août 2010 ;
- à ce que vous déclariez non fondées les exceptions d'illégalité soulevées par l'EARL Les Pins devant le TGI de Coutances à l'encontre de l'arrêté ministériel du 7 janvier 2010 et de l'arrêté interministériel du 6 août 2010 ;
- à ce que l'AOP Jardins de Normandie verse une somme de 1 000 euros à l'EARL au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;
- et au rejet des conclusions présentées à ce même titre par l'AOP.