

N° 364497

Organisation de défense et de gestion des produits fermiers

3^e et 8^e sous-sections réunies

Séance du 26 mai 2014

Lecture du 11 juin 2014

CONCLUSIONS

Mme Marie-Astrid de BARMON, rapporteur public

Le « label rouge » figure au nombre des signes d'identification de la qualité et de l'origine qui peuvent être décernés aux produits agricoles en vertu du 1^o de l'article L. 640-2 du code rural et de la pêche maritime. Ces dispositions, complétées par celles de l'article L. 641-2 du même code, précisent que le label rouge atteste de la « qualité supérieure » des denrées alimentaires en bénéficiant. Il certifie que ces produits possèdent des caractéristiques spécifiques les distinguant de ceux communément mis sur le marché, résultant notamment de leurs conditions particulières de fabrication, lesquelles doivent être conformes à un cahier des charges.

Le deuxième alinéa de l'article R. 641-2 du code rural prévoit que le contenu des cahiers des charges des labels rouges peut être encadré par une notice technique définissant les critères minimaux devant être exigés dans les cahiers des charges pour l'octroi du label. Cette notice technique est approuvée par arrêté des ministres chargés de l'agriculture et de la consommation, sur proposition de l'INAO, à l'issue d'une procédure nationale d'opposition organisée par l'INAO en cas de modification majeure d'une notice antérieure.

C'est sur le fondement de ces dispositions qu'a été adopté un arrêté interministériel du 10 octobre 2012 portant homologation d'une nouvelle notice technique définissant les critères minimaux à remplir pour l'obtention d'un label rouge « *Œufs de poules élevées en plein air, poules fermières en plein air/liberté* ». Vous êtes saisis par l'Organisation de défense et de gestion (ODG) des produits fermiers et le GIE Qualité Cocorette d'un recours tendant à son annulation.

Votre compétence pour en connaître en premier et dernier ressort ne fait aucun doute. Il s'agit d'un acte interministériel à caractère réglementaire, entrant ainsi dans le champ du 2^o de l'article R. 311-1 du code de justice administrative (voyez votre décision du 11 décembre 1998, *Société BSA Bourgoin*, n° 179494, au rec.).

Vous pourrez admettre la recevabilité de la requête. Le GIE Qualité Cocorette a en effet intérêt pour agir puisqu'il a pour objet de réunir et de défendre les intérêts « *d'entreprises ayant pour objet la production et la commercialisation d'œufs répondant à des cahiers des charges stricts visant une qualité certifiée* », et qu'il s'est vu reconnaître, par des arrêtés successifs depuis 1998, le bénéfice de l'un des cahiers des charges homologués devant respecter les prescriptions minimales de la notice explicative en litige,

celui du label « œufs fermiers de poules élevées en libre parcours », actuellement exploité par un peu plus de 350 fermes. Il en va de même de l'ODG des produits fermiers dès lors qu'elle a pour objet d'assurer la défense et la gestion d'un label rouge « Œufs fermiers ». Venons-en à l'examen des moyens.

I. Les requérants soulèvent tout d'abord un moyen de légalité externe que vous écarterez sans peine. Ils soutiennent que l'arrêté attaqué a été pris par une autorité incompétente, la seule mention du grade de son signataire, M. C..., ne suffisant pas à justifier qu'il disposait d'une délégation de signature régulière.

Par une décision du 23 août 2012, prise en application de l'article 3 du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du gouvernement, M. C... a reçu du directeur général des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires délégation pour signer, au nom du ministre chargé de l'agriculture, les arrêtés relevant des attributions de la sous-direction de l'organisation économique, des industries agroalimentaires et de l'emploi. Parmi celles-ci figure la définition des modalités de gestion des signes officiels de l'origine et de la qualité, en vertu de l'article 4 d'un arrêté du 30 juin 2008. M. C... était bien compétent pour signer l'arrêté en litige au nom du ministre chargé de l'agriculture. Vous pourrez donc écarter ce moyen.

II. Les moyens de légalité interne sont quant à eux tous dirigés contre le paragraphe 3.7 de la notice annexée à l'arrêté attaqué, relatif aux conditions sanitaires d'élevage. Les requérants critiquent plus précisément son point C 43, qui prévoit que « *Les cahiers des charges devront préciser que l'adhésion à la charte sanitaire des opérateurs habilités est obligatoire. Tous les opérateurs doivent respecter cette charte* ».

Alors que la précédente notice technique énumérait explicitement les règles de protection sanitaire minimales requises des exploitations d'œufs fermiers labellisés, la notice technique attaquée renvoie leur définition à une charte et subordonne désormais l'octroi du label à l'adhésion à cette charte et au respect de ses prescriptions.

Il s'agit de la charte sanitaire instituée par l'article 1^{er} d'un arrêté des ministres chargés de l'agriculture et du budget du 26 février 2008. Elle définit des normes d'installation et de fonctionnement visant à prévenir les infections à la salmonelle dans les troupeaux de l'espèce *Gallus gallus* en filière ponte d'œufs de consommation ainsi que dans les établissements d'accouaison. Les exploitants concernés peuvent adhérer à cette charte sanitaire par convention individuelle, conclue avec le directeur départemental des services vétérinaires au nom du préfet, après un contrôle préalable de conformité de leur établissement aux critères de la charte. L'adhésion à la charte sanitaire est volontaire mais conditionne la participation financière de l'Etat aux coûts d'élimination des animaux, de destruction des œufs et de décontamination des bâtiments lorsque l'élevage est touché par une infection due aux salmonelles. Les prescriptions exigeantes de la charte constituent à la fois des mesures de prévention des épizooties et une condition d'indemnisation des éleveurs par l'Etat.

C'est la question inédite de l'articulation entre la notice technique réglementant les cahiers des charges d'un signe distinctif de qualité des produits et une charte sanitaire conçue dans un but tout différent, qui justifie l'examen de cette affaire par votre formation de jugement.

A. 1. Les requérants articulent trois moyens d'erreur de droit. Ils font en premier lieu grief à l'arrêté attaqué d'avoir rendu obligatoire l'adhésion à la charte sanitaire, en méconnaissance de l'article 1^{er} de l'arrêté de février 2008 selon lequel la signature de la charte est facultative et de l'article 34 de la Constitution qui réserve à la loi l'édiction des principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales.

Ce moyen ne vous retiendra pas. L'arrêté contesté n'a en effet ni pour objet ni pour effet de rendre obligatoire l'adhésion à la charte pour tous les producteurs de poules et d'œufs fermiers. Elle demeure facultative dès lors que seuls les exploitants qui souhaitent pouvoir apposer le label rouge sur leurs produits doivent s'engager à la respecter.

Dès lors, la violation alléguée de l'article 34 de la Constitution qui résulterait de l'obligation de souscrire un contrat d'indemnisation avec l'Etat en imposant l'adhésion à la charte sanitaire manque en fait. Nous paraît en outre inopérant l'argument tiré des conséquences sur les finances publiques d'une augmentation du nombre d'adhérents à la charte. Le premier moyen d'erreur de droit pourra ainsi être écarté.

2. En deuxième lieu, selon les requérants, l'arrêté attaqué violerait les articles L. 641-1, L. 641-3 et L. 642-22 du code rural, en soumettant l'obtention du label rouge à une autorisation préfectorale. En vertu de ces dispositions, seul l'organisme de défense et de gestion serait compétent pour accorder le bénéfice du label et assurer les contrôles internes par le biais d'organismes agréés choisis par lui.

La notice en litige ne subordonne toutefois pas l'obtention de ce signe de qualité à une autorisation administrative non prévue par les textes. L'adhésion à la charte sanitaire ne dépend pas d'une autorisation unilatérale des services déconcentrés de l'Etat, comme le serait un agrément. Elle s'apparente davantage à un contrat, l'engagement souscrit par l'aviculteur de se soumettre aux normes sanitaires exigeantes de la charte trouvant sa contrepartie dans l'engagement réciproque de l'Etat d'apporter sa participation financière en cas d'infection du cheptel malgré le degré élevé des précautions prises.

De plus, nous ne croyons pas que la modification de la notice technique porte atteinte aux missions de l'organisme de défense et de gestion. L'arrêté contesté ne retire pas aux ODG le monopole de présentation de la demande d'homologation d'un label rouge prévue par l'article L. 641-3 du code rural. L'ODG concerné reste chargé de l'élaboration du projet de cahier des charges en vertu de l'article L. 642-22 de ce code, et c'est le législateur lui-même qui a permis que les ministres compétents imposent des exigences minimales aux rédacteurs des cahiers des charges par le biais d'une notice technique.

Par ailleurs, les contrôles internes confiés aux ODG, qui selon les termes du 3^e alinéa de l'article L. 642-22 du code rural, « *participent à la mise en œuvre des plans de contrôle et d'inspection* », ne sont pas exclusifs d'autres contrôles diligentés par les services de l'Etat. Le contrôle externe du respect des normes sanitaires de la charte par les services vétérinaires de l'Etat ne se substitue pas aux contrôles de l'organisme de défense et de gestion, il s'y ajoute. Il lui incombera seulement de vérifier à l'avenir que l'opérateur membre de l'ODG souhaitant utiliser le label rouge « œufs fermiers » remplit la condition formelle d'adhésion à la charte.

Enfin, nous souscrivons aux propos du ministre selon lesquels l'obligation d'adhérer à la charte, loin d'être contraire à l'article L. 641-1 du code rural, participe à sa mise en œuvre. De nombreux aviculteurs non labellisés ayant désormais adhéré à la charte sanitaire, il paraît logique d'exiger *a minima* son respect par les produits bénéficiant du label rouge, censé distinguer des produits d'une qualité supérieure aux produits communs. Vous pourrez ainsi écarter le deuxième moyen d'erreur de droit.

3. Il est soutenu en troisième lieu que le renvoi aux prescriptions de la charte sanitaire opéré par l'arrêté en litige a pour effet de dessaisir l'INAO et l'ODG de leur compétence en matière de modification de la notice technique. Selon les requérants, le ministre chargé de l'agriculture pourrait contourner la procédure de révision des notices techniques prévue par le code rural et s'affranchir notamment de leur soumission à une procédure nationale d'opposition. Il lui suffirait de modifier l'arrêté de février 2008 auquel la charte sanitaire est annexée pour faire évoluer unilatéralement le contenu de la notice technique.

Cependant, ni l'INAO ni les ODG n'ont été dessaisis de leurs compétences. La notice technique attaquée peut à tout moment être de nouveau modifiée ; il appartiendra alors au comité national compétent de l'INAO de décider si l'ampleur des modifications rend nécessaire une nouvelle homologation soumise à une procédure nationale d'opposition organisée par l'INAO, au cours de laquelle l'ODG concerné peut faire valoir son point de vue. Et aucune disposition n'interdirait à l'INAO, en cas de modification substantielle du contenu de la charte par le ministre, de soumettre la notice à une nouvelle procédure nationale d'opposition. Ce moyen ne peut donc prospérer.

B. Enfin, l'ODG des produits fermiers et le GIE requérant soutiennent que l'arrêté attaqué est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il renvoie à des dispositions réglementaires inadaptées à la définition d'un signe d'identification de la qualité et détournées de leur but initial, qui ne concernait que la participation financière de l'Etat en cas d'infection à la salmonelle.

Vous devrez à nos yeux limiter à l'erreur manifeste le contrôle que vous exercez en tant que juge de l'excès de pouvoir sur les conditions sanitaires minimales exigées des produits revendiquant le label rouge. Un contrôle restreint se justifie dès lors qu'il s'agit d'apprécier la détermination de critères techniques. A titre de comparaison, vous ne contrôlez que l'erreur manifeste d'appréciation des critères fixés dans les cahiers des charges des appellations d'origine contrôlée viticoles, à l'exception de la délimitation de leur aire géographique de production (*Comité interprofessionnel du vin de champagne*, 26 avril 2013, n° 355942 ; *SCEA Domaine des Baumard*, 26 février 2014, n° 356103 et 356104, inédites).

Or, l'on retrouve dans l'annexe A à l'arrêté du 26 février 2008 instituant la charte sanitaire l'ensemble des conditions sanitaires d'élevage mentionnées dans la notice technique dans sa version antérieure à l'arrêté contesté. La substitution de l'obligation d'adhérer à la charte apparaît dépourvue de conséquence sur le contenu des normes sanitaires à respecter par les producteurs d'œufs fermiers label rouge. Il n'est donc pas possible de soutenir que le contenu de la charte serait étranger à la rubrique sanitaire de la notice technique.

Les critères à respecter se superposent en réalité, à un détail près. La charte paraît en effet plus souple en ce qu'elle permet la cohabitation au sein d'un même bâtiment d'animaux

ayant quinze jours d'écart, ce qui, à l'aune d'une vie de poussin, n'équivaut sans doute pas à l'exigence de l'ancienne notice de ne regrouper que des animaux du même âge. Mais les requérants ne vous expliquent pas en quoi cet écart d'âge serait inadapté pour les producteurs du label rouge « œufs fermiers » au point d'entacher l'arrêté d'erreur manifeste d'appréciation. Enfin, la circonstance que la charte s'adresse sans distinction à des modes d'élevage (au sol ou en cage) exclus du bénéfice du label rouge n'est pas davantage de nature à caractériser une erreur manifeste d'appréciation. Les prescriptions sanitaires ne sont en effet que l'une des conditions, nécessaire mais pas suffisante, d'obtention du label rouge. Nous vous proposons donc d'écarter ce dernier moyen.

Par ces motifs, nous concluons au rejet de la requête.