

**N° 421818**  
**Syndicat de défense et de promotion des**  
**charcuteries de Corse « Salameria**  
**Corsa »**

**3<sup>e</sup> et 8<sup>e</sup> chambre réunies**  
**Séance du 29 novembre 2019**  
**Lecture du 19 décembre 2019**

## **CONCLUSIONS**

**M. Laurent Cytermann, Rapporteur public**

Cette affaire vous amènera à prendre position sur les conditions de la coexistence entre une appellation d'origine contrôlée (AOC) et une indication géographique protégée (IGP) portant sur le même type de produit et le même territoire.

Le litige oppose deux filières au sein de la charcuterie corse. La première recourt exclusivement à des porcs de race locale, dite nustrale<sup>1</sup>, élevés et abattus en Corse : l'ensemble des opérations de production et de transformation se déroule donc au sein de l'île. La seconde s'appuie sur des ateliers de transformation, dénommés salaisonnières, situés en Corse mais qui utilisent des viandes d'origines diverses. Les opérateurs de la première filière, regroupés dans le Syndicat de défense et de promotion des charcuteries de Corse « Salameria Corsa », ont obtenu la reconnaissance de trois appellations d'origine contrôlée (AOC), concernant la coppa, le jambon sec ou « Prisuttu » et la longe de porc ou « Lonzo », tous suivis de la dénomination « de Corse », par des décrets du 2 avril 2012. Vous avez rejeté les requêtes dirigées par des salaisonnières contre ces décrets (CE, 1<sup>er</sup> août 2013, *Société L'Aziana et autres*, n° 359949, Inédit, et les instructives conclusions d'Emmanuelle Cortot-Boucher). Les AOC sont devenues des appellations d'origine protégée (AOP) par des décisions de la Commission européenne intervenues en 2014.

Ces décisions ont accordé<sup>2</sup> des périodes d'adaptation aux salaisonnières qui ont ainsi été autorisés à continuer à employer ces dénominations ou toute domination ou figuratif évoquant la Corse, et ce jusqu'en avril 2017, sans avoir à respecter les cahiers des charges des AOP. Cette période a été mise à profit par ces opérateurs, regroupés en un Consortium des salaisonnières corses, pour constituer des dossiers de demande d'indications géographiques protégées (IGP). Par des arrêtés du 20 avril 2018, les ministres chargés de l'agriculture et de l'économie ont homologué les cahiers des charges des IGP de sept produits : jambon sec, coppa, lonzo, figatelli, pancetta, bulagna, et saucisson sec, tous suivis de la dénomination « de l'Île de Beauté ». Le Syndicat de défense et de promotion des charcuteries de Corse « Salameria Corsa », organisme de défense et de gestion des trois AOP que nous avons mentionnées, attaque l'ensemble de ces arrêtés car il craint la concurrence faite à ses produits

---

<sup>1</sup> Terme corse qui signifie « autochtone », « du pays ».

<sup>2</sup> En vertu de l'article 15 du règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires.

et le risque de confusion pour les consommateurs. L'affaire inscrite au rôle concerne le jambon sec et servira de tête de série, les autres requêtes soulevant des moyens similaires. Le syndicat conclut également à ce que vous enjoigniez aux autorités françaises de retirer la demande d'enregistrement de l'IGP.

Si des demandes d'enregistrement des IGP ont été présentées à la Commission européenne, la protection nationale n'étant prévue par les arrêtés qu'à titre transitoire dans l'attente de l'enregistrement en vertu de l'article 9 du règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires, l'INAO indique que les autorités françaises ont informé la Commission européenne de l'existence des recours. Le Tribunal de l'Union européenne ayant récemment jugé que le principe de bonne administration imposait à la Commission de ne pas enregistrer une IGP litigieuse avant de connaître l'issue des procédures juridictionnelles nationales (TUE, 23 avril 2018, *CRM Srl c/ Commission européenne*, T-43/15, §78 à 83), il est probable que celle-ci attende votre décision avant de conférer le cas échéant la protection européenne aux IGP.

**1.** Le premier groupe de moyens, qui soulève les questions les plus délicates, est relatif à l'indisponibilité du signe « Île de Beauté ». Toute l'argumentation du syndicat requérant tourne autour de l'idée que l'existence d'une AOC de jambon sec de Corse interdisait la création d'une IGP portant sur le même produit avec la dénomination « Île de Beauté », en raison du risque de confusion pour le consommateur.

La question n'est pas sans rappeler la saga contentieuse qui a opposé pendant dix ans les AOC « Coteaux du Layon » et « Quarts de Chaume », deux appellations viticoles très proches l'une de l'autre géographiquement. A deux reprises, vous avez annulé des décrets modifiant l'AOC Coteaux du Layon pour y introduire le terme « Chaume », au motif qu'ils étaient de nature à créer un risque de confusion entre les vins et à détourner ou affaiblir la notoriété de l'appellation « Quarts de Chaume », de qualité supérieure à l'appellation voisine (CE, 27 juillet 2005, *SCEA « Domaines des Baumard » et Syndicat de défense de l'AOC « Quarts de Chaume*, n° 261989, Rec. ; 30 mars 2009, *Syndicat de défense de l'AOC « Quarts de Chaume*, n° 304990, Tab.). Mais vous avez fini par admettre cette référence au terme « Chaume », au motif qu'une évolution concomitante des deux AOC avait permis d'écartier le risque de confusion (CE, 26 février 2014, *SCEA « Domaines des Baumard »*, n° 356103 et 356104, Inédit). C'est dans la ligne de cette dernière décision que vous pourrez écartier les moyens soulevés par le syndicat requérant.

**1.1.** Celui-ci soutient que le choix de la désignation de l'IGP est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Tel est en effet le degré de contrôle que vous exercez sur ce choix (CE, 2 février 2000, *SA L'étoile du Vercors*, n° 200047, Tab. sur un autre point)<sup>3</sup>. Toutefois, la requête invoque ici en réalité la méconnaissance des dispositions des articles 13.1.b) et 6.4 du règlement du 21 novembre 2012 et vous analyserez le moyen comme un moyen d'erreur de droit.

L'article 13.1.b) dispose que les dénominations enregistrées (qui sont les AOP et les IGP) sont « protégées contre (...) toute usurpation, imitation ou évocation, même si l'origine véritable des produits ou des services est indiquée ou si la dénomination protégée est traduite

---

<sup>3</sup> Si le fichage d'une décision *Association des éleveurs de brebis laitières* (CE, 13 juin 2018, n° 41166, Tab.) mentionne un contrôle normal sur l'ensemble du contenu du cahier des charges, nous ne croyons pas qu'un tel degré de contrôle soit pertinent sur le choix du nom, qui comporte par nature une part importante de discrétion.

*ou accompagnée d'une expression telle que «genre», «type», «méthode», «façon», «imitation», ou d'une expression similaire, y compris quand ces produits sont utilisés en tant qu'ingrédients* ». La notion d'évocation est large. Selon la jurisprudence de la CJUE, « *le critère déterminant* » pour établir l'existence d'une évocation « *est celui de savoir si le consommateur, en présence d'une dénomination litigieuse, est amené à avoir directement à l'esprit, comme image de référence, la marchandise bénéficiant de l'indication géographique protégée* » (7 juin 2018, *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*, C-44/17). Ceci peut résulter de facteurs tels que « *l'incorporation partielle d'une indication géographique protégée dans la dénomination contestée* », la « *parenté phonétique et/ou visuelle de cette dénomination avec cette indication* » ou encore la « *proximité conceptuelle entre ladite dénomination et ladite indication* », voire l'emploi de « *signes figuratifs* » (cf. cette même décision et 2 mai 2019, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, C-614/17). Le consommateur à appréhender est le « *consommateur européen moyen, normalement informé et raisonnablement attentif et avisé* ».

Une première question se pose quant à l'opérance du moyen. Le ministre de l'agriculture et l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) soutiennent en défense que l'article 6 du règlement, relatif aux conditions d'enregistrement des AOP et des IGP, énumère de manière exhaustive les quatre motifs pouvant faire obstacle à l'enregistrement. Seul l'article 6.3, qui interdit sauf exception l'homonymie totale ou partielle entre deux dénominations enregistrées, serait susceptible de s'appliquer et en l'espèce<sup>4</sup>, il n'y a pas d'homonymie entre les expressions « Corse » et « Île de Beauté ». L'article 13, quant à lui, ne protégerait les AOP et IGP qu'à l'égard des produits non couverts par une telle appellation.

Pour aller dans le sens des défendeurs, il n'existe semble-t-il dans la jurisprudence de la CJUE aucune occurrence d'une application de la notion d'évocation à un conflit entre deux dénominations protégées. Et nous nous sommes interrogés sur la cohérence d'une application combinée des deux dispositions. En effet, l'évocation paraît englober l'homonymie qui en est l'une de ses manifestations (ce que la CJUE qualifie dans sa jurisprudence de « *parenté phonétique* »). Dès lors, on peut se demander à quoi servirait une interdiction spécifique de l'homonymie avec une dénomination antérieurement protégée alors que l'interdiction de l'évocation permettrait à elle seule d'atteindre le même résultat.

Cependant, dans votre décision *SCEA « Domaines des Baumard »* du 26 février 2014, vous avez déjà pris position en faveur de l'applicabilité de l'interdiction de l'évocation dans les relations entre deux AOC. Les dispositions alors en vigueur étaient alors l'article 118 *undecies*, relatif à l'homonymie, et l'article 118 *quaterdecies*, relatif à l'évocation, du règlement (CE) n° 1234/2007 du 22 octobre 2007 portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur, dit « règlement OCM unique », mais leur économie était identique aux dispositions actuelles. Et il est vrai qu'une protection des dénominations qui se limiterait à l'homonymie serait bien mince, d'autres techniques d'évocation pouvant être tout aussi efficaces pour semer la confusion dans l'esprit du consommateur. En outre, cette interprétation du règlement est concordante avec celle que vous avez retenue dans vos deux premières décisions sur le « Quarts de Chaume » concernant les dispositions de la loi française qui mettent en œuvre le droit de l'Union européenne sur ce point<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> L'article 6.1 interdit l'emploi de dénominations génériques, l'article 6.2 le conflit avec le nom d'une variété végétale ou d'une race animale et l'article 6.4 le conflit avec une marque.

<sup>5</sup> Cf. aujourd'hui l'article L. 643-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Une fois l'opérance admise, il est certain que le risque d'évocation existe, car il existe plus qu'une « proximité conceptuelle » entre la Corse et l'Île de Beauté : ces termes sont sans nul doute synonymes. Mais cette fois-ci, le précédent du 26 février 2014 vient au secours de l'arrêté attaqué. Dans cette affaire, il s'agissait de deux AOC mais les pouvoirs publics avaient organisé une hiérarchie entre elles de la manière suivante : d'une part, par un jeu de cercles concentriques, l'aire géographique de l'AOC « Coteaux du Layon » comprenant en son sein celle de la dénomination géographique complémentaire « Chaume », au sein de laquelle était elle-même incluse l'aire géographique de l'AOC « Quarts de Chaume » ; d'autre part, en faisant suivre la dénomination « Chaume » de la mention traditionnelle « premier cru », tandis que les vins de l'AOC « Quarts de Chaume » pouvaient porter la mention traditionnelle « grand cru ». Vous avez conclu *« qu'ainsi, eu égard à la différenciation et à la hiérarchisation des mentions « grand cru » et « premier cru », l'ajout, après l'appellation « Coteaux du Layon », de la mention « premier cru » lorsqu'est portée la dénomination géographique complémentaire « Chaume » n'est pas de nature à porter atteinte à la protection dont dispose l'appellation d'origine protégée « Quarts de Chaume » ni à détourner ou affaiblir la notoriété de l'AOC « Quarts de Chaume » ».*

Si vous avez admis que cette hiérarchie assez subtile suffisait à écarter le risque de confusion, alors vous pourrez *a fortiori* en juger de même s'agissant de l'articulation plus simple entre une AOC et une IGP. Il n'existe aucun doute sur l'existence d'une hiérarchie d'exigence entre l'AOC et l'IGP, notamment parce qu'un produit ne peut bénéficier d'une AOC que si l'ensemble des étapes de la production soient réalisées dans l'aire géographique alors que pour une IGP, une seule étape suffit, ce que la présente affaire illustre avec netteté. Et pour le consommateur *« normalement informé et raisonnablement attentif et avisé »*, dans la peau duquel vous devez vous placer, cette distinction apparaît suffisamment claire.

Vous pourriez envisager un renvoi préjudiciel sur les questions de l'application combinée des notions d'homonymie et d'évocation et sur la possibilité de prendre en compte la hiérarchie entre AOC et IGP pour apprécier le risque d'évocation. Mais vous auriez déjà pu le faire en 2014 et avez estimé que le droit de l'Union était suffisamment clair. Nous ne voyons pas de raison de remettre en cause cette position qui repose sur des arguments solides. Vous écarterez donc le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 13.1b.

**1.2.** Le syndicat invoque également l'article 6.4 du règlement, mais celui-ci concerne les conflits entre une dénomination protégée et une marque et ce moyen n'est donc pas opérant.

**1.3.** Enfin, s'agissant toujours de l'indisponibilité supposée de l'expression « Île de Beauté », le syndicat se prévaut à deux reprises du *Guide du demandeur d'une AOP ou d'une IGP* édité par l'INAO en novembre 2017. Il soutient que l'INAO a méconnu ses propres lignes directrices.

C'est la première fois que le non-respect de lignes directrices est invoqué devant vous en matière d'appellations d'origine. Toute autorité administrative peut se doter de lignes directrices définissant les conditions dans lesquelles elle entend mettre en œuvre les prérogatives dont elle est investie (CE, 13 décembre 2017, *Société Bouygues Telecom et autres*, n° 401799, Rec.). Si la régulation économique est le domaine d'élection des lignes directrices, celles-ci n'y sont pas cantonnées (cf. notamment CE, 19 septembre 2014, *M. Jousselin*, n° 364385, Rec., sur l'attribution de bourses ; Sect., 4 février 2015, *Ministre de*

*l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz*, n° 383267, Rec., qui évoque tout texte « *qui prévoit l'attribution d'un avantage* »).

Deux arguments pourraient vous faire hésiter à admettre l'opérance du moyen, mais nous croyons qu'ils peuvent être surmontés. Le premier tient au fait que ce guide n'émane pas des auteurs de la décision attaquée, qui sont les ministres, mais de l'INAO qui n'a qu'un pouvoir de proposition<sup>6</sup>. Toutefois, dans une décision *Ministre de la santé publique et de la sécurité sociale c/ Demoiselle Ecarlat* (CE, 27 octobre 1972, n° 82912, Rec.), vous avez admis que des organismes consultatifs puissent se doter de ce qui était alors qualifié de « directives *Crédit foncier de France* », et vous pourrez donc admettre *a fortiori* l'invocabilité des critères contenus dans un guide élaboré par un organisme ayant un pouvoir de proposition, allant au-delà d'une simple consultation<sup>7</sup>.

Le deuxième argument tient à l'absence de pouvoir discrétionnaire, à proprement parler, en matière d'appellations d'origine. La jurisprudence *Crédit foncier de France* (CE, Sect., 11 décembre 1970, n° 78880, Rec.) a été énoncée s'agissant de domaines où l'administration n'était pas encadrée par des textes et encore récemment, la décision de la section du contentieux *Ministre de l'intérieur c/ M. Cortes Ortiz* évoque les cas où « *un texte prévoit l'attribution d'un avantage sans avoir défini l'ensemble des conditions permettant de déterminer à qui l'attribuer parmi ceux qui sont en droit d'y prétendre* ». Il nous semble pourtant que vous vous êtes déjà affranchis de ces limites pour appliquer la notion de lignes directrices à des domaines où l'administration jouit d'un pouvoir d'appréciation encadré par la loi. Ainsi, vous avez mis en œuvre cette jurisprudence dans le cas de l'instruction par l'autorité de régulation des projets d'ouverture de liaisons urbaines par autocar, alors que cette matière est tout à fait encadrée par la loi (CE, 20 mars 2017, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes*, n° 401751, Rec.). S'agissant des appellations d'origine, les critères sont fixés par le droit de l'Union européenne mais l'administration jouit d'un pouvoir d'appréciation dans leur application.

Si vous admettez l'invocabilité des lignes directrices, vous n'aurez guère de difficulté pour autant à écarter le moyen. Le syndicat invoque deux passages du guide de l'INAO :

- D'une part, il y est écrit que « *l'enregistrement d'une dénomination en tant qu'AOP ou IGP ne permet plus l'enregistrement d'une dénomination portant sur le même nom géographique dès lors qu'il s'agit de produits similaires ou comparables* ». L'énoncé est ferme mais doit être interprété souplesment, puisque l'autorité qui a édicté les lignes directrices peut toujours s'en écarter pour un motif d'intérêt général ou en raison de circonstances particulières (décision *Cortes Ortiz*). En l'espèce, vous pourrez admettre que l'existence d'une claire distinction entre l'AOP et l'IGP est constitutive de telles circonstances.

- D'autre part, le guide indique que « *lorsque l'aire géographique proposée recouvre en tout ou partie l'aire géographique de production d'un produit comparable bénéficiant d'une AOP ou d'une IGP, il convient de s'assurer que ce chevauchement n'interfère pas avec les spécificités de chaque produit en lien avec les spécificités de l'aire* ». En l'espèce, tant l'AOP que l'IGP couvrent l'ensemble du territoire de la Corse. Ce passage du guide est peu clair et l'INAO ne vous aide pas à l'interpréter car elle ne répond pas à ce moyen. Mais là encore, le recouvrement des aires géographiques n'apparaît pas source d'interférence dès lors que les deux produits sont bien distingués en raison de leur protection par des régimes distincts.

<sup>6</sup> Cf. l'article L. 641-6 du CRPM.

<sup>7</sup> Un pouvoir de proposition impliquant que l'autorité décisionnaire peut seulement accepter ou refuser celle-ci, mais ne peut la modifier.

**2.** Le groupe de moyens suivants est relatif au non-respect des conditions d'éligibilité à l'IGP.

**2.1.** Il est soutenu que la dénomination « Île de Beauté », s'agissant du jambon sec, ne correspond à aucun usage réel, et méconnaît ainsi l'article 7.1.a) du règlement du 21 novembre 2012, qui dispose que le cahier des charges de l'IGP doit comporter « *la dénomination devant être protégée en tant qu'appellation d'origine ou indication géographique telle qu'elle est utilisée dans le commerce ou dans le langage commun, et uniquement dans les langues qui sont ou étaient historiquement utilisées pour décrire le produit spécifique dans l'aire géographique délimitée* ».

Le ministre se défend en partie en revendiquant l'ancienneté des pratiques de transformation par les salaisonniers, l'atelier le plus ancien datant de 1923. Mais il s'agit d'un débat différent, relatif au respect de la condition d'antériorité de la production (cf. CE, 3 décembre 2014, *Fédération nationale des producteurs et élaborateurs de Crémant*, n° 359028, Tab.). Le moyen soulevé porte sur l'ancienneté de l'utilisation du nom.

Sur ce point, vous jugez que le pouvoir réglementaire peut « *donner au produit bénéficiaire d'une appellation d'origine contrôlée la dénomination du pays, de la région, ou de la localité où il est produit, sans limiter ce choix à la dénomination sous laquelle ce produit était, le cas échéant, connu antérieurement* » (décision *SA L'étoile du Vercors* précitée). Vous avez ainsi admis que le fromage antérieurement connu sous le nom de « bleu de Sassenage » avait pu lors de sa reconnaissance comme AOC recevoir l'appellation de « bleu du Vercors – Sassenage », la zone de production étant située dans le massif du Vercors. Vous avez rendu cette décision sur la base du droit national, mais l'article 7.1 du règlement ne nous paraît pas devoir être interprété différemment. Il exige que la dénomination soit utilisée mais n'impose pas de condition d'antériorité de celle-ci, qui impliquerait de prouver un usage ancien et constant.

En l'espèce, la dénomination de l'IGP est « jambon sec de l'Île de Beauté ». Le fait que l'expression « jambon sec » soit utilisée dans le langage commun n'est pas sérieusement contestable. S'agissant de la référence géographique à l'Île de Beauté, les quelques étiquettes produites par le défendeur ne nous paraissent pas suffire à prouver un usage ancien et constant, mais comme indiqué, cela ne nous paraît pas nécessaire. L'essentiel est que cette référence corresponde bien à l'origine géographique du produit.

Le syndicat invoque à nouveau le guide de l'INAO ainsi que celui de la Commission européenne. Si la jurisprudence de la CJUE admet l'opposabilité des lignes directrices dans des conditions similaires à la vôtre (cf. par exemple 5 octobre 2000, *Allemagne c/ Commission*, C-288/96), ce guide indique en préambule qu'il n'a « *aucune valeur juridique* » et que « *les dispositions du règlement et les autres règles de l'UE sont seules contraignantes* », et le moyen est donc inopérant. Quand au guide de l'INAO, il exclut le recours au nom d'une entité géographique avec lequel le produit n'a pas de lien spécifique, mais dès lors que le nom choisi correspond à l'origine géographique, il n'est pas contraire à ces orientations. Le guide de l'INAO va jusqu'à exiger des preuves d'usage ancien, mais il nous paraît sur ce point ajouter à la réglementation et n'est donc pas invocable dans cette mesure (cf. CE, 20 janvier 1971, *Union départementale des sociétés mutualistes du Jura*, Rec. p. 45).

**2.2.** Le dernier moyen est relatif à l'absence de lien avec l'origine géographique. L'article 5.2 du règlement exige pour les IGP qu'une « *une qualité déterminée, la réputation ou une autre*

*propriété [puisse] être attribuée essentiellement à [l'origine géographique]* » du produit et selon l'article 7, il revient au cahier des charges de démontrer ce lien d'interaction causale. Vous exercez désormais sur ce lien, comme sur l'ensemble du contenu du cahier des charges, un contrôle normal (CE, 13 juin 2018, *Association des éleveurs de brebis laitières*, n° 411663, Tab. ; 7 novembre 2019, *Société viticulture du Jura*, n° 416076, Inédit).

Le syndicat requérant soutient que les techniques de transformation employées dans le cahier des charges sont largement utilisées par le secteur industriel, y compris hors de Corse, et que le cahier ne prouve pas que le produit en cause ne pourrait pas être fabriqué ailleurs que dans l'aire géographique.

Toutefois, le cahier des charges expose de manière détaillée les facteurs naturels et humains qui contribuent aux caractéristiques du produit. S'agissant des facteurs naturels, s'il est exact que les porcs ne sont pas nécessairement élevés en Corse, ce qui n'est exigé que pour une AOC et non pour une IGP, le cahier des charges indique que les conditions climatiques (chaleur, vents) sont propices à la salaison et que les arbres très présents dans l'île (chênes et châtaigniers notamment) sont utilisés dans l'étape du fumage pour la fabrication de charcuterie sèche. S'agissant des facteurs humains, le cahier des charges expose l'ancienneté de la pratique de la salaison et son organisation sous forme de petits ateliers de transformation au cours du XXe siècle. Les différents savoir-faire mobilisés (salaison au sel sec sans addition de saumure, utilisation du poivre noir, fumage au bois de feuillus locaux) sont décrits et leur interaction avec les caractéristiques du produit, telles que la couleur ambrée du jambon, est présentée.

Le syndicat requérant se borne à affirmer que ces techniques sont largement employées en dehors de Corse mais sans étayer précisément ces allégations. L'INAO explique sans être contredit que si d'autres IGP utilisent la salaison ou le fumage, cela n'exclut pas des spécificités en fonction des bois utilisés, des méthodes de séchage ou de l'origine du sel. Ce dernier moyen sera donc écarté.

**PCMNC au rejet de la requête et des conclusions à fin d'injonction.**