



Id Publié	:	C-502/22
Numéro de pièce	:	1
Numéro de registre	:	1230273
Date de dépôt	:	22/07/2022
Date d'inscription au registre	:	25/07/2022
Type de pièce	:	Demande de décision préjudicielle

	:	Pièce
Référence du dépôt effectué par e-Curia	:	DC171114
Numéro de fichier	:	2
Auteur du dépôt	:	Sarrazin Elsa (J360621)

N° 450429

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION
INTERPROFESSIONNELLE DES
FRUITS ET LEGUMES FRAIS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Rose-Marie Abel
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 3^{ème} et 8^{ème} chambres réunies)

Mme Marie-Gabrielle Merloz
Rapporteure publique

Sur le rapport de la 3^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 13 juillet 2022
Décision du 22 juillet 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 5 mars 2021 et 8 juillet 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais demande (Interfel) au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a refusé d'étendre l'accord interprofessionnel « Concombre de type long ou hollandais » relatif aux campagnes 2021-2023 conclu dans le cadre d'Interfel et sa décision rejetant implicitement le recours gracieux formé contre celle-ci ;

2°) d'enjoindre au ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sur le fondement des articles L. 911-1 et L. 911-2 du code de justice administrative de procéder au réexamen de sa demande tendant à l'extension de l'accord interprofessionnel « Concombre de type long ou hollandais » relatif aux campagnes 2021-2023 dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision du 7 septembre 2020 est insuffisamment motivée, en méconnaissance du dernier alinéa de l'article L. 632-4 du code rural et de la pêche maritime ;
- la décision du 7 septembre 2020 a été prise par une autorité incompétente ;
- le refus d'extension méconnaît les principes de sécurité juridique et de confiance légitime ;
- le refus d'extension est entaché de détournement de pouvoir au motif que l'administration a exercé un contrôle d'opportunité et non de légalité ;
- le refus d'extension de l'accord est entaché d'erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'elle a démontré l'impact qualitatif des mesures de calibrage ;
- le motif de refus d'extension tiré de l'absence de notification au titre de l'article 210 du règlement (UE) n°2015/1535 du 9 septembre 2015 est entaché d'erreur de droit et de fait.

Par un mémoire en défense, enregistré le 22 avril 2022, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 ;
- la directive n° 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 ;
- le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 ;
- le règlement délégué (UE) n° 2019/428 de la Commission du 12 juillet 2018 ;
- le code rural et de la pêche maritime ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rose-Marie Abel, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Marie-Gabrielle Merloz, rapporteure publique ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais (Interfel), organisation interprofessionnelle agricole reconnue sur le fondement de l'article L. 632-1 du code rural et de la pêche maritime, a conclu le 10 juin 2020 un accord interprofessionnel « Concombre de type long ou hollandais » relatif aux campagnes 2021-2023. L'association Interfel a demandé l'extension de cet accord au ministre de l'agriculture et de l'alimentation. Par une décision du 7 septembre 2020, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a refusé d'étendre cet accord. L'association Interfel demande l'annulation pour excès de pouvoir de cette décision ainsi que de la décision implicite par laquelle le ministre a rejeté le recours gracieux qu'elle a formé contre ce refus.

2. D'une part, l'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 dispose que : « 1. *Dans le cas où une organisation de producteurs reconnue, une association d'organisations de producteurs reconnue ou une organisation interprofessionnelle reconnue opérant dans une ou plusieurs circonscriptions économiques déterminées d'un État membre est considérée comme représentative de la production ou du commerce ou de la transformation d'un produit donné, l'État membre concerné peut, à la demande de cette organisation, rendre obligatoires, pour une durée limitée, certains accords, certaines décisions ou certaines pratiques concertées arrêtés dans le cadre de cette organisation pour d'autres opérateurs, individuels ou non, opérant dans la ou les circonscriptions économiques en question et non membres de cette organisation ou association. / (...) 4. Les règles dont l'extension à d'autres opérateurs peut être demandée comme prévu au paragraphe 1 portent sur l'un des objets suivants : / (...) b) règles de production plus strictes que les dispositions édictées par les réglementations de l'Union ou les réglementations nationales ; / (...) d) commercialisation ; (...) k) définition de qualités minimales et définition de normes minimales en matière de conditionnement et d'emballage ; (...) / Ces règles ne portent pas préjudice aux autres opérateurs de l'État membre concerné ou de l'Union et n'ont pas les effets énumérés à l'article 210, paragraphe 4, ou ne sont pas contraires à la législation de l'Union ou à la réglementation nationale en vigueur (...) ».*

3. D'autre part, l'article 75 du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 dispose que : « 1. *Des normes de commercialisation peuvent s'appliquer à l'un ou plusieurs des produits et secteurs suivants : / (...) b) fruits et légumes ; (...).* / 3. *Sans préjudice de l'article 26 du règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil, les normes de commercialisation visées au paragraphe 1 peuvent porter sur un ou plusieurs des éléments énumérés ci-après, déterminés sur la base des secteurs ou des produits et en fonction des caractéristiques de chaque secteur, de la nécessité de réglementer la mise sur le marché et des conditions énoncées au paragraphe 5 du présent article : / (...) b) les critères de classification comme le classement en catégories, le poids, la taille, l'âge et la catégorie ; (...)* ». Le 1 de l'article 3 du règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 de la Commission du 7 juin 2011 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les secteurs des fruits et légumes et des fruits et légumes transformés, tel que modifié par le règlement délégué (UE) n° 2019/428 de la Commission du 12 juillet 2018 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011 en ce qui concerne les normes de commercialisation dans le secteur des fruits et légumes, dispose que : « (...) *Les fruits et légumes qui ne relèvent pas d'une norme de commercialisation spécifique doivent être conformes à la norme générale de commercialisation. Toutefois, si le détenteur est en mesure de démontrer que les produits sont conformes à l'une des normes applicables adoptées par la Commission économique des Nations*

unies pour l'Europe (CEE-ONU), ils sont considérés comme conformes à la norme générale de commercialisation. ». Les concombres ne sont pas mentionnés au 2 de l'article 3 du même règlement fixant la liste des fruits et légumes pour lesquels une norme de commercialisation spécifique est définie. La norme CEE-ONU FFV-15 concernant la commercialisation et le contrôle de la qualité commerciale des concombres prévoit que leur calibre est déterminé par le poids ou par l'association du diamètre et de la longueur.

4. Il ressort des pièces du dossier que l'accord interprofessionnel relatif aux règles de commercialisation du « Concombre de type long ou hollandais » concernant les campagnes 2021-2023 conclu par l'association Interfel prévoit que le calibre des concombres produits en France métropolitaine et vendus en catégorie « extra » ou « I » est déterminé exclusivement par le poids, à l'exclusion de toute échelle de calibre associant le diamètre et la longueur, que leur poids minimum est de 250 grammes, et qu'un calibrage homogène est obligatoire pour les concombres en catégorie « extra » ou « I », un même emballage ne devant contenir que des produits correspondant à une même catégorie de l'échelle de calibrage définie. Ces stipulations sont plus strictes que les règles prévues par le règlement d'exécution (UE) n° 543/2011, la norme générale de commercialisation des fruits et légumes qu'il énonce ne mentionnant aucune règle de calibrage des produits, et n'étant complétée, pour les concombres, par aucune norme de commercialisation spécifique, et plus strictes que les règles posées par la norme CCE-ONU FFV-15.

5. A l'appui de sa demande d'extension, l'association Interfel justifiait ces exigences supplémentaires par le souci de garantir la qualité des concombres vendus aux consommateurs. Toutefois, les dispositions de l'article 164, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 citées au point 2 n'autorisent explicitement l'extension d'accords fixant des règles plus strictes que les dispositions édictées par les réglementations de l'Union que dans le domaine des « règles de production » mentionnées au b).

6. La réponse au moyen tiré de ce que le ministre ne pouvait légalement refuser d'étendre l'accord litigieux, dès lors que l'association aurait démontré l'impact qualitatif bénéfique des exigences de calibrage dont l'extension est demandée, dépend de la réponse aux questions de savoir :

1°) si l'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 du 17 décembre 2013 doit être interprété en ce sens qu'il autorise l'extension d'accords interprofessionnels prévoyant des règles plus strictes que celles édictées par la réglementation de l'Union non seulement dans le domaine des « règles de production » mentionnées au b) de cet article, mais aussi dans l'ensemble des autres domaines, mentionnés au a) et aux c) à n), pour lesquels il prévoit que l'extension d'un accord interprofessionnel peut être demandée ;

2°) si, en l'absence de règles de l'Union spécifiques à une catégorie de fruits ou de légumes donnée, l'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 doit être interprété en ce sens qu'il autorise l'extension d'accords interprofessionnels prévoyant des règles plus strictes que les normes applicables adoptées par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe.

7. Les questions mentionnées au point 6 sont déterminantes pour la solution du présent litige et présentent des difficultés sérieuses d'interprétation, en l'absence de jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne éclairant l'objet et la portée des

dispositions en cause. Il y a lieu, par suite, d'en saisir cette Cour en application de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, jusqu'à ce que celle-ci se soit prononcée, de surseoir à statuer sur la requête de l'association interprofessionnelle des fruits et légumes.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est sursis à statuer sur la requête présentée par l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne se soit prononcée sur les questions de savoir :

1°) Si l'article 164 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007, doit être interprété en ce sens qu'il autorise l'extension d'accords interprofessionnels prévoyant des règles plus strictes que celles édictées par la réglementation de l'Union non seulement dans le domaine des « règles de production » mentionnées au b) de cet article, mais aussi dans l'ensemble des autres domaines, mentionnés au a) et aux c) à n), pour lesquels il prévoit que l'extension d'un accord interprofessionnel peut être demandée ;

2°) Si, en l'absence de règles de l'Union spécifiques à une catégorie de fruits ou de légumes donnée, l'article 164 du règlement (UE) n°1308/2013 doit être interprété en ce sens qu'il autorise l'extension d'accords interprofessionnels prévoyant des règles plus strictes que les normes applicables adoptées par la Commission économique des Nations unies pour l'Europe auxquelles renvoie le droit européen.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association interprofessionnelle des fruits et légumes frais, au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et au greffier de la Cour de justice de l'Union européenne.

Copie en sera adressée à la Première ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 13 juillet 2022 où siégeaient : M. Guillaume Goulard, président de chambre, président ; M. Pierre Collin, président de chambre ; M. Stéphane Verclytte, M. Christian Fournier, M. Hervé Cassagnabère, M. Jonathan Bosredon, Mme Françoise Tomé, conseillers d'Etat ; M. Mathieu Le Coq, maître des requêtes et Mme Rose-Marie Abel, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 22 juillet 2022.

Le président :

Signé : M. Guillaume Goulard

La rapporteure :
Signé : Mme Rose-Marie Abel

La secrétaire
Signé : Elsa Sarrazin

La République mande et ordonne au ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :