

ARRÊT DE LA COUR
30 janvier 1985 *

Dans l'affaire 123/83,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour en vertu de l'article 177 du traité CEE, par le tribunal de grande instance de Saintes, et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Bureau national interprofessionnel du cognac

et

Guy Clair

une décision à titre préjudiciel concernant l'application de l'article 85 du traité CEE à la fixation par accord interprofessionnel conclu au sein du BNIC (Bureau national interprofessionnel du cognac) du prix des eaux-de-vie de cognac,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco et C. Kakouris, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann et Y. Galmot, juges,

avocat général : Sir Gordon Slynn
greffier : M^{lle} D. Louterman, administrateur

rend le présent

* Langue de procédure: le français.

ARRÊT

En fait

Les faits, la procédure et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, peuvent être résumés comme suit:

1. Faits et procédure écrite

1.1. Ainsi qu'il ressort de l'ordonnance de renvoi et du dossier, la législation française (loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, complétée et modifiée par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980) prévoit la possibilité de conclure des accords au sein d'une organisation interprofessionnelle agricole tendant, par des contrats types, des conventions de campagne et des actions communes conformes à l'intérêt général et compatibles avec les règles de la Communauté économique européenne, à favoriser:

- la connaissance de l'offre et de la demande,
- l'adaptation et la régularisation de l'offre,
- la mise en œuvre, sous le contrôle de l'État, de règles de mise en marché, des prix et des conditions de paiement,
- la qualité des produits,
- les relations interprofessionnelles dans le secteur intéressé, notamment par l'établissement de normes techniques et de programmes de recherche appliquée et de développement,
- la promotion du produit sur les marchés intérieur et extérieur.

Après adoption de leurs dispositions, ces accords peuvent, à la demande de l'organisation interprofessionnelle concernée, être étendus pour une durée déterminée par l'arrêté ministériel. Cette extension a pour effet de rendre les mesures prévues par l'accord obligatoire pour tous les membres des professions constituant l'organisation interprofessionnelle.

Un contrat de fourniture passé entre personnes, soumis à un accord ainsi adopté et étendu, qui ne serait pas conforme aux dispositions de cet accord, est nul de plein droit et l'organisation interprofessionnelle concernée a la possibilité de demander au juge du contrat la constatation de cette nullité.

Enfin, l'organisation interprofessionnelle a la faculté de demander au juge d'instance de lui allouer une indemnité en réparation du préjudice qu'elle peut avoir subi en cas de violation des règles résultant des accords étendus.

La partie demanderesse au principal, le BNIC (Bureau national interprofessionnel du cognac) est une organisation interprofessionnelle en matière de marché de vins et d'eaux-de-vie de cognac, créée par des dispositions législatives et réglementaires qui datent de 1941 et ont été modifiées à plusieurs reprises. Conformément aux dispositions applicables à l'époque des faits litigieux au principal (arrêté du ministre de l'Agriculture du 10 mai 1975), le BNIC réunit dans son sein:

- a) deux personnalités représentant respectivement la viticulture et le commerce de la région délimitée donnant droit à l'appellation d'origine contrôlée, cognac, nommées par le ministre de l'Agriculture;
- b) des délégués des viticulteurs et coopératives de distillation et des représentants des négociants et des bouilleurs de profession, ainsi que des délégués des activités annexes, également nommés pour trois ans par le ministre de l'Agriculture sur présentation de listes établies par les organisations professionnelles concernées.

Selon le règlement intérieur du BNIC du 19 juin 1978, en vigueur au moment des faits litigieux au principal, ses membres sont regroupés en «familles», celle du négoce et

celle de la viticulture, qui choisissent chacune un représentant.

Conformément à un arrêté ministériel du 14 novembre 1960, la présidence du BNIC est confiée à un ingénieur général de l'agriculture nommé par le ministre de l'Agriculture, qui désigne également un commissaire du gouvernement qui assiste aux délibérations du Bureau et à celles d'une commission permanente dont elle constitue une émanation et qu'il peut « soit donner son acquiescement aux décisions prises, soit les soumettre à l'agrément du ministre ».

Aux fins de l'application des dispositions légales relatives aux accords interprofessionnels susmentionnés, le BNIC a prévu, dans son règlement intérieur, approuvé par arrêté du ministre de l'Agriculture en date du 2 août 1978, une procédure particulière.

L'assemblée plénière doit d'abord décider, à la majorité des trois quarts de ses membres après consultation des assemblées des deux familles et des représentants des activités annexes, la convocation d'une assemblée plénière extraordinaire.

Cette assemblée plénière extraordinaire délibère sur un projet d'accord qui « doit avoir été soumis au préalable aux assemblées des deux familles ».

Le texte de l'accord est le résultat des négociations bilatérales entre la « famille » de la viticulture et la « famille » du négoce réunies au sein de l'assemblée plénière extraordinaire. La position de chacune des familles est elle-même le résultat de négociations internes, suivies de votes à la majorité qualifiée entre ses membres représentant divers syndicats professionnels.

Ce n'est qu'après constatation de ce concours de volontés que l'assemblée plénière demande l'extension de l'accord à l'autorité administrative compétente.

C'est en application des dispositions précitées que, le 7 novembre 1980, a été conclu au sein du BNIC un accord intitulé :

« Accord interprofessionnel relatif aux prix de vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac et soumis à extension en vertu des dispositions de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 complétée et modifiée par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980. »

Cet accord a été signé, au nom de la « famille » du négoce et au nom de la « famille » de la viticulture.

L'accord a été également signé par le directeur, salarié, du BNIC, mais ne portait pas la signature du commissaire du gouvernement qui, dans sa décision du 13 novembre 1980 sur « l'organisation de la campagne 1980-1981 » n'y fait qu'une référence (article 17) à « un accord interprofessionnel [qui] fixera un prix minimal pour les vins de la région de Cognac destinés à la production de cognac », sans mentionner le prix minimal des eaux-de-vie, nouvelles ou rassises, à la production, ou le prix minimal du cognac.

Par la suite, comme l'exige l'article 2, alinéa 2, de la loi du 10 juillet 1975, cet accord a été adopté par une décision unanime des diverses professions représentées dans l'organisation interprofessionnelle, au cours d'une réunion plénière du BNIC. Cette condition étant remplie, il a ensuite fait l'objet d'une décision d'extension par arrêté du ministère de l'Agriculture du 27 novembre 1980 publié au Journal officiel de la République française le 3 décembre 1980.

L'accord en question réglemente, par sous-appellation et par compte d'âge, tous les éléments essentiels qui constituent le prix de revient de l'eau-de-vie de cognac et plus particulièrement :

- dans son article 2, le prix minimal des vins destinés à la distillation des eaux-de-vie donnant droit à l'appellation cognac,
- dans son article 3, les frais de distillation,
- dans son article 4, le prix des eaux-de-vie nouvelles, c'est-à-dire de l'année, à la production,
- dans son article 5, le prix des eaux-de-vie rassises, c'est-à-dire ayant un an d'âge et plus, pour les achats du commerce à la production,
- dans son article 7, les délais de paiement, et
- dans ses articles 8 et 9, le prix minimal du cognac.

A l'issue d'une enquête effectuée par ses agents, sur plainte de différents viticulteurs, le BNIC a assigné M. Clair, négociant à Brie-sous-Matha, devant le tribunal de grande instance de Saintes, pour avoir acheté, à divers viticulteurs, des eaux-de-vie de cognac à des prix nettement inférieurs à la cote interprofessionnelle. Cette assignation, se fondant sur l'accord interprofessionnel du 7 novembre 1980, invoquait la nullité de plein droit dont seraient frappées les transactions non conformes à l'accord, en application de l'article 4 de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975.

Cette demande a été contestée par M. Clair, au motif qu'elle était contraire aux dispositions des articles 85 et 86 du traité de Rome, qui a demandé, subsidiairement, qu'une question préjudicielle en interprétation soit posée à la Cour. Le BNIC s'est opposé à ces demandes en prétendant, d'une part, que le cognac échappe aux dispositions communautaires invoquées et, d'autre part, que l'acte sur lequel se fondait l'assignation de M. Clair était un acte administratif que le tribunal de grande instance ne pouvait pas interpréter à cause du principe de la séparation des juridictions de l'ordre judiciaire et des juridictions de l'ordre administratif.

Concernant la première prétention du BNIC portant sur l'applicabilité des dispositions des articles 85 et 86 du traité au cognac, le tribunal de grande instance de Saintes a considéré comme acquis que les eaux-de-vie de cognac, produits de deuxième transformation, ne sont pas des produits agricoles, mais des produits industriels.

La juridiction nationale a tiré cette conclusion du fait que la Commission s'était prononcée sans ambiguïté en faveur de la nature industrielle du produit en question dans une lettre du 7 mai 1981, en se référant à la liste exhaustive des produits agricoles figurant à l'annexe II du traité, ainsi que du fait que la réglementation française intérieure classe ces eaux-de-vie dans la catégorie des produits industriels, comme l'aurait établi une lettre du ministère de l'Éco-

nomie et des Finances, adressée au BNIC le 28 juillet 1979.

Concernant la deuxième prétention du BNIC, le tribunal de grande instance a estimé qu'il est incontestable que le BNIC a un caractère paraadministratif, compte tenu de l'origine de ses ressources, assurées par le produit des taxes parafiscales, et du fait que le commissaire du gouvernement auprès du BNIC est un agent exécutif du pouvoir réglementaire.

Cependant, le tribunal a considéré que la loi de 1975 invoquée, complétée par la loi du 4 juillet 1980, a une autonomie juridique par rapport aux règles régissant le fonctionnement du BNIC. Il a ainsi estimé que si cette loi prévoit l'application de ses dispositions à trois catégories de produits, le cognac, le champagne et l'armagnac, qui ont un statut des professions organisées sur un mode paraadministratif, l'accord litigieux intervenu en application de la loi de 1975 au cognac ne se réfère pas à ce statut particulier.

La juridiction nationale a souligné que l'accord concerné est signé de façon paritaire par le représentant de la famille du négoce, par celui de la famille des viticulteurs et par le président (directeur) du BNIC et que le commissaire du gouvernement auprès du BNIC n'a pas pris de décision relative à la fixation d'un prix minimal à la production, s'étant seulement borné à fixer des plafonds de valeur de commercialisation, mesure différente de la fixation de prix minimaux, dont il a simplement prévu l'intervention, dans l'article 17 de sa décision précitée du 13 novembre 1980, en se référant à un accord interprofessionnel entre les parties.

Le tribunal de grande instance de Saintes a ainsi considéré que l'acte en question est bien distinct tant de l'acte susmentionné du commissaire du gouvernement que de l'arrêté interministériel d'extension du 20 novembre 1980 et qu'il constitue un accord entre commerçants et producteurs, sans que la présence du président (directeur) du BNIC puisse lui conférer une nature réglementaire.

Quant à la qualification juridique des parties à cet accord, la juridiction nationale s'est référée à une décision de la Commission des Communautés européennes du 26 juillet 1976 (76/684/CEE). Dans cette décision, adressée à un organisme similaire au BNIC, le Bureau interprofessionnel de l'armagnac, et relative à une procédure d'application de l'article 85 du traité, la Commission considérait que « les producteurs, coopératives, bailleurs et négociants d'armagnac qui, par l'intermédiaire de leurs associations professionnelles, sont représentés au sein du Bureau national interprofessionnel de l'armagnac » sont des entreprises au sens de l'article 85, alinéa 1, du traité.

Sur la base de ces éléments retenus par lui, le tribunal de grande instance de Saintes a été ainsi amené à se demander si en application des règles de concurrence, le BNIC peut être considéré comme une association d'entreprises.

Le 21 juin 1983, il a ainsi sursis à statuer et il a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes sur l'interprétation des articles 85 et 86 du traité, pour savoir si :

- « 1) La réunion, au sein du Bureau national interprofessionnel du cognac, de la famille de la viticulture et de la famille du négoce doit être considérée comme une association d'entreprises, l'accord passé entre elles ayant été signé également par le président du Bureau national interprofessionnel du cognac.
- 2) La fixation entre la famille des viticulteurs et la famille du négoce d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme pratique concertée.
- 3) La fixation d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme susceptible d'affecter le commerce entre États membres et d'avoir pour effet ou pour objet d'empêcher de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun alors que les eaux-

de-vie concernées par l'accord du 7 novembre 1980 répondent à l'appellation d'origine contrôlée cognac, compte tenu de la nature du cognac, eau-de-vie de raisins qui se boit quasi exclusivement pur. »

1.2. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe le 1^{er} juillet 1983.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 6 septembre par la Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} N. Coutrelis, en qualité d'agent, le 12 septembre 1983, par la partie défenderesse au principal, représentée par M^e P. Kappelhoff-Lançon, avocat, et le 23 septembre 1983 par le BNIC partie requérante au principal, représenté par M^e X. de Roux, avocat.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a cependant invité les parties au principal et la Commission des Communautés européennes à répondre par écrit à un certain nombre de questions. A cette invitation, il a été donné suite dans les délais impartis.

2. Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des Communautés européennes

2.1. Le BNIC présente les observations suivantes.

2.1.1. Il commence par un exposé sur la définition du cognac, sa production et sa commercialisation, et son importance économique pour les régions concernées.

Concernant la nature agricole ou industrielle du cognac, le BNIC soutient qu'une querelle juridique sur celle-ci, au regard des dispositions du traité de Rome, est économiquement artificielle et vaine, puisqu'il s'agit en tout état de cause, de valoriser un

produit agricole (les vins blancs dont la distillation donne les eaux-de-vie de Cognac) faisant vivre plus de 80 000 personnes, dont les trois quarts sont agriculteurs. Le BNIC soutient que la juridiction de renvoi qualifie à tort le cognac de produit industriel parce que, en droit français, le cognac est un produit agricole auquel la loi du 10 juillet 1975 est applicable tout en le soumettant à un régime particulier. A cet égard, le BNIC signale que l'article 5 de la loi en question oppose les organisations créées par « voie législative ou réglementaire », aux organisations visées à l'article 1^{er} du même texte qui ont une origine contractuelle et que lui-même ferait partie de la première catégorie d'organisations. Selon le BNIC, étant donné qu'il a été créé par voie législative ou réglementaire et préexistait à l'intervention de la loi de 1975, il conserverait son caractère public tout en disposant du droit de se prévaloir, à sa demande, des dispositions de cette loi, conformément au texte même de son article 5 qui dispose que les organisations interprofessionnelles créées par voie législative ou réglementaire existant à la date de la promulgation de la présente loi peuvent, sur leur demande, bénéficier des articles 2, 3 et 4, concernant la conclusion et le caractère obligatoire des accords tels que l'accord litigieux.

2.1.2. Pour démontrer son caractère d'organisme public, le BNIC procède à un exposé des dispositions relatives à son institution, son organisation et son fonctionnement.

Il indique qu'il a ses origines dans un texte réglementaire du 5 janvier 1941 et qu'un arrêté du 4 décembre 1944 confiait ses attributions à un commissaire du gouvernement assisté d'un conseil consultatif dont les membres, nommés par arrêté, étaient choisis parmi les représentants de la viticulture et du goce.

Il ajoute que le 28 avril 1945, un nouvel arrêté ministériel homologuait un règlement du « Bureau national de répartition des vins et eaux-de-vie de cognac » et que deux

arrêtés du 21 janvier 1946 et du 20 février 1946 allaient parfaire cette réglementation, ce dernier texte organisant la comptabilisation et le contrôle des âges du cognac.

Il souligne que, le 15 juin 1945, il a été institué une taxe parafiscale pesant sur les distillateurs et les négociants, pour assurer le financement du Bureau national et qu'enfin, le 9 juillet 1946, un arrêté allait donner sa forme quasi définitive à l'organisation interprofessionnelle du marché des vins et des eaux-de-vie de cognac. Il expose que seule la composition de cet organisme a été modifiée depuis à plusieurs reprises (arrêté du 14 novembre 1960, puis arrêté du 16 novembre 1964), sans que l'esprit de la finalité de la réglementation régissant son activité soit modifié.

Le BNIC ajoute qu'il est constitué par une commission dont les membres sont nommés par arrêté du ministre de l'Agriculture, sur proposition des organisations professionnelles intéressées, présidées par un ingénieur général de l'agriculture, également désigné par le ministre (article 2 de l'arrêté du 14 novembre 1960).

Cette Commission avait pour mission, aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 9 juillet 1946:

« d'étudier et de préparer tous règlements concernant l'acquisition, la répartition, la distillation, le commerce, le stockage et la vente des vins et eaux-de-vie produits dans la région délimitée »,

c'est-à-dire une mission non pas de décision mais d'étude et de préparation, la décision restant entre les mains du représentant de l'État, le commissaire du gouvernement étant seul habilité à prendre des décisions exécutoires (article 2 de l'arrêté du 4 décembre 1944).

Il observe que la mise en œuvre de ces décisions, ainsi que des arrêtés ministériels, est confiée aux services du BNIC, dirigés par un directeur, généralement haut fonctionnaire de l'État français.

Enfin, le BNIC souligne qu'il est toujours financé par le produit d'une taxe parafiscale dont le taux est approuvé chaque année par le Parlement français dans la loi de finances.

Le BNIC rappelle aussi que si sa nature juridique a pu être un moment discutée en France, le Conseil d'État a estimé qu'il s'agissait d'un organisme de droit public, jouissant de l'autonomie financière et de la personnalité morale, dont les décisions devaient être déferées aux juridictions de l'ordre administratif et non pas de l'ordre judiciaire.

Il considère que cette solution est normale puisqu'il assure une mission de service public, du fait que :

- il contrôle les âges du cognac,
- il réglemente les désignations de vente,
- il veille au respect des règles de vieillissement,
- et, surtout, il organise le marché des vins et des eaux-de-vie de cognac.

De sa nature d'organisme public, le BNIC tire des conclusions sur la nature juridique des accords conclus dans le cadre de son fonctionnement et de sa mission.

Il observe que, chaque année, le commissaire du gouvernement, sur proposition de l'assemblée plénière, soumet au gouvernement ce qu'il est convenu d'appeler un projet d'accord interprofessionnel relatif aux prix des vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac.

Il indique que, si le gouvernement est d'accord avec les propositions qui lui sont faites, il prend un arrêté qui donne force obligatoire à ce texte et impose aux négociants, comme aux viticulteurs, le respect des prix des transactions ainsi fixés et que, si le gouvernement n'est pas d'accord, il fait apporter les modifications qu'il souhaite.

Le BNIC souligne qu'il est chargé, en liaison avec l'administration (service des fraudes, services fiscaux et direction de la concurrence et des prix) de veiller au respect des prix résultant de l'arrêté publié au Journal officiel de la République française et qu'ainsi la fixation des prix des transactions entre viticulture et négoce s'inscrit dans le

cadre plus large de l'organisation de la production qui reste sa mission première.

Selon le BNIC, l'objectif des pouvoirs publics, dans le cadre juridique ci-dessus tracé, serait ainsi de parvenir à diminuer les réserves afin de comprimer les frais financiers en desserrant le poids du surstockage qui pèse sur la viticulture.

Il soutient que cette politique de résorption progressive du déséquilibre ne peut réussir que si elle est complétée par un régime des prix permettant aux exploitations de supporter les lourdes charges qui sont les leurs dans cette période difficile et de survivre dans l'attente du rétablissement des équilibres fondamentaux de l'économie viticole de la région de production des eaux-de-vie de cognac.

Il observe que laisser les prix s'établir au gré de l'offre et de la demande entraînerait un effondrement de ceux-ci que la viticulture ne pourrait supporter et que la dépréciation de la valeur des stocks ne permettrait plus à la viticulture de faire face à ses engagements financiers auprès des banques.

Des considérations qui précèdent, le BNIC en déduit que l'article 85 du traité CEE ne lui est pas applicable parce qu'il ne constitue ni une entreprise, ni une association d'entreprises, au sens des dispositions de cet article.

Pour démontrer qu'il n'a pas le caractère d'entreprise, le BNIC se réfère aux définitions doctrinales de cette notion qui retiennent deux idées, celle de l'organisation appropriée de l'unité concernée et celle de la poursuite d'un but économique déterminé, auxquelles la Cour, dans sa jurisprudence, a ajouté l'idée d'un « sujet juridiquement autonome » auquel se rattache l'organisation en question et qui poursuit le but économique (arrêts du 13 juillet 1962, dans les affaires jointes 17 et 20/61 et dans l'affaire 19/61, Recueil p. 675).

Le BNIC considère que, parmi ces éléments, c'est le « but économique déterminé » qui est particulièrement important et que, faute de définition jurisprudentielle, il faut retenir les définitions doctrinales qui, tout en étant

très larges, n'arrivent pas à englober son activité parce qu'elles supposent en substance qu'une entreprise participe à l'activité économique par des opérations de production, de circulation ou d'échange de biens ou de services.

Or, selon le BNIC, ni son origine légale, ni son financement, ni ses pouvoirs, ni sa mission d'intérêt général ne permettent de lui imputer une activité de production, ou d'échanges de produits ou de services.

Concernant l'hypothèse de sa qualification comme une association d'entreprises, la BNIC observe que, dans sa décision IV/29.883 — UGAL/BNIC du 15 décembre 1982 (82/896/CEE) relative à une procédure d'application de l'article 85, engagée contre lui, la Commission a effectivement soutenu qu'il constituait une « association d'entreprises » au sens de l'article 85 du traité de Rome, que ses décisions constituaient « un acte juridique distinct de l'arrêté d'extension postérieur » et qu'en conséquence, elle lui avait infligé une amende de 160 000 Écus.

Le BNIC remarque à cet égard que, si son commissaire du gouvernement, estimant qu'il s'agissait de la sanction d'une mesure abandonnée et de peu de portée, a décidé, conformément aux instructions du ministère français de l'Agriculture, de ne pas faire appel, sur un plan strictement juridique, la procédure mise en œuvre pour le paiement de l'amende a fait apparaître le caractère éminemment public du BNIC. Il signale qu'en effet, la Commission n'a pas poursuivi les entreprises qui étaient réputées avoir réalisé une entente ayant pour objet de fixer illicitement un prix minimal, mais le BNIC lui-même, estimant que le BNIC, en dépit de son statut explicite, était une association d'entreprises.

Pour réfuter cette analyse et démontrer sa nature d'organisme public, le BNIC souligne tout d'abord qu'il est financé par une taxe parafiscale approuvée annuellement par le Parlement français et soumis aux règles de la comptabilité publique.

Il observe ensuite que l'idée retenue par la Commission selon laquelle ses membres sont

délégués d'organisations professionnelles, elles-mêmes composées d'entreprises, peut être réfutée en considération du mode de la désignation de ses membres.

A cet égard, il rappelle que son directeur, son président et le commissaire du gouvernement sont des fonctionnaires désignés par le ministre de l'Agriculture et que la composition de son assemblée est fixée par arrêté du même ministre qui, d'une part, choisit et nomme directement certains d'entre eux et, d'autre part, nomme également les autres, sur présentation des listes établies par les organisations professionnelles.

Le BNIC tire ainsi la conclusion qu'il ne peut pas constituer une association parce que cette notion suppose un accord de volontés, un « animus societatis » en vue d'un but commun, c'est-à-dire un élément contractuel qui serait totalement absent ici, puisqu'il est un organisme obligatoire dont la création et l'organisation relèvent de la seule initiative des pouvoirs publics, qui ont le droit de le dissoudre à tout moment, même contre les vœux de l'ensemble de ses membres.

Le BNIC souligne qu'il se distingue des interprofessions qui ont été créées et reconnues en application de la loi précitée du 10 juillet 1975. Il invoque l'article 1^{er} de cette loi qui prévoit que pourront être reconnus par arrêté « des organismes constitués par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole et, selon les cas, de la transformation du négoce et de la distribution, représentant les divers intérêts en présence », et remarque que l'article 5 de la même loi oppose à ces interprofessions les organisations interprofessionnelles « créées par voie législative ou réglementaire », comme lui-même.

Ceci étant, le BNIC observe qu'il ne peut pas être ainsi considéré comme une association d'entreprises au seul motif qu'il comprend en son sein des représentants d'organismes professionnels, du moment que son assemblée plénière est imposée par le ministre de l'Agriculture, et comprend un certain nombre de membres qui ne représen-

tent pas les organisations professionnelles directement concernées par la production et la vente du cognac.

Par ailleurs, selon le BNIC, il ne faudrait pas commettre une confusion entre la qualité en laquelle un membre est choisi et celle en laquelle il exerce ses fonctions, parce que, si les arrêtés ministériels qui régissent sa composition ont décidé que la plupart des membres seraient choisis parmi des candidats proposés par les organisations professionnelles intéressées, il n'en résulterait pas que ces membres, dans l'exercice du mandat conféré par le ministre, engagent l'entreprise à laquelle ils peuvent éventuellement appartenir.

2.1.3. Pour répondre à la question de savoir si la fixation d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme susceptible d'affecter le commerce entre États membres, le BNIC cite le considérant n° 49 de la communication des griefs faite par la Commission, le 8 février 1982, dans l'affaire UGAL/BNIC, où il est dit que:

« Certaines fixations de prix minimaux décidées par le BNIC sont susceptibles d'affecter de façon sensible le commerce entre États membres. La fixation des prix minimaux relatifs aux achats de vins de distillation et d'eaux-de-vie nouvelles ou rassises effectués par les membres de la 'famille du commerce' auprès de ceux de la 'famille de la viticulture' ne semble pas quant à elle susceptible d'affecter de façon sensible le commerce entre États membres. En effet, ces prix concernent des transactions effectuées sur des produits semi-finis qui ne sont pas normalement destinés, à ce stade, à être livrés à la consommation ou à être expédiés hors de la région délimitée de Cognac. Ils exercent toutefois une influence sur le niveau de prix du produit fini susceptible d'être exporté par la suite; mais une telle influence indirecte ne permet pas de conclure en l'espèce que les échanges entre États membres peuvent être affectés, de ce fait, de façon sensible. »

Le BNIC ajoute qu'en outre, la cote a finalement une incidence faible ou négligeable pour le consommateur final du produit et qu'étant donné que dans tous les pays de la

Communauté le cognac fait l'objet d'une taxation importante, ce sont surtout ces taxes qui constituent l'élément le plus important pour le prix du produit du consommateur.

Il indique que ces taxes correspondent en Grande-Bretagne à 64 % du prix de revient, en Belgique à 52 %, en République fédérale d'Allemagne à 45 %, aux Pays-Bas à 46 %, en Irlande à 70 % et au Danemark à 72 %.

2.1.4. En conclusion, le BNIC propose de donner à la juridiction nationale les réponses suivantes :

- « 1) La réunion au sein du BNIC de la famille de la viticulture et de la famille du négoce ne peut être considérée comme une association d'entreprises, en ce que:
 - a) La représentation de la famille du négoce et de la famille de la viticulture au sein de l'assemblée plénière du BNIC n'est pas le résultat d'une association volontaire d'entreprises, mais résulte de l'application légale du droit français résultant de l'article 9 de la loi du 27 septembre 1940, de l'arrêté du 5 janvier 1941, de l'arrêté du 4 décembre 1944, de l'arrêté du 28 avril 1945 et de celui du 9 juillet 1946, ainsi que des arrêtés subséquents portant modification de l'organisation de cet organisme public.
 - b) En ce que les représentants de la famille de la viticulture et les représentants de la famille du négoce au sein du BNIC représentent es qualité telle ou telle entreprise, mais sont nommés par arrêté du ministère français de l'Agriculture; et en conséquence tirent leurs mandats et exécutent leurs fonctions conformément à l'arrêté ministériel qui les a nommés, et non pas en qualité de représentants de telle ou telle entreprise particulière.
 - c) En ce que l'assemblée plénière du BNIC n'a qu'un rôle consultatif et ne fait que proposer, dans le cadre

de textes législatifs et réglementaires régissant son activité, une série de mesures, dont la fixation de la cote, aux autorités françaises; que les prix découlant de la fixation de la cote interprofessionnelle sont rendus exécutoires à l'ensemble des professionnels concernés par le seul arrêté interministériel; que les violations qui en découlent sont poursuivies non comme la violation d'un accord de droit privé, mais bien comme une violation d'un texte réglementaire de droit français.

- 2) Qu'en conséquence, les délibérations de l'assemblée plénière du BNIC ne peuvent être considérées comme une pratique concertée au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité de Rome.
- 3) Qu'il est dès lors inopérant d'examiner dans le cadre de l'article 85, paragraphe 1, du traité de Rome, si la fixation d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme susceptible d'affecter le commerce entre États membres et d'avoir pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, alors même que la fixation de ce prix:
 - a) est de peu d'effet sur le consommateur final;
 - b) mais surtout, répond à une préoccupation d'intérêt régional tendant à assurer à la viticulture un niveau de vie équitable, stabiliser les marchés, garantir la sécurité des approvisionnements, tout en assurant des prix raisonnables aux consommateurs.

Autant de notions qui entrent dans les objectifs généraux de l'article 39 du traité de Rome. »

2.2. La *partie défenderesse au principal* présente les observations suivantes:

2.2.1. Concernant la première question, elle considère que la réunion au sein du BNIC de la « famille » de la viticulture et de celle du négoce, constitue une association d'entreprises et qu'à ce sujet, il importe peu que le BNIC soit un établissement parapublic ou qu'il ne fasse pas personnellement acte de commerce.

Selon la partie défenderesse au principal, lorsque les « personnalités » émanant des deux familles se rapprochent pour fixer d'un commun accord des prix minimaux, cette réunion tout à fait informelle des deux familles constitue une association d'entreprises. Elle juge que c'est sans importance que, par la suite, l'organisation interprofessionnelle adopte à l'unanimité les dispositions de l'accord puisque le ministre de l'Agriculture prend un arrêté d'extension parce qu'à l'origine de l'ensemble il y a d'abord le rapprochement des deux « familles » et leur accord.

Elle soutient que cette analyse est confortée par la décision de la Commission des Communautés européennes en date du 15 décembre 1982 (IV/29.883—UGAL/BNIC) rendue contre le BNIC que ce dernier n'a pas frappé de recours.

Elle expose que, dans cette décision rendue dans une matière analogue, la Commission a considéré:

- que les accords interprofessionnels conclus dans le cadre du BNIC, à distinguer des arrêtés d'extension les concernant, constituent des décisions d'une association d'entreprises,
- que les membres du BNIC, nommés par le ministre soit comme « personnalités » soit comme « délégués », représentent les organisations ou familles professionnelles qui, elles-mêmes, sont composées d'entreprises,
- que les mesures en cause ne sont pas prises dans le cadre des pouvoirs réglementaires du commissaire du gouvernement,

- que le BNIC constitue donc une association d'associations d'entreprises, qui peut, pour l'application de l'article 85, être assimilée à une association d'entreprises.

La partie défenderesse signale encore que la Commission avait d'ailleurs fait une analyse identique concernant la nature du Bureau national interprofessionnel de l'armagnac (BNIA) dans sa décision du 26 juillet 1976 (IV/28.980, JO L 231 du 21 août 1976, p. 24).

Elle expose que, dans cette décision qui, également, n'a pas fait l'objet d'un recours devant la Cour, la Commission considérerait que :

« L'interdiction de livrer de l'armagnac en vrac des comptes 4 et 5 prononcée par la note n° 8/74 du BNIA du 29 mai 1974 repose sur une décision d'association d'entreprises. Les producteurs, coopérateurs, bouilleurs et négociants d'armagnac qui, par l'intermédiaire de leurs associations professionnelles, sont représentés au sein du BNIA, sont des entreprises au sens de l'article 84, paragraphe 1. Le fait que le décret n° 62-20 confère au BNIA certaines tâches de contrôle de la qualité n'exclut pas de le considérer comme une association d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, la mesure incriminée débordant le cadre de l'accomplissement des tâches confiées par ce décret. »

Selon la partie défenderesse au principal, l'analyse ne peut donc être différente dans le cadre de la présente affaire de ce qu'il ressort des deux décisions en question prises tant vis-à-vis du BNIA que du BNIC lui-même.

Enfin, selon la partie défenderesse au principal, la circonstance particulière que le directeur, salarié, du BNIC — et non son président, comme le mentionne le tribunal de renvoi — ait contresigné l'accord, serait sans incidence juridique, étant donné que ni le BNIC, ni, à plus forte raison, son directeur, ne disposent du pouvoir réglementaire.

2.2.2. En ce qui concerne la deuxième question posée à la Cour, la partie défenderesse au principal soutient qu'il ne peut faire de doute que la fixation d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie constitue une pratique concertée, mais que le fait que l'accord interprofessionnel émane d'une association d'associations d'entreprises semble réduire l'intérêt de la question vue sous l'angle de la pratique concertée.

2.2.3. Quant à la troisième question, la partie défenderesse au principal commence par la description des procédés techniques de la production de cognac.

Elle explique qu'il s'agit d'une eau-de-vie fabriquée à partir d'un vin produit par des cépages déterminés, récolté dans l'aire géographique délimitée par un décret du 1^{er} mai 1909 et qui bénéficie du régime juridique des appellations d'origine contrôlée fixé par décret-loi du 30 juillet 1935, le droit à l'appellation « cognac » étant conditionné par les dispositions réglementaires concernant les règles de sa vérification, distillation, vieillissement et commercialisation.

Elle observe que le prix de revient de l'eau-de-vie vendue par le viticulteur après distillation est constitué de deux éléments qui sont le prix du vin mis en œuvre et le coût de la distillation.

Selon la partie défenderesse au principal, il est évident que la fixation d'un prix plancher de l'eau-de-vie en question, nouvelle ou rassisée, au-delà du niveau résultant des éléments susmentionnés rentrant naturellement dans le calcul de son prix est de nature à affecter le commerce entre États membres.

À cet égard, elle observe tout d'abord que si la grande majorité des négociants-acheteurs sont établis à Cognac ou dans la région délimitée par le décret de 1909, rien n'empêche un négociant installé hors de la région délimitée d'acheter ces eaux-de-vie pour les assembler, sans perdre le droit à l'appellation « cognac », que les eaux-de-vie demeurent en France ou soient exportées. La vente des eaux-de-vie par la famille de la viticul-

ture à celle du négoce ne serait donc pas un phénomène commercial strictement national mais revêtirait à l'occasion un caractère international.

Elle observe ensuite que ce qu'il est surtout important de noter est que les eaux-de-vie ainsi produites et dont le prix d'achat minimal est imposé au négoce constituent la matière première du cognac produit fini dont l'importance dans le commerce international ne saurait être contestée.

Elle signale que la Commission a rappelé, dans sa décision précitée du 15 décembre 1982, que 80 % des ventes du cognac se faisaient hors de France, que les ventes dans le marché commun représentaient environ 52 % des ventes totales et que les exportations depuis la France vers les neuf autres États membres représentaient 40 % des exportations totales.

Selon la partie défenderesse au principal, le fait que la Commission, dans sa décision du 15 décembre 1982, n'a pas examiné une situation strictement identique à celle de la présente affaire, ne serait pas décisif, parce que si la demande de l'UGAL, ayant abouti à la décision en question, visait l'accord du 7 novembre 1980 (comme ceux des 12 décembre 1978 et 18 octobre 1979) en ce qui concerne les expéditions de cognac produit fini et non ses articles 4 et 5 qui fixent la « cote » des eaux-de-vie nouvelles ou rassises à la production, il n'en demeure pas moins que les deux situations sont analogues et que, même si les ventes d'eaux-de-vie par la viticulture se réalisent essentiellement sur le marché national français, la fixation d'un prix plancher affecte bien le commerce international.

La partie défenderesse au principal considère ainsi que le cognac est la seule eau-de-vie produite dans un pays de la Communauté qui est affecté de l'organisation restrictive contestée, étant donné que pour le reste il s'agit des alcools de vin-armagnac français ou grappa italienne, des alcools de fruits (prune, poire, mirabelle) produits en Allemagne comme en France ou des alcools de céréales (whisky ou akvavit produits en

Angleterre ou au Danemark), dont le commerce est totalement libre en ce qui concerne la fixation des prix.

La partie défenderesse au principal estime que, dans ces conditions, le négociant en cognac est en état d'infériorité par rapport aux négociants, français ou étrangers, qui commercialisent des eaux-de-vie concurrentes, dès l'instant où, pour l'établissement de son prix de vente, il doit prendre en compte un prix d'achat de la matière première qui lui est imposé au lieu de s'établir librement.

Elle observe que cet argument serait de faible portée s'il ne concernait qu'un élément secondaire du prix de revient du cognac, comme le coût de l'étiquetage ou celui de l'emballage, mais qu'au contraire il conserve tout son poids lorsque le prix d'achat imposé est celui du composant primordial du produit fini.

Elle se réfère à cet égard à des statistiques financières qui révèlent que le prix d'achat des eaux-de-vie représente, par rapport au prix de vente du cognac, une proportion qui n'est pas inférieure à un chiffre de 40 à 50 % pour les ventes en bouteilles (88 % de la commercialisation) et 60 à 70 % pour les ventes en fûts (12 % des ventes), et souligne que c'est uniquement dans le domaine du prix que les maisons de faible importance peuvent concurrencer les maisons les plus puissantes qui, avec d'importants moyens publicitaires, dominent le marché et que c'est dans l'intérêt bien compris du consommateur que cette concurrence par le prix peut jouer sans entrave.

La partie défenderesse au principal observe que la question posée vise expressément le fait que le cognac bénéficie d'une appellation d'origine contrôlée et le fait, matériellement indiscutable, qu'il se boit « exclusivement pur », ce qui démontre la préoccupation du tribunal de renvoi qui est de savoir si le caractère exclusif de l'appellation d'origine contrôlée « cognac » ne soustrait pas automatiquement le produit à la règle communautaire dès l'instant où, dans aucun

autre État membre, on ne peut fabriquer une eau-de-vie strictement identique au moins par son nom.

A cet égard, la partie défenderesse au principal invoque la jurisprudence de la Cour (affaire 168/78, Commission/France; affaire 169/78, Commission/Italie; affaire 171/78, Commission/Danemark; arrêts du 27 février 1980; affaire 216/81, Cogis/Amministrazione delle finanze dello Stato, arrêt du 15 juillet 1982) et soutient que les principes posés par cette jurisprudence, dans le cadre de procédures d'application ou d'interprétation de l'article 95 du traité CEE, s'imposent dans la présente affaire parce qu'on ne peut pas imaginer que la notion de « produits similaires » soit interprétée différemment selon qu'il s'agit d'apprécier les conditions de la concurrence commerciale ou l'intervention protectionniste d'un État par le biais de mesures fiscales.

Elle souligne que, dans ces arrêts, la Cour a retenu qu'« il existe entre toutes les eaux-de-vie des traits communs suffisamment accusés pour admettre l'existence, dans tous les cas, d'un rapport de concurrence à tout le moins partiel ou potentiel » et que cette conclusion est venue après que la Cour eut rappelé que:

- 1) dans le groupe plus large des boissons alcooliques, les eaux-de-vie issues du procédé de la distillation comportent comme élément principal la présence d'alcool apte à la consommation humaine à un degré relativement élevé de concentration et forment un ensemble identifiable uni par les caractéristiques communes;
- 2) les caractéristiques propres permettent effectivement de définir des variétés typiques d'eaux-de-vie, au point que certaines d'entre elles sont même protégées par des appellations d'origine.

Elle souligne que c'est ainsi que la Cour a condamné les mesures fiscales prises:

- par la France pour protéger les eaux-de-vie nationales contre le whisky et les genièvres,
- par le Danemark pour protéger l'akvavit et le schnaps contre le gin, la vodka, le genièvre, le punch, le rhum, les eaux-de-vie à base de fruits,

— l'Italie, pour protéger les eaux-de-vie de vin et de marc contre les eaux-de-vie de céréales et de canne à sucre.

La partie défenderesse au principal soutient ainsi qu'au-delà de la particularité qui découle de l'appellation d'origine ou du mode de consommation, les traits communs qui unissent toutes les eaux-de-vie sont suffisants pour que, dans le domaine commercial, le cognac soit en concurrence directe avec toutes les autres eaux-de-vie existantes.

Elle conclut donc à ce que la fixation d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie destinées à la fabrication du cognac empêchant le libre jeu de la concurrence affecte le commerce entre États membres, restreint le marché, sans pour autant améliorer la qualité et, en conséquence, entrave l'interpénétration économique voulue par le traité.

2.3. La *Commission des Communautés européennes* présente les observations suivantes.

2.3.1. Elle procède à un exposé sur la nature du cognac et des modalités techniques de sa production, ainsi que de son régime juridique. Concernant ce dernier point, elle soutient qu'au regard du droit communautaire, seuls les vins blancs destinés à la fabrication des eaux-de-vie et par la suite du cognac sont des produits agricoles et que les deux autres (eau-de-vie et cognac) ne figurent pas à l'annexe II du traité CEE qui énumère limitativement les produits agricoles au sens de l'article 38. Il en résulterait, selon la Commission, que:

- a) en ce qui concerne les vins blancs:
 - ils sont soumis aux règles de l'organisation commune du marché du vin régie par le règlement CEE n° 337/79 et tous les règlements pris pour son application,
 - conformément à l'article 42 du traité, ils sont soumis au droit de la concurrence — avec quelques restrictions en ce qui concerne l'application de l'article 85 du traité — en vertu du règlement 26;
- b) en ce qui concerne les eaux-de-vie et le cognac, ils sont soumis au droit communautaire commun.

Le commerce entre États membres est affecté de façon sensible en raison de l'importance des ventes de cognac dans les différents pays du marché commun.

La Commission ajoute qu'ont été déposées contre le BNIC deux autres plaintes par l'Union syndicale des négociants en cognac et eaux-de-vie et que l'une de ces plaintes concerne les accords interprofessionnels pour 1981-1982 et 1982-1983, tandis que l'autre est dirigée contre les arrêtés d'extension desdits accords.

Elle explique que la plainte contre les accords interprofessionnels (affaire IV/30.622), déposée le 14 avril 1982, est fondée sur l'article 3 du règlement 17 et vise la fixation par accord interprofessionnel des prix d'achat pour la « famille du négoce » des vins blancs distillables et des eaux-de-vie nouvelles ou rassises ouvrant droit à l'appellation d'origine contrôlée « cognac », ainsi que des coûts de la distillation.

La Commission fait savoir que cette affaire est actuellement en cours d'instruction par les services de sa direction générale de la concurrence et qu'une lettre de demande de renseignements, sur la base de l'article 11 du règlement 17, adressée au BNIC, le 22 septembre 1982, est restée sans réponse à ce jour.

Concernant la plainte contre les arrêtés d'extension, en date du 24 janvier 1983, la Commission explique qu'elle a été adressée à la direction générale de l'agriculture, car elle pose la question de la compatibilité du régime instauré par les autorités françaises avec l'organisation commune du marché du vin.

La Commission considère ainsi que les questions soumises à la Cour par le tribunal de renvoi dans la présente affaire ne sont pas nouvelles pour elle, du fait qu'elle a déjà été amenée à trancher sur la question n° 1 dans sa décision précitée du 15 décembre 1982, que la question n° 2 est en réalité étroitement liée à la précédente et qu'enfin, la

question n° 3 correspond à une partie de l'affaire actuellement en cours d'examen auprès de la direction générale de la concurrence suite à la plainte susmentionnée de l'Union syndicale (affaire IV/30.622).

2.3.2. Concernant ainsi la première question, la Commission, en renvoyant à sa décision du 15 décembre 1982 (motifs 49 à 56), ainsi qu'à la décision du 26 juillet 1976 concernant le Bureau national interprofessionnel de l'armagnac, à laquelle se réfère la juridiction de renvoi, elle soutient que le BNIC, lors de la fixation des prix par accord interprofessionnel, agit en tant qu'association d'entreprises au sens de l'article 85 du traité.

Elle observe que la qualification du BNIC, comme organisme privé ou administratif en droit français interne, relève de la compétence des juridictions nationales et ne saurait en tant que telle être prise en considération lors d'une analyse qui est faite exclusivement aux fins de l'application du droit communautaire.

En se référant à la jurisprudence de la Cour (arrêtés du 15 mai 1975, affaire 71/74, Frubo, Recueil p. 563, attendus 30 et 31, et du 29 octobre 1980, affaires 209 à 215/78 et 218/78, Recueil 1980, p. 3125, attendu 88), la Commission soutient que la notion d'association d'entreprises doit être interprétée en fonction de la finalité de l'article 85, paragraphe 1, à savoir l'élimination des restrictions de concurrence résultant d'une volonté commune des entreprises en cause, dès lors que celles-ci regroupées au sein d'un organisme prennent des mesures produisant les effets visés à l'article 85, paragraphe 1.

La Commission opère ainsi une distinction d'une part entre les activités du BNIC menées dans le cadre de sa mission telle qu'elle est définie par les textes qui les régissent, ainsi que des procédures qui aboutissent à des mesures adoptées par l'exercice du pouvoir réglementaire détenu par le commissaire du gouvernement auprès du BNIC, et, d'autre part, les procédures

« contractuelles » de fixation de prix selon les dispositions de la loi n° 75-600 qui, comme dans la présente affaire, aboutissent à des accords passés par les organisations interprofessionnelles suivies par leur extension par des arrêtés interministériels.

Selon la Commission, cette différence de procédures ressort concrètement de la décision du commissaire du gouvernement auprès du BNIC en date du 11 novembre 1980, qui comporte un certain nombre de mesures relatives aux vins et eaux-de-vie (plafonds de production ou de commercialisation), mais qui, pour les prix eux-mêmes, prévoit simplement qu'un « accord interprofessionnel fixera un prix minimal pour les vins de la région de Cognac destinés à la production de cognac ».

Elle ajoute que l'accord litigieux, portant indifféremment sur les prix des vins blancs, des eaux-de-vie et du cognac, sans distinguer spécialement les vins blancs visés par la décision du commissaire du gouvernement, est présenté par ses signataires eux-mêmes comme un texte contractuel « adopté par décision unanime des familles professionnelles représentées » qui demandent, elles et non pas le commissaire du gouvernement, son extension (article 11 de l'accord).

La Commission considère ainsi que, lorsque les prix sont fixés par la réunion dans son sein de la famille de la viticulture et de la famille du négoce, que ce soit pour les vins, les eaux-de-vie ou le cognac produit fini, le BNIC, formé des familles professionnelles elles-mêmes composées d'entreprises, agit en tant qu'association d'entreprises au sens de l'article 85 du traité.

La Commission estime que cette analyse est corroborée par l'examen de la pratique suivie en matière d'accords interprofessionnels de fixation des prix au sein du BNIC qui démontre que :

- depuis l'origine, les accords interprofessionnels ont toujours revêtu une nature exclusivement contractuelle étant toujours élaborés par l'interprofession seule;

- l'évolution s'est faite dans le sens d'un élargissement du champ d'application des accords (intégration progressive des eaux-de-vie, puis du cognac produit fini), et d'une volonté de plus en plus marquée de leur donner une valeur contraignante (apparition de contrôles);
- que les changements ou les mesures particulières d'incitation supplémentaire sont toujours présentés comme nés du désir de l'interprofession et/ou découlant directement de nécessités économiques, sans coïncider avec des changements législatifs ou réglementaires.

A cet égard, la Commission souligne que la loi n° 75-600 n'a été utilisée qu'à partir de 1978 pour donner aux accords au sein du BNIC une valeur contraignante à l'égard des professionnels, qui ne sont pas membres des associations représentées et pour l'assortir de sanctions en accroissant ainsi les effets restrictifs sur la concurrence sans leur enlever leur caractère de décision d'associations d'entreprises au sens de l'article 85 du traité, en les transformant en textes émanant de la puissance publique.

2.3.3. Concernant la deuxième question qui consiste à savoir si la fixation des prix minimaux par le moyen de ces accords constitue une pratique concertée, la Commission estime que la réponse positive qu'elle propose de donner à la première question rend la deuxième question sans objet.

Néanmoins, au cas où il serait jugé qu'on ne se trouve pas en présence d'une association d'entreprises, la Commission soutient qu'il faudrait alors considérer qu'aux fins de l'application de l'article 85 du traité, on se trouve à tout le moins en présence d'« accords entre entreprises » plutôt que de « pratiques concertées », comme le suggère le jugement de renvoi.

Considérant que la nature contractuelle des accords litigieux est amplement démontrée, la Commission se limite à observer que la qualification d'« accord » est entendu abstraitement sans égard à la question de savoir si, au regard du droit français, il est juridiquement contraignant pour les parties, indépendamment de l'arrêté d'extension.

La Commission rappelle qu'en droit communautaire de la concurrence, il faut et il suffit qu'il y ait un concours de volonté liant deux ou plusieurs parties entre elles pour qu'il y ait « accord ».

Elle cite l'arrêt de la Cour, rendu le 15 juillet 1970, dans l'affaire 41/69 (ACF Chemifarma/Commission, Recueil p. 661) où il a été jugé qu'un « gentlemen's agreement » était un accord au sens de l'article 85, car il « constituait la fidèle expression de la volonté commune des membres de l'entente sur le comportement dans le marché commun », et elle déduit que les modalités de fixation des prix dans la présente affaire réunissent les conditions pour être qualifiées d'« accords » et, selon l'arrêt de la Cour, dans l'affaire 71/74, Frubo, aux fins de l'application de l'article 85, paragraphe 1, d'accords entre entreprises.

2.3.4. S'agissant de la troisième question, la Commission considère que le problème posé n'est pas tant celui de l'existence d'une restriction à la concurrence, qu'elle tient pour indiscutable, que celui de savoir si cette restriction rentre dans le champ d'application du droit communautaire.

A cet égard, elle souligne que l'affectation réelle du commerce entre États membres délimite l'application du droit communautaire par rapport au droit national et que la restriction de la concurrence à l'intérieur du marché commun constitue la condition de fond de l'application de l'article 85.

En ce qui concerne l'effet restrictif sur la concurrence à l'intérieur du marché commun, elle observe que l'accord litigieux consiste à « fixer de façon directe des prix d'achat ou de vente » et correspond à la première catégorie d'entente restrictive visée par l'article 85, paragraphe 1, sous a), du traité.

Selon la Commission, les effets de cette entente en l'espèce sont:

a) la restriction de la concurrence entre producteurs, qui se voient empêchés de

vendre au prix qu'ils jugeraient souhaitable;

b) la restriction de la concurrence entre négociants au niveau du coût de l'approvisionnement qui pourrait à terme conduire à l'élimination de ceux d'entre eux qui ont une surface financière moindre;

c) la répercussion de cette restriction de la concurrence au niveau du prix d'achat de l'eau-de-vie sur le prix du cognac produit fini, compte tenu que le prix de l'eau-de-vie est l'élément prépondérant du prix de revient du cognac.

En ce qui concerne le caractère effectif de l'affectation du commerce entre États membres, la Commission rappelle d'abord que la Cour a considéré que « le fait qu'une entente de prix n'ait pour objet que la commercialisation des produits dans un seul État membre ne suffit pas pour exclure que le commerce entre États membres ne peut être affecté » (arrêt du 26 novembre 1975, affaire 73/74, Papiers peints/Commission, Recueil p. 1491, attendu 25).

Elle soutient qu'en l'espèce, le commerce entre États membres se trouve affecté. Elle observe que si la restriction de la concurrence au moyen de la fixation des prix minimaux concerne directement les eaux-de-vie qui ne font pas elles-mêmes l'objet d'un tel commerce, les eaux-de-vie concernées constituent l'élément prépondérant du prix de revient du cognac produit fini. Ainsi les effets restrictifs de la concurrence (obstacles à la formation libre des prix des marques moins connues, perpétuant la domination de celles-ci par des marques connues sur le marché et empêchant leur développement, ainsi que le lancement de marques nouvelles) se retrouvent au niveau du cognac produit fini qui, lui, fait l'objet de commerce entre les États membres, étant donné qu'il est écoulé pour environ 50 % dans les autres États membres de la Communauté.

Ceci étant, la Commission observe qu'il est sans intérêt de savoir si le produit qui fait l'objet d'un tel commerce intracommunau-

taire présente ou non des caractéristiques particulières qui le distingueraient, au niveau du mode de consommation ou à tout autre point de vue, d'autres produits éventuellement similaires.

2.3.5. La Commission propose ainsi de donner aux questions posées à la Cour les réponses suivantes:

- « 1) Un accord conclu dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle entre représentants des professions concernées, et tendant notamment à fixer les prix, rentre dans la notion de décision d'associations d'entreprises au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité. Le fait qu'un tel accord soit tendu par une décision de l'autorité publique en application des règles du droit national n'est pas susceptible d'en modifier la qualification au regard du droit communautaire.
- 2) Cette réponse rend sans objet la deuxième question.
- 3) Un accord ou décision d'association d'entreprises qui fixe un prix minimal a pour objet de restreindre la concurrence

au sens de l'article 85, paragraphe 1, du traité. Un tel accord ou décision est susceptible d'affecter le commerce entre États membres si le produit en cause, tout en n'étant pas commercialisé dans d'autres États membres, entre dans la composition d'un produit fini faisant l'objet de commerce intracommunautaire de manière telle que son prix influence de façon non négligeable le prix de vente de ce produit fini. »

3. Procédure orale

A l'audience du 26 juin 1984, le Bureau national interprofessionnel du cognac, représenté par M^e X. de Roux, avocat, M. G. Clair, représenté par M^e P. Kappelhoff-Lançon, avocat, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Marengo et M^{me} N. Coutrelis, en qualité d'agents, ont été entendus en leurs observations orales et ont répondu aux questions de la Cour.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 2 octobre 1984.

En droit

- 1 Par jugement du 21 juin 1983, parvenu à la Cour le 1^{er} juillet suivant, le tribunal de grande instance de Saintes (France) a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 85 du traité CEE.
- 2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant le Bureau national interprofessionnel du cognac (ci-après BNIC), dont le siège est à Cognac, qui avait assigné M. Guy Clair, gérant des Établissements Clair et C^{ie}, négociant à Brie-sous-Matha, en vue d'obtenir l'annulation des contrats d'achat des eaux-de-vie, que ce dernier avait conclus à des prix inférieurs à ceux fixés dans les conditions examinées ci-après.

- 3 Ainsi qu'il ressort du jugement de renvoi et du dossier de l'affaire, le BNIC est une organisation interprofessionnelle dans le secteur des vins et des eaux-de-vie de cognac qui trouve son origine dans un arrêté du 5 janvier 1941. Les ressources du BNIC sont assurées par des taxes parafiscales. Selon l'arrêté du ministre de l'Agriculture du 18 février 1975 (JORF, 26 février 1975), en vigueur à l'époque des faits:

« Le BNIC est composé de:

- a) deux personnalités, l'une représentant la viticulture, l'autre le commerce de la région délimitée par le décret du 1^{er} mai 1909;
- b) sur présentation de listes établies par les organisations professionnelles intéressées:
 - dix-neuf délégués des viticulteurs et des coopératives de distillation;
 - dix-neuf délégués des négociants et des bouilleurs de profession;
 - un délégué du syndicat des vins vinés;
 - un délégué des producteurs de pineau des Charentes;
 - un délégué des courtiers;
 - un délégué des industries annexes;
 - un délégué du personnel cadre et maîtrise (commerce);
 - un délégué des ouvriers des chais de Cognac;
 - un technicien viticole;
 - un ouvrier viticole.

Aucune personne exerçant la profession de négociant, de courtier, de bouilleur ou une profession connexe ne peut représenter les producteurs et réciproquement.

Les membres du bureau sont nommés pour trois ans par arrêté du ministre de l'Agriculture. Leur mandat est renouvelable.

Assistent aux délibérations du bureau et peuvent prendre part aux débats avec voix consultative:

- les directeurs départementaux de l'agriculture et les directeurs des services fiscaux de la Charente et de la Charente-Maritime;
- l'inspecteur divisionnaire de la répression des fraudes;
- les fonctionnaires chargés du contrôle économique et financier du bureau. »

En outre, un président et un commissaire du gouvernement sont nommés par le ministre.

- 4 Le BNIC, selon l'article 5 de la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975, relative à l'organisation interprofessionnelle agricole, complétée et modifiée par la loi n° 80-502 du 4 juillet 1980, peut bénéficier, à sa demande, de certaines dispositions de ladite loi.

- 5 Selon le règlement intérieur du BNIC, en vigueur au moment des faits litigieux au principal, ses membres sont regroupés en deux « familles », celle du négoce et celle de la viticulture. Ces familles, après avoir chacune arrêté leur position, suite à des négociations internes, à la majorité qualifiée, peuvent conclure un accord qui, selon la loi n° 75-600 du 10 juillet 1975 précitée, peut viser à favoriser: la connaissance de l'offre et de la demande, l'adaptation et la régularisation de l'offre, la mise en œuvre, sous le contrôle de l'État, des règles de mise en marché, des prix et des conditions de paiement, la qualité des produits, les relations interprofessionnelles dans le secteur intéressé et la promotion du produit sur les marchés intérieur et extérieur.
- 6 Selon l'article 5, précité, en combinaison avec l'article 2 de la même loi, suite à une demande de l'assemblée plénière du BNIC, l'accord conclu peut être « étendu » par arrêté ministériel. L'effet de cette extension est que l'accord devient obligatoire pour tous les membres des professions constituant cette organisation professionnelle.
- 7 Selon l'article 4 de la législation nationale susmentionnée, un contrat de fourniture passé entre personnes privées, qui n'est pas conforme aux dispositions d'un accord ainsi adopté et étendu, est nul de plein droit et l'organisation interprofessionnelle concernée a la possibilité de demander aux tribunaux la constatation de cette nullité ainsi qu'une indemnité en réparation du préjudice qu'elle pourrait avoir subi.
- 8 En application des dispositions et de la procédure précitées, le BNIC a adopté à l'unanimité, le 7 novembre 1980, un texte intitulé « Accord interprofessionnel relatif aux prix des vins blancs distillables et des eaux-de-vie de cognac ». Ce texte, qui disposait qu'il serait applicable sur tout le territoire de la France métropolitaine, fixait un prix minimal des vins de distillation, le prix des eaux-de-vie distillées en 1980 et antérieurement, ainsi qu'un prix minimal pour le cognac. Il prévoyait la nullité de tout contrat passé en transgression de ses dispositions ainsi que les sanctions prévues par l'article 4 de la loi du 10 juillet 1975 précitée. Il a été signé par les représentants des deux « familles » au sein de l'assemblée du BNIC, et par son directeur et il a été « étendu », au sens précité, par arrêté du ministre de l'Agriculture du 27 novembre 1980.
- 9 M. Clair ayant acheté à divers viticulteurs des eaux-de-vie de cognac à des prix inférieurs à ceux fixés par l'arrêté en question, le BNIC l'a assigné devant le tribunal de grande instance de Saintes en vue d'obtenir l'annulation des contrats en cause.

- 10 M. Clair, partie défenderesse au principal, a contesté le bien-fondé de cette demande en nullité car elle se serait fondée sur un accord incompatible avec les articles 85 et 86 du traité. De son côté, le BNIC a soutenu, d'une part, que le cognac échapperait aux dispositions précitées du traité, et, d'autre part, que l'arrêté ministériel, pour la violation duquel M. Clair était poursuivi, était un acte administratif dont la validité ne pouvait être appréciée par les juridictions de l'ordre judiciaire.
- 11 Le tribunal de grande instance de Saintes a considéré comme acquis que les eaux-de-vie de cognac sont des produits industriels et que, par conséquent, les articles 85 et 86 du traité CEE étaient en principe applicables. La juridiction nationale a aussi estimé que, si le BNIC a un caractère paraadministratif et si l'arrêté d'extension du 27 novembre 1980 constitue un acte administratif, l'accord concerné a toutefois été conclu et signé en dehors de toute intervention du commissaire du gouvernement auprès du BNIC, par les représentants des deux « familles » au sein de cet organisme, et que cet accord est distinct de l'arrêté d'extension, même s'il est pris en présence du président du BNIC qui ne dispose pas d'un pouvoir réglementaire.
- 12 Sur la base de ces éléments, le tribunal de grande instance de Saintes, par jugement du 21 juin 1983, a sursis à statuer et a saisi la Cour des trois questions préjudicielles visant à savoir si:
- « 1) La réunion, au sein du Bureau national interprofessionnel du cognac, de la famille de la viticulture et de la famille du négoce doit être considérée comme une association d'entreprises, l'accord passé entre elles ayant été signé également par le président du Bureau national interprofessionnel du cognac.
 - 2) La fixation entre la famille des viticulteurs et la famille du négoce d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme pratique concertée.
 - 3) La fixation d'un prix minimal d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme susceptible d'affecter le commerce entre États membres et d'avoir pour effet ou pour objet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun alors que les eaux-de-vie

concernées par l'accord du 7 novembre 1980 répondant à l'appellation d'origine contrôlée du cognac, compte tenu de la nature du cognac, eau-de-vie de raisin, qui se boit quasi exclusivement pur. »

Sur la première question

- 13 Par la première question, la juridiction nationale vise, en substance, à savoir si un accord, signé dans le cadre d'un organisme et selon une procédure tels que décrits ci-dessus, entre dans le champ d'application de l'article 85, paragraphe 1, du traité et plus précisément si un accord conclu entre les deux « familles » de la viticulture et du négoce est un accord conclu entre entreprises ou associations d'entreprises.
- 14 Le BNIC a fait valoir à titre liminaire qu'il est inutile de s'interroger sur la nature agricole ou industrielle des eaux-de-vie de cognac au regard du traité CEE. En toute hypothèse, l'article 85 du traité ne serait pas applicable car le cognac présenterait une importance économique considérable pour les agriculteurs de la région concernée. Les revenus de 63 000 viticulteurs seraient en effet directement dépendants du prix des eaux-de-vie de cognac. Or, depuis 1973, la viticulture charentaise se serait lourdement endettée. De plus, elle devrait faire face à un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande. Dans ces conditions, la fixation d'un prix minimal pour les eaux-de-vie de cognac aurait pour objectif de garantir un revenu minimal aux agriculteurs charentais.
- 15 Cet argument doit être rejeté. En effet, les eaux-de-vie, ainsi qu'il ressort de l'annexe II du traité (ex 22.09), sont expressément exclues de la catégorie des produits agricoles. Par suite, elles doivent être regardées comme des produits industriels et cette qualification n'est pas de nature à être remise en cause par l'importance économique que ces produits peuvent présenter pour les agriculteurs de la région concernée.
- 16 Le BNIC soutient que l'accord entre les deux « familles » n'est pas conclu à l'initiative des entreprises mais dans le cadre du BNIC et suivant la procédure prévue par le règlement intérieur de cette institution, qui, selon la jurisprudence administrative française, constitue un organisme de droit public, compte tenu des modalités de sa création, de son financement, de son organisation, de son fonctionnement, de la nomination de ses membres ainsi que de la mission de service public qui lui est impartie. Par conséquent, son activité ne serait pas visée par l'article 85 du traité.

- 17 Cette argumentation ne saurait être retenue. L'article 85 s'applique, selon ses propres termes, à des accords entre entreprises et à des décisions d'associations d'entreprises. Comme l'ont observé à juste titre la partie défenderesse au principal et la Commission, le cadre juridique dans lequel s'effectue la conclusion de tels accords et sont prises de telles décisions, ainsi que la qualification juridique donnée à ce cadre par les différents ordres juridiques nationaux sont sans incidence sur l'applicabilité des règles communautaires de la concurrence et notamment de l'article 85 du traité.
- 18 Le BNIC observe que les membres de son assemblée plénière qui ont négocié et conclu l'accord faisant l'objet du litige au principal ont tous été nommés par le ministre de l'Agriculture. Ils ne représenteraient donc pas les différents organismes professionnels dont ils sont issus et l'accord passé entre eux ne saurait être regardé comme intervenu entre des associations d'entreprises.
- 19 Cet argument ne peut être accueilli. L'article 85 doit être interprété comme visant un tel accord, dès lors qu'il a été négocié et conclu par des personnes qui, bien que nommées par l'autorité publique, avaient fait l'objet, à l'exception des deux nommées directement par le ministre, de propositions de désignation par les organisations professionnelles directement concernées et qui, par suite, devaient être regardées, en fait, comme représentant ces organisations lors de la négociation et de la conclusion de cet accord.
- 20 Il y a lieu d'ajouter qu'un accord conclu par deux groupements des opérateurs économiques tels que les deux « familles » des viticulteurs et des négociants doit être considéré comme un accord entre entreprises ou associations d'entreprises. La circonstance que ces groupements se réunissent au sein d'un organisme comme le BNIC n'a pas pour effet de soustraire leur accord à l'application de l'article 85 du traité.
- 21 Le BNIC allègue par ailleurs que les accords signés dans son sein n'ont pas d'effets obligatoires et que son rôle est purement consultatif à l'égard des autorités publiques centrales qui, seules, peuvent rendre lesdits accords obligatoires au moyen d'arrêtés ministériels.
- 22 Il importe de relever, à cet égard, qu'aux fins de l'application de l'article 85, paragraphe 1, la prise en considération des effets concrets d'un accord est superflue, dès lors que celui-ci a pour objet de restreindre, empêcher ou fausser le jeu de la concurrence. Or, par sa nature même, un accord fixant un prix minimal pour un produit et transmis à l'autorité publique en vue de faire entériner ce prix minimal,

aux fins de le rendre obligatoire pour l'ensemble des opérateurs économiques intervenant sur le marché en cause, a pour objet de fausser le jeu de la concurrence sur ce marché.

- 23 Quant à l'intervention d'un acte de l'autorité publique, destiné à conférer un effet obligatoire à cet accord vis-à-vis de l'ensemble des opérateurs économiques concernés, même s'ils n'ont pas été partie à l'accord, elle ne saurait avoir pour effet de soustraire celui-ci à l'application de l'article 85, paragraphe 1, ainsi que l'ont souligné à juste titre la partie défenderesse au principal et la Commission.
- 24 Enfin, la juridiction nationale demande à la Cour si la circonstance que l'accord interprofessionnel ainsi conclu a été signé par le président du Bureau national interprofessionnel du cognac a une incidence sur la qualification juridique de cet accord au regard de l'article 85 du traité.
- 25 La circonstance que le président ou le directeur d'un organisme dans le cadre duquel est conclu un accord ayant pour objet d'empêcher le libre jeu de la concurrence appose, sans que cela soit prévu par la loi nationale, sa signature au bas de cet accord, est sans incidence sur l'applicabilité à cet accord des dispositions de l'article 85, paragraphe 1, du traité.
- 26 De l'ensemble de ce qui précède, il résulte qu'il y a lieu de répondre à la première question, que l'article 85, paragraphe 1, du traité doit être interprété en ce sens qu'entre dans son champ d'application un accord interprofessionnel de fixation d'un prix minimal d'un produit comme les eaux-de-vie de cognac, conclu par deux groupements d'opérateurs économiques, dans le cadre et selon la procédure d'un organisme tel que le BNIC.

Sur la deuxième question

- 27 La juridiction nationale demande par ailleurs si la fixation des prix minimaux d'achat des eaux-de-vie doit être considérée comme une pratique concertée au sens de l'article 85. Étant donné la réponse apportée à la première question, une réponse à la deuxième question n'est plus nécessaire.

Sur la troisième question

- 28 Il ressort du dossier et des débats devant la Cour que le problème posé par la troisième question concerne essentiellement la fixation des prix de l'eau-de-vie utilisée dans la fabrication du cognac, c'est-à-dire d'un produit semi-fini qui n'est

normalement pas expédié hors de la région de Cognac. La juridiction nationale pose en substance la question de savoir si la fixation d'un prix minimal d'achat pour un tel produit est susceptible d'affecter le commerce entre États membres et a pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence, compte tenu de ce que le produit fini, le cognac, bénéficie d'une appellation d'origine.

29 Il échet à cet égard d'observer que tout accord ayant pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence par la fixation des prix minimaux d'achat d'un produit semi-fini est susceptible d'affecter le commerce intracommunautaire, même si ce produit semi-fini ne fait pas lui-même l'objet d'un commerce entre les États membres, lorsqu'un tel produit constitue la matière première d'un autre produit commercialisé ailleurs dans la Communauté. Le fait que le produit fini bénéficie d'une appellation d'origine est sans pertinence.

30 Il y a lieu par conséquent de répondre à la troisième question que la fixation d'un prix minimal d'achat pour un produit semi-fini est susceptible d'affecter le commerce entre États membres lorsque ce produit constitue la matière première d'un autre produit qui est commercialisé ailleurs dans la Communauté, sans égard au fait que ce produit fini bénéficie d'une appellation d'origine.

Sur les dépens

31 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le tribunal de grande instance de Saintes, par jugement du 21 juin 1983, dit pour droit:

- 1) L'article 85, paragraphe 1, du traité doit être interprété en ce sens qu'entre dans son champ d'application un accord interprofessionnel de fixation d'un prix minimal d'un produit comme les eaux-de-vie de cognac, conclu par deux groupements d'opérateurs économiques, dans le cadre et selon la procédure d'un organisme tel que le BNIC.
- 2) La fixation d'un prix minimal d'achat pour un produit semi-fini est susceptible d'affecter le commerce entre États membres lorsque ce produit constitue la matière première d'un autre produit qui est commercialisé ailleurs dans la Communauté, sans égard au fait que ce produit fini bénéficie d'une appellation d'origine.

Mackenzie Stuart

Bosco

Kakouris

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 janvier 1985.

Le greffier

Le président

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart