



Cour II
B-5523/2007
{T 0/2}

Arrêt du 1^{er} décembre 2009

Composition

Claude Morvant (président du collège),
Vera Marantelli, Maria Amgwerd, juges,
Nadia Mangiullo, greffière.

Parties

Association Charcuterie Vaudoise IGP,
recourante,

contre

Office fédéral de l'agriculture (OFAG),
Mattenhofstrasse 5, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Indication géographique protégée (IGP)
(modification du cahier des charges).

Faits :**A.**

Par décision du 11 septembre 2000, l'Office fédéral de l'agriculture (ci-après : l'OFAG) a admis la demande d'enregistrement du «saucisson vaudois» en tant qu'indication géographique protégée (IGP) au sens de l'art. 3 de l'ordonnance du 28 mai 1997 concernant la protection des appellations d'origine et des indications géographiques des produits agricoles et des produits agricoles transformés (ordonnance sur les AOP et les IGP, RS 910.12). Dans sa décision, l'OFAG précisa que dite indication serait inscrite, avec le cahier des charges, au registre des AOP et des IGP si aucune opposition n'était déposée ou si les oppositions étaient rejetées. Suite à la publication de la demande dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) du 15 septembre 2000, deux oppositions ont été formées, que l'OFAG a rejetées par décision du 28 novembre 2003. Aucun recours n'ayant été formé contre cette dernière décision, l'OFAG a enregistré l'appellation «saucisson vaudois» comme IGP et l'a inscrite, avec le cahier des charges correspondant, dans le registre des AOP et des IGP le 29 septembre 2004. L'enregistrement a été publié dans la FOSC du 11 octobre 2004.

B.

Moins de deux mois plus tard, par courrier du 23 novembre 2004, complété le 23 décembre 2004, l'Association Charcuterie Vaudoise AOC/IGP (ci-après : le groupement demandeur ou la recourante) a déposé auprès de l'OFAG une demande tendant à la modification du cahier des charges. Cette demande portait d'une part sur l'étiquetage (utilisation d'un plomb à la place d'une étiquette banderole) et d'autre part sur divers aspects techniques. Ces modifications étaient tirées pour l'essentiel des expériences faites lors des inspections réalisées au cours des trois années précédentes. Le complément à la demande du 23 décembre 2004 visait d'une part à modifier la dernière phrase de l'art. 3 al. 3 (calibre du saucisson vaudois) selon la nouvelle teneur suivante : «Son calibre est généralement de 50 à 65 mm, pour une longueur de 15 à 20 cm». Cette demande était motivée par le fait que, si le calibre mentionné dans le cahier des charges était bien le plus courant, il fallait aussi tenir compte du fait que le saucisson vaudois était fabriqué dans un boyau naturel, soit le frisé de porc (colon), dont le calibre était variable et qu'il pouvait dès lors arriver que le produit déborde de la fourchette mentionnée, sans que cela altère pour autant

les caractéristiques d'un véritable saucisson vaudois. La demande remaniée visait d'autre part à compléter l'art. 7 ch. 1 (tri de la viande) par une nouvelle phrase qui visait à permettre l'utilisation de museau de porc dans la préparation si les proportions de gras et de collagène étaient respectées. Cette demande était motivée par le fait que les fabricants de Payerne et environs utilisaient environ 4% de museau de porc cuit dans la recette du saucisson de Payerne, raison pour laquelle ils n'étaient pas membres de l'Association Charcuterie Vaudoise, que cette adjonction ne diminuait pas la qualité mais améliorait le goût et la tenue des tranches lors de la coupe et que le cahier des charges du saucisson neuchâtelois IGP, tenu pour très proche du saucisson vaudois, autorisait quant à lui l'adjonction de couennes cuites à certaines conditions.

A la demande du groupement demandeur, l'OFAG a traité dans un premier temps séparément la demande portant sur l'étiquetage et l'a admise par décision du 19 mai 2006. Le cahier des charges a été modifié en conséquence et la modification publiée dans la FOSC du 30 mai 2006.

Après avoir pris l'avis de la Commission des appellations d'origine et indications géographiques (ci-après : la Commission) et des autorités concernées, l'OFAG a statué sur le reste de la demande par décision du 21 juin 2007. Admettant les modifications demandées du cahier des charges portant sur les art. 6 al. 1 et 2 (matière première), sur l'art. 7 ch. 2, 7 et 8 (fabrication du saucisson vaudois) et sur l'art. 9 (traçabilité), il a par contre rejeté la demande sur deux points.

Il a tout d'abord refusé de modifier la dernière phrase de l'art. 3 al. 3 du cahier des charges. Il a considéré en substance sur ce point que, lorsqu'elles existent, les valeurs figurant dans le cahier des charges doivent être respectées et que vouloir faire précéder ces valeurs du terme «généralement» ou de toute autre formulation équivalente reviendrait à empêcher l'organisme de certification de signaler ou sanctionner les non-conformités à ces valeurs lorsqu'elles ne sont pas respectées et vider cette disposition de son sens. Constatant par ailleurs que, avant le dépôt de la demande, aucune non-conformité n'avait jamais été signalée à propos du calibre des saucissons vaudois, l'OFAG en a conclu que la fourchette mentionnée correspondait bien à la réalité et à la tradition et qu'une modification du cahier des charges ne se justifiait donc pas. Pour le reste, l'OFAG

n'a pas nié que le frisé de porc utilisé dans la fabrication du saucisson vaudois était un boyau naturel dont le calibre était très variable. Il a cependant signalé que l'organisme de certification prendrait certainement en considération cet élément et qu'il ferait preuve d'une certaine flexibilité si, dans un cas concret et exceptionnel, la fourchette du calibre devait être dépassée.

L'OFAG a également refusé de compléter l'art. 7 ch. 1 (tri de la viande) par une nouvelle phrase concernant l'utilisation de museau de porc dans la fabrication. Se fondant sur l'avis négatif de la Commission, il a relevé que le cahier des charges devait refléter la pratique locale, loyale et constante, que la question de l'utilisation de museau de porc avait été discutée lors de la procédure d'enregistrement et que si le saucisson vaudois avait été enregistré en excluant l'utilisation de museau de porc, contrairement à ce qui avait été le cas pour la saucisse aux choux vaudoise déposée par le même groupement demandeur, c'est bien parce que ce dernier avait estimé qu'une telle utilisation ne correspondait pas à la tradition de fabrication du saucisson vaudois. Ajoutant que le museau de porc est en partie composé de couenne dont l'usage est interdit par l'art. 7 al. 1 du cahier des charges et qu'il n'existe aucune méthode d'analyse fiable qui permettrait de prouver que les couennes détectées dans le saucisson proviendraient du museau, l'OFAG en a conclu que toute certification sur ce point en deviendrait impossible. Enfin, l'OFAG a considéré que si le cahier des charges du saucisson neuchâtelois autorise l'usage de couenne cuite, c'est parce que cela correspond à la tradition de ce produit, ce qui n'est pas le cas du saucisson vaudois.

C.

Le groupement demandeur a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral par mémoire du 20 août 2007 en concluant, d'une part, à ce que la dernière phrase de l'art. 3 al. 3 du cahier des charges «Son calibre est de 50 à 65 mm, pour une longueur de 15 à 20 cm» soit purement et simplement supprimée et, d'autre part, en maintenant sa demande de compléter l'art. 7 ch. 1 de manière à autoriser l'utilisation de museau de porc dans la préparation.

S'agissant du premier point, la recourante fait valoir pour l'essentiel que les arguments invoqués dans la décision attaquée relèvent davantage de l'idéologie que d'arguments neutres, factuels et objectifs.

Reprenant les arguments déjà invoqués dans la demande à propos du calibre, la recourante allègue que la demande des consommateurs évolue et qu'il appartient à la philosophie des AOP/IGP de veiller à ce que les produits traditionnels puissent s'adapter à ces réalités, tout en conservant leur génie propre et leur spécificité.

A l'appui de sa seconde conclusion, la recourante conteste avoir jamais exclu l'utilisation de museau de porc lors de la procédure d'enregistrement dès lors que cet ingrédient était considéré comme viande et non comme couenne par les professionnels, que la loi n'imposait à l'époque pas de le déclarer comme tel et que plusieurs fabricants artisanaux et (semi-) industriels en mettaient traditionnellement dans leur recette. Elle ajoute que cette précision est devenue nécessaire pour éviter que les spécialistes de la certification considèrent son utilisation comme non conforme au cahier des charges.

D.

Invité à se prononcer sur le recours, l'OFAG en a proposé le rejet au terme de ses observations du 25 octobre 2007.

E.

Une séance d'instruction s'est déroulée le 11 mars 2009 au siège du Tribunal administratif fédéral. A cette occasion, une solution de compromis a été trouvée en ce qui concerne la première conclusion de la recourante. Ainsi, les parties se sont mises d'accord sur une nouvelle formulation de l'art. 3 al. 3 dernière phrase du cahier des charges. Un délai a par ailleurs été octroyé à la recourante afin qu'elle fasse savoir au Tribunal si elle maintenait ou si elle retirait sa deuxième conclusion du recours visant à compléter l'art. 7 ch. 1 du cahier des charges du saucisson vaudois de manière à autoriser l'utilisation de museau de porc dans la préparation.

F.

La recourante a déclaré maintenir la deuxième conclusion de son recours par courrier du 30 avril 2009.

G.

Admise à se prononcer une nouvelle fois à la suite de la séance d'instruction, la recourante a produit un mémoire complémentaire accompagné de nouveaux éléments de preuve le 8 juillet 2009. En substance, elle relève que les recettes avec ou sans museau ont

coexisté de tout temps. Elle fait valoir que la contradiction – apparente – entre le cahier des charges de la saucisse aux choux qui, à la différence de celui concernant le saucisson vaudois, mentionne la possibilité d'un usage facultatif de museau, s'explique notamment par le fait que l'un des auteurs du cahier des charges du saucisson vaudois n'avait jamais eu connaissance de l'utilisation facultative de museau par de nombreux fabricants dans la recette du saucisson vaudois, alors qu'il en avait parfaitement connaissance pour la recette de la saucisse aux choux vaudoise. Elle ajoute que, au sein de la commission appelée à rédiger le cahier des charges du saucisson vaudois, le seul membre qui savait que le museau de porc s'utilisait n'avait pas réagi considérant que le museau était de la viande. La recourante allègue en outre que, même s'il contient une part de couenne, le museau n'a jamais été considéré comme de la couenne mais comme de la viande. Pour terminer, elle relève que l'utilisation (facultative) de museau dans la recette du saucisson vaudois correspond à une pratique loyale et constante de la part de fabricants de saucisson vaudois industriels ou artisanaux. Elle joint également un rapport du 26 juin 2009 effectué sur son mandat par l'Agroscope Liebefeld-Posieux (ALP) sur l'impact de l'ajout de museaux sur la composition et les propriétés sensorielles du saucisson vaudois.

H.

Invité à se prononcer sur le mémoire complémentaire et les nouvelles pièces produites, l'OFAG a maintenu son point de vue au terme de sa réponse du 18 août 2009.

Les arguments avancés de part et d'autre dans la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du

20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises notamment par les autorités mentionnées à l'art. 33 let. d LTAF, soit la Chancellerie fédérale, les départements et les unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées.

1.2 Fondée sur l'ordonnance sur les AOP et les IGP et émanant d'une autorité de première instance subordonnée au Département fédéral de l'économie, la décision attaquée a pour objet de rejeter partiellement une demande tendant à la création d'un droit et constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA. Aucune des clauses d'exception de l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours.

1.3 La recourante, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteinte par cette décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

1.4 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 22a, 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

La décision attaquée a pour objet une demande portant sur dix modifications du cahier des charges. Huit d'entre elles ont été admises et ne sont pas remises en cause par la recourante. Ces modifications ont acquis force de chose décidée, sous réserve d'une éventuelle procédure d'opposition dans les trois mois qui suivront la publication de la décision dans la Feuille officielle suisse du commerce (art. 9 et 10 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP). L'objet de la présente procédure porte ainsi uniquement sur les modifications des art. 3 al. 3 et 7 ch. 1 du cahier des charges.

3.

L'art. 14 al. 1 de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAgr, RS 910.1) prévoit que le Conseil fédéral peut, pour garantir la crédibilité des désignations et pour promouvoir la qualité et l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles

transformés, édicter des dispositions sur la désignation des produits se distinguant par leur origine (let. d). A teneur de l'art. 16 LAgr, le Conseil fédéral établit un registre des appellations d'origine et des indications géographiques (al. 1). Il réglemente notamment : (let. a) les qualités exigées du requérant ; (let. b) les conditions de l'enregistrement, en particulier les exigences du cahier des charges ; (let. c) les procédures d'enregistrement et d'opposition ; (let. d) le contrôle (al. 2).

4.

Se fondant notamment sur cette disposition, le Conseil fédéral a arrêté l'ordonnance sur les AOP et les IGP. Cette ordonnance a subi diverses modifications contenues dans la novelle du 14 novembre 2007, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 (RO 2007 6109). La décision attaquée ayant été rendue avant cette modification, la question du droit applicable à la présente procédure se pose. L'art. 23 al. 1 de l'ordonnance prévoit à ce propos que les demandes d'enregistrement pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la modification du 14 novembre 2007 sont examinées selon le nouveau droit. La procédure de demande en matière d'AOP et d'IGP a pour but l'inscription dans le registre des appellations d'origine et des indications géographiques. Initiée par le dépôt d'une demande d'enregistrement, elle s'achève par l'enregistrement dans le registre si, après publication dans la FOsc (voir consid. 5 ci-dessous), aucune opposition n'a été formée contre la décision de l'OFAG ou si les éventuels oppositions ou recours ont été rejetés (art. 12 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP). La procédure de demande d'enregistrement n'étant dans le cas d'espèce pas achevée au sens de ce qui précède, il convient d'admettre que le nouveau droit est applicable. Au demeurant, en ce qui concerne les dispositions topiques du nouveau droit applicables à la présente procédure, il convient de constater qu'elles ne diffèrent pas essentiellement du droit appliqué par l'OFAG lorsqu'il a rendu la décision attaquée (RO 1999 303, 2000 379, 2001 143, 2002 573, 2003 4867) (arrêt du Tribunal administratif fédéral B-2226/2006 du 28 septembre 2007 consid. 3 ; ATF 133 III 105 consid. 2.1.1).

5.

Peut être enregistré comme indication géographique au sens de l'art. 3 al. 1 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP le nom d'une région, d'un lieu ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, qui sert à

désigner un produit agricole ou un produit agricole transformé originaire de cette région, de ce lieu ou de ce pays (let. a), dont une qualité déterminée, la réputation ou une autre caractéristique peut être attribuée à cette origine géographique (let. b) et qui est produit, transformé ou élaboré dans une aire géographique délimitée (let. c). Les dénominations traditionnelles des produits agricoles ou des produits agricoles transformés qui remplissent les conditions fixées à l'al. 1 peuvent être enregistrées comme indications géographiques (art. 3 al. 2). Elles ne peuvent être utilisées qu'aux conditions fixées par l'ordonnance sur les AOP et les IGP et peuvent être utilisées par tout opérateur commercialisant des produits agricoles ou des produits agricoles transformés qui sont conformes au cahier des charges correspondant (art. 1 al. 2).

5.1 La procédure d'enregistrement est définie aux art. 5 à 13 de l'ordonnance. Elle se présente en bref de la manière suivante : la demande doit être déposée par un groupement de producteurs représentatif d'un produit (art. 5 al. 1). Elle doit prouver que les conditions fixées par l'ordonnance pour l'obtention d'une indication géographique sont remplies (art. 6 al. 1) et doit être assortie d'un cahier des charges (art. 6 al. 3). L'OFAG prend l'avis de la commission et des autorités cantonales et fédérales concernées (art. 8) puis statue sur la demande en tenant compte particulièrement de l'avis de la commission (art. 9 al. 1). S'il admet la demande, il la publie avec les éléments principaux du cahier des charges dans la FO SC (art. 9 al. 2). En cas d'opposition dans les trois mois suivant la date de publication (art. 10 al. 2), l'OFAG statue après avoir consulté la commission (art. 11 al. 1). La dénomination est enregistrée au registre des appellations d'origine et des indications géographiques si aucune opposition n'est enregistrée ou si les éventuels oppositions ou recours ont été rejetés. L'enregistrement est publié dans la FO SC (art. 12). Le registre contient la dénomination, la mention IGP, le nom du groupement, le cahier des charges, la date d'enregistrement et la date de la publication de l'enregistrement (art. 13 al. 2).

5.2 A teneur de l'art. 7 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP, le cahier des charges comprend (let. a) le nom du produit comprenant l'appellation d'origine ou l'indication géographique ; (let. b) la délimitation de l'aire géographique ; (let. c) la description du produit, notamment ses matières premières et ses principales caractéristiques physiques, chimiques, microbiologiques et organoleptiques ; (let. d) la

description de la méthode d'obtention du produit ; (let. e) la désignation d'un ou de plusieurs organismes de certification ainsi que les exigences minimales relatives au contrôle (al. 1). Il peut également comprendre : (let. a) les éléments spécifiques de l'étiquetage ; (let. b) la description de la forme distinctive du produit si elle existe ; (let. c) les éléments relatifs au conditionnement, lorsque le groupement demandeur peut justifier que le conditionnement doit avoir lieu dans l'aire géographique délimitée afin de sauvegarder la qualité du produit et d'assurer la traçabilité ou le contrôle (al. 2).

Selon l'art. 14 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP, ce cahier des charges peut être modifié postérieurement à l'enregistrement et les demandes de modifications font l'objet de la même procédure que celle prévue pour les enregistrements, soit la procédure rappelée au consid. 5.1 ci-dessus.

5.3 En l'espèce, la procédure porte sur une modification du cahier des charges. Il convient dès lors de définir préalablement quelle est la portée et la nature juridique dudit cahier.

Les art. 14 al. 1 let. d et 16 al. 1 LAgr, sur lesquels se fondent l'ordonnance sur les AOP et les IGP, reprennent pour l'essentiel les formulations qui figuraient aux art. 18a al. 1 let. d et 18c de l'ancienne loi sur l'agriculture de 1951, tels qu'ils avaient été introduits par la nouvelle du 21 juin 1996 (RO 1997 I 1187). Au ch. 222.22 de son message du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole : Deuxième étape (politique agricole 2002) (FF 1996 IV 1), le Conseil fédéral le rappelle en renvoyant aux commentaires qu'il avait fait à ce propos dans son précédent message du 27 juin 1995 concernant le Paquet agricole 95 (FF 1995 IV 621). Il convient donc de s'y référer pour juger de la présente espèce.

Dans ce dernier message, le Conseil fédéral relève notamment que les appellations d'origine et les indications géographiques sont toujours le résultat d'une démarche volontaire de producteurs et de transformateurs désireux de produire et de promouvoir un produit spécifique dont les qualités originales ont un lien avec le terroir. Il souligne qu'il leur incombera dès lors de définir leur produit dans un cahier des charges qui comportera les éléments suivants : le ou les nom(s) du produit agricole pour lequel l'appellation d'origine ou l'indication géographique est souhaitée ; la description du produit avec

ses matières premières, ses principales caractéristiques physiques, chimiques, microbiologiques et/ou organoleptiques ; la délimitation de l'aire géographique ; la description de la méthode d'élaboration du produit et le système de contrôle. Il précisera également s'il existe des méthodes locales et constantes. Finalement, le Conseil fédéral relève que le cahier des charges sert de base au contrôle indispensable à la crédibilité du système et que l'organisme de certification devra s'assurer que les produits agricoles portant une dénomination protégée répondent aux exigences qu'il contient (p. 651 et 655).

La doctrine considère également que le cahier des charges est l'élément central de la demande et qu'il constitue pour ainsi dire le mode d'emploi pour l'élaboration d'un produit agricole déterminé. Il doit permettre aux producteurs de la région ou du lieu concernés, comme aussi aux organes de contrôle, de juger si un produit concret répond ou non aux conditions d'utilisation de l'appellation d'origine (LORENZ HIRT, *Der Schutz schweizerischer Herkunftsangaben*, Berne 2003, p. 137). Dans son guide de juin 2001 pour le dépôt d'une AOP ou d'une IGP, l'OFAG relève pour sa part que le cahier des charges représente la synthèse des exigences mises à la délivrance d'une AOP et d'une IGP pour le produit qu'il concerne et qu'il constitue l'aboutissement du consensus trouvé entre les professionnels de la filière sur la définition de leur produit et des conditions requises pour que les opérateurs commercialisant des produits agricoles ou des produits agricoles transformés puissent utiliser l'appellation figurant au registre. Il sert à empêcher la banalisation de ces produits ainsi qu'à garantir et mettre en pratique la relation avec le terroir formulée dans la demande (HIRT, *op. cit.*, p. 158).

Il ressort de ce qui précède que le cahier des charges contient en définitive la définition détaillée du produit protégé telle qu'elle a été établie par le groupement demandeur sous le contrôle de l'Etat. Cette définition détermine à la fois l'étendue des obligations à respecter en vue de l'utilisation d'une AOP/IGP et son corollaire, soit l'étendue de la protection à l'égard des tiers par l'effet de l'enregistrement (voir art. 17 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP). Quant à la nature juridique du cahier des charges, le Tribunal fédéral a considéré dans un arrêt du 28 juillet 2008 qu'il s'agissait d'une réglementation générale et abstraite devant être concrétisée par des décisions individuelles dans des cas d'espèce (ATF 134 II 272 consid. 3.2).

6.

Le cahier des charges tel que défini ci-dessus n'est cependant pas immuable et peut être ultérieurement modifié. Si l'art. 14 précité de l'ordonnance sur les AOP et les IGP institue la possibilité de modifier le cahier des charges postérieurement à un enregistrement et décrit la procédure à suivre dans un tel cas, il ne dit en revanche rien des limites dans lesquelles une modification peut être acceptée et notamment pas si les modifications qui touchent à l'essence même de l'AOP ou de l'IGP peuvent être enregistrées. Il s'agit dès lors d'examiner cette question en premier lieu.

Dans son message précité concernant le paquet agricole 1995, le Conseil fédéral relève que si les critères qui doivent figurer dans le cahier des charges servent à éviter une banalisation du produit doté d'une appellation d'origine, ils ne fixent par contre pas définitivement un mode de production, le cahier des charges pouvant toujours être adapté en fonction de l'évolution technique (FF 1995 IV 651). Il relève également que les art. 18a à 18c, soit les art. 14 à 16 actuels de la LAgr, répondent à la nécessité d'introduire dans la loi sur l'agriculture des dispositions destinées à promouvoir l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés (p. 648) en répondant notamment aux besoins des consommateurs qui exigent des informations supplémentaires sur les produits agricoles, notamment sur les modes de production et de transformation d'un produit, sur les caractéristiques spécifiques des produits, soit des caractéristiques sensorielles, optiques ou relatives aux composants ainsi que sur leur provenance, un produit devant sa renommée à une qualité liée à l'origine géographique, c'est-à-dire, à l'ensemble des facteurs propres à la région déterminée (ch. 111.2).

Il ressort de ce qui précède que la réglementation sur les AOP et les IGP ne doit pas conduire à figer les produits qui bénéficient de ces appellations au point de les désavantager par rapport aux produits non AOP ou IGP qui pourraient mieux répondre aux besoins de l'évolution technique ou des habitudes de consommation. Le cahier des charges doit ainsi pouvoir être adapté pour tenir compte d'une évolution technique touchant au mode de production et tenir compte par là des besoins d'adaptation de la filière de production. En outre, les appellations d'origine et les indications de provenance constituant l'un des éléments du dispositif visant à promouvoir l'écoulement des produits agricoles et des produits agricoles transformés, il serait

contraire à cet objectif d'empêcher une adaptation de l'offre de ces produits à l'évolution de la demande des consommateurs. Au demeurant, la teneur de l'art. 7 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP n'exclut pas que soient déterminées des règles techniques particulières applicables aux opérations aboutissant à différentes présentations d'un même produit sur le marché afin que celui-ci satisfasse, pour chacune de ces présentations, au critère de qualité recherché par les consommateurs, tout en offrant la garantie d'une origine certaine. Comme le relève en substance la Commission des appellations d'origines et indications géographiques dans le préambule à son rapport d'activité 2006 (consultable sous www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/00094/index.html?lang=frp), il s'agit, en présence d'une demande de modification du cahier des charges, de veiller d'une part à garder le haut niveau exigé au moment de l'enregistrement et non de le baisser après coup. Mais il convient dans le même temps de ne pas mettre en danger la fabrication de produits enregistrés en posant des exigences disproportionnées.

C'est à la lumière de ces principes qu'il convient d'examiner les conclusions de la recourante.

7.

La recourante conclut en premier lieu à la modification de la section 2 du cahier des charges «description du produit» par la suppression de la dernière phrase de l'art. 3 al. 3 (caractéristique physique) dont la teneur est la suivante : «Son calibre est de 50 à 65 mm, pour une longueur de 15 à 20 cm». A l'appui de ses conclusions, la recourante reprend les motifs déjà invoqués dans sa demande, à savoir que la caractéristique fondamentale du saucisson vaudois est d'être conditionné dans un boyau de porc dont le diamètre est variable et que chaque fabricant est tributaire de ces variations naturelles pour sélectionner les sections plus ou moins larges en fonction de la forme qui correspond à sa vision du produit et de la demande de ses clients. Elle ajoute que la longueur est en revanche plus directement dictée par la demande du consommateur, que la structure des ménages et les habitudes alimentaires se modifient et que la demande de petites pièces est en augmentation constante, non seulement pour les saucissons de la gamme Weight Watchers, mais aussi pour les saucissons traditionnels fabriqués par les artisans.

Dans ses observations, l'OFAG relève que la Commission s'était opposée à l'ajout du terme «généralement» demandé par la recourante à l'art. 3 al. 3 parce qu'elle le jugeait trop vague et qu'elle permettait aux fabricants de s'écarter du cahier des charges sans être inquiétés. La Commission ne s'étant en revanche pas opposée à ce que l'on trouve une formulation différente de cette disposition dans le sens d'un élargissement de la fourchette des valeurs mentionnées, l'OFAG ajoute que des discussions ont été entreprises pour trouver une solution de cette nature, mais que toutes les propositions faites, tout aussi imprécises, ont été également jugées incontrôlables. Il ajoute avoir appris que des saucissons de la gamme Weight Watchers étaient vendus sans être conformes au cahier des charges. S'étant lui-même procuré un tel saucisson, il a constaté qu'il ne présentait pas les caractéristiques d'un saucisson vaudois ni par son apparence ni par sa longueur, en l'occurrence de 11 cm. Le président du groupement demandeur lui ayant par la suite confirmé que la requête déposée visait à permettre de répondre à la demande toujours plus fréquente des consommateurs de pouvoir acheter des saucissons plus petits, l'OFAG en a conclu que le groupement demandeur s'écarterait trop de sa demande initiale.

7.1 La description du produit, notamment ses matières premières et ses principales caractéristiques physiques, chimiques, microbiologiques et organoleptiques (art. 7 al. 1 let. c de l'ordonnance sur les AOP et les IGP) est une disposition impérative à laquelle le groupement demandeur d'une AOP ou d'une IGP ne peut se soustraire. A côté des indications touchant à la spécificité du produit liée à son origine, respectivement à la personnalité du produit, il doit énumérer les propriétés importantes qui permettent de reconnaître le produit fini sur la base de la description qui en est faite. Au nombre des caractéristiques physiques du produit, on entend des déclarations concernant sa forme, son poids, sa densité, sa longueur ou sa couleur (HIRT, op. cit., p. 142 s). Ces éléments, notamment, servent de base au contrôle institué par l'art. 18 de l'ordonnance sur les AOP et les IGP dont le but est de garantir la conformité du produit au cahier des charges et de gagner ainsi la confiance des consommateurs (ISABELLE PASCHE, Le système de protection des appellations d'origine et des indications géographiques de produits agricoles : premières expériences et commentaires, in : Communications de droit agraire, 2001, p. 20 ; SIMON HOLZER, Geschützte Ursprungsbezeichnungen und geschützte geographische Angaben landwirtschaftliche Erzeugnisse,

Berne 2005, p. 359). De manière conséquente, tous les cahiers des charges des indications géographiques protégées déjà enregistrées et portant sur des produits de charcuterie, soit, dans l'ordre de leur enregistrement, la saucisse aux choux vaudoise, la saucisse d'Ajoie, le saucisson neuchâtelois et la saucisse à rôtir de St-Gall, contiennent des dispositions sur leur diamètre ou leur calibre et, à la différence du cahier des charges du saucisson vaudois, leur poids.

7.2 Il n'est en l'espèce pas contesté par les parties qu'un besoin d'adaptation est nécessaire pour tenir compte du fait que le frisé de porc qui sert au conditionnement du saucisson vaudois est un boyau naturel dont les dimensions peuvent varier et sur lesquelles le fabricant n'a guère de prise. La Commission des appellations d'origine et indications géographiques l'a d'ailleurs expressément admis lors de sa séance du 3 novembre 2005 et l'a confirmé dans son rapport d'activité de 2005 dans lequel elle a relevé ce qui suit : «Le groupement a proposé que les saucisses devaient "généralement" présenter un diamètre de 50 à 65 mm. L'expression "généralement" a gêné la Commission, selon laquelle elle n'est ni applicable ni contrôlable dans la pratique. Les boyaux étant un produit naturel, leur taille ne peut pas être normalisée. C'est pourquoi la Commission a demandé d'adapter la fourchette de telle manière qu'elle comprenne l'ensemble des boyaux» (ch. 7.2 ; rapport consultable sous www.blw.admin.ch/themen/00013/00085/00094/index.html?lang=frp). Il n'est pas contestable non plus, comme en atteste le courrier de la boucherie X. _____ du 15 mai 2007 et le succès rencontré par la gamme Weight Watchers, qu'une adaptation de la taille du saucisson vaudois est de nature à répondre à l'évolution des habitudes de consommation et, par voie de conséquence, à l'évolution de la demande des consommateurs pour de tels produits. Au regard de ce qui a été exposé au consid. 6, rien ne s'opposerait en principe à une modification des valeurs cibles ou à une formulation différente concernant le poids ou la taille des saucissons vaudois dans le cahier des charges. A cet égard, le fait que, selon l'OFAG, aucune infraction au cahier des charges n'a été signalée dans les rapports annuels des organismes de certification ne signifie pas encore que le besoin d'adaptation n'est pas réel. La recourante n'y conclut cependant pas mais demande la suppression de la disposition sur le calibre du saucisson. Au regard de ce qui a été exposé ci-dessus, la suppression pure et simple de la disposition en question ne peut être admise au vu du caractère impératif de l'art. 7 al. 1 let. c de l'ordonnance sur les

AOP et les IGP. De même, l'introduction du terme «généralement» à l'art. 3 al. 3 du cahier des charges reviendrait à vider de sa substance le cahier des charges dans la mesure où les critères qu'il contient en deviendraient indicatifs et non plus impératifs, empêchant par là un contrôle simple et efficace et se heurterait ainsi au principe de la sécurité du droit. Partant, c'est à juste titre que l'OFAG a refusé d'admettre la modification proposée par la recourante s'agissant de l'art. 3 al. 3 du cahier des charges.

7.3 Cependant, lors de la séance d'instruction du 11 mars 2009, un accord a été trouvé entre la recourante et les représentants de l'OFAG s'agissant de la première conclusion de la recourante. Les parties ont ainsi convenu d'une nouvelle formulation de la dernière phrase de l'art. 3 al. 3 du cahier des charges, dont la teneur est la suivante : «Son calibre est de 45 à 65 mm pour une longueur de 13 à 24 cm. Sa longueur est comprise entre le double et le quintuple du calibre».

Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que l'accord trouvé entre les parties s'agissant de l'art. 3 al. 3 dernière phrase du cahier des charges du saucisson vaudois a rendu sans objet la première conclusion de la recourante.

8.

La recourante conclut également à la modification de la section 3 du cahier des charges «description de la méthode de production» par l'ajout à l'art. 7 ch. 1 (fabrication du saucisson vaudois) de la phrase «le museau de porc peut être utilisé si les proportions de gras, de maigre et de collagène sont respectées». Elle conteste avoir jamais exclu volontairement l'utilisation de museau de porc lors de la procédure d'enregistrement en alléguant que cet ingrédient était considéré comme viande et non comme couenne par les professionnels et que plusieurs fabricants artisanaux et (semi-) industriels de la Broye vaudoise notamment en mettaient dans leur recette selon un usage traditionnel, loyal et constant. Ainsi, si elle a volontairement exclu les couennes, tel n'a pas été le cas du museau dont elle n'a simplement pas parlé. La recourante relève que, pour les mêmes raisons, les fabricants n'avaient eu aucune raison de faire opposition d'autant que la loi n'imposait à l'époque pas de déclarer le museau de porc comme tel. Soulignant le caractère facultatif de l'utilisation de museau de porc, la recourante ajoute que cette précision est devenue nécessaire pour éviter que les organismes de

certification considèrent son utilisation comme non conforme au cahier des charges. La recourante ne voit par ailleurs aucune contradiction avec le cahier des charges de la saucisse aux choux vaudoise qui permet expressément l'utilisation de museau de porc. Elle estime au contraire que la liste des composants facultatifs autorisés à l'art. 7 let. b du cahier des charges de la saucisse aux choux vaudoise vise essentiellement à permettre d'utiliser le foie, la langue et le coeur par exemple, qui ne sont pas considérés comme viande alors que, dans le cas du saucisson vaudois, le fait que seul le museau, considéré comme viande par la profession, entrainé en ligne de compte ne justifiait pas une mention explicite dans le cahier des charges. Enfin, la recourante affirme que, selon l'avis des experts de sa commission «Test produits», un examen attentif sur un produit cuit et refroidi permet facilement de distinguer entre de la couenne et du museau de porc.

Dans ses observations, l'OFAG relève que le cahier des charges de la saucisse aux choux vaudoise a été déposé simultanément à celui du saucisson vaudois par le même groupement. Il estime que si ce groupement a expressément prévu la possibilité de l'utilisation du museau pour la saucisse aux choux vaudoise alors qu'il ne l'a pas fait pour le saucisson vaudois, c'est bien qu'il l'a volontairement écarté au motif que cela ne correspondait pas aux usages locaux, loyaux et constants. Enfin, l'OFAG souligne l'argumentation contradictoire de la recourante qui, dans le cahier des charges de la saucisse aux choux vaudoise, mentionne le museau de porc dans la liste des ingrédients qui ne sont pas considérés comme viande et soutient au contraire qu'il s'agit de viande lorsqu'elle parle du cahier des charges du saucisson vaudois.

Dans son mémoire complémentaire, la recourante a modifié sa seconde conclusion en demandant que la dernière phrase de l'art. 7 al. 1 du cahier des charges du saucisson vaudois soit modifiée comme suit : «L'incorporation dans la pâte d'un maximum de 6% de museau de porc cuit et haché à 2 mm est admise à condition que les proportions de gras, de maigre et de collagène soient respectées».

8.1 Il convient d'examiner cette seconde conclusion de la recourante à la lumière des principes énoncés au consid. 6 ci-dessus.

La recourante fait valoir dans son recours qu'un examen attentif sur un produit cuit et refroidi permet facilement de faire la part entre de la couenne (soit des particules entièrement constituées de tissus conjonctifs, transparentes, brillantes et monochromes) et du museau de porc, constitué en partie seulement de tissus conjonctifs (soit des particules non homogènes, de couleur rosée, brillantes également, mais sur toute la surface). Lors de la séance d'instruction du 11 mars 2009, invitée à dire si l'on pouvait déduire de ces explications que le museau de porc contient, également, de la couenne (question n° 5), les représentants de la recourante ont répondu par l'affirmative. La recourante l'a du reste réaffirmé dans son mémoire complémentaire en relevant que, même s'il contient une part de couenne, le museau de porc n'a jamais été considéré comme de la couenne mais comme de la viande.

L'art. 4 du cahier des charges du saucisson vaudois prévoit que ce dernier est élaboré à partir d'un mélange de viande de porc comprenant au minimum 60% de viande maigre, dont la quantité de protéines totales est de 14% au minimum et celle du collagène représente au maximum 20% des protéines totales. L'art. 7 ch. 1 indique que la fabrication comporte notamment l'étape suivante : «Tri de la viande : le tri doit exclure les tendons, les couennes, les parties sanglantes et les ganglions ainsi que les autres parties étrangères. Le rapport entre la quantité de viande maigre et celle de lard est de 3 pour 2».

En l'espèce, dès lors que la recourante admet elle-même que le museau de porc contient de la couenne, la proposition tendant à en autoriser l'utilisation dans la recette du saucisson vaudois apparaît en totale contradiction avec l'art. 7 ch. 1 du cahier des charges qui exclut expressément la couenne dans le tri de la viande destinée à sa fabrication. A cet égard, peu importe que le museau ne soit pas exclusivement composé de couenne ; est seul déterminant le fait qu'il en contienne une part. Partant, la seconde conclusion de la recourante doit être rejetée pour ce premier motif déjà.

8.2 La recourante conteste avoir jamais exclu l'utilisation de museau de porc lors de la procédure d'enregistrement dès lors que cet ingrédient était considéré par les professionnels comme de la viande et non comme de la couenne.

Comme relevé ci-dessus, l'art. 4 du cahier des charges du saucisson vaudois prévoit que ce dernier est élaboré à partir d'un mélange de viande de porc. A cet égard, il est vrai que le Manuel suisse des denrées alimentaires, dans sa version de 1999, n'indique rien de spécifique s'agissant du museau de porc, à la différence de ce qui est mentionné s'agissant de la peau du museau de boeuf qui peut être assimilée aux couennes (chapitre 11 Viande et produits à base de viande, partie A, ch. I, pt. 1.2.2). Cela étant, l'on pouvait à tout le moins attendre des bouchers-spécialistes appelés à élaborer le cahier des charges du saucisson vaudois qu'ils sachent que le museau de porc contient une part de couenne. Ainsi, en excluant expressément l'utilisation de couenne dans la composition du saucisson vaudois, ces derniers admettaient par là que l'adjonction de museau de porc dans la recette dudit saucisson ne se révélait pas conforme à ce principe fondamental du cahier des charges.

8.3 La recourante soutient encore que les recettes étaient jalousement gardées au point que certains avaient préféré copier la recette des livres d'enseignement professionnels plutôt que de donner leur vraie recette quand le spécialiste avait mené son enquête dans le cadre de la préparation des cahiers des charges, puis de la certification ; chacun gardant le secret de sa recette, les experts et fabricants qui n'utilisaient pas de museau n'avaient pas connaissance que certains en utilisaient. Elle se prévaut de la méconnaissance de son principal spécialiste appelé à rédiger le cahier des charges quant au fait que certains producteurs utilisaient du museau de porc dans leur recette du saucisson vaudois.

L'on peut pour le moins s'étonner de cet argument. L'élaboration d'un cahier des charges, qui constitue en définitive l'aboutissement d'une demande d'IGP et son élément central, s'avère en effet être un processus de longue haleine nécessitant un examen approfondi et soigneux des qualités traditionnelles du produit afin de retranscrire au plus près les exigences de la filière concernée liées au produit, qu'elles soient d'ordre géographique, physique ou encore chimique. Fruit d'une démarche volontaire et commune entreprise par plusieurs professionnels d'une branche, la demande d'obtention d'une IGP résulte somme toute d'un consensus trouvé entre tous les acteurs souhaitant commercialiser par la suite leurs produits en utilisant l'appellation protégée. Dans ces conditions, le fait pour certains producteurs d'avoir soigneusement gardé secrète leur recette et,

conséquemment, d'avoir tu que le museau de porc pouvait entrer dans leur préparation, paraîtrait pour le moins peu compatible avec les principes à la base d'une IGP, laquelle résulte d'une volonté commune et recouvre l'accord de la profession (supra consid. 5.3). Si tel devait être le cas, comme le fait valoir la recourante, c'est à cette dernière qu'il revient d'assumer seule l'éventuel manque de transparence de ses membres.

Dans ce contexte, il sied de relever que, lors de la publication de l'enregistrement de l'IGP du saucisson vaudois, si tant est que certains producteurs se soient trouvés en total désaccord avec le cahier des charges proposé ne mentionnant pas la possibilité d'introduire du museau de porc dans la recette, aucun n'a toutefois formé opposition, ce qui laisse apparaître que les producteurs avaient bel et bien conscience du fait que cette adjonction ne correspondait pas à l'usage local, loyal et constant. D'ailleurs, lors de la séance d'instruction du 11 mars 2009, à la question d'un représentant de l'OFAG «Pourquoi n'a-t-on pas mentionné le museau de porc comme pour la saucisse aux choux», la recourante a répondu que «les bouchers de Payerne ont dû considérer que leur recette n'était pas compatible». Cela est confirmé par la déclaration suivante de l'un des représentants de la recourante dans un article du journal «La Liberté» paru le 8 juillet 2009 : «Par tradition, les artisans avaient toujours mis du museau de porc. Et ils ont préféré refuser la certification pour ne pas devoir changer leur savoir-faire. C'est aussi le cas pour d'autres charcutiers».

Cela paraît du reste d'autant plus évident que c'est le même groupement demandeur qui, parallèlement et simultanément, a déposé devant l'OFAG les deux demandes d'IGP pour le saucisson vaudois et pour la saucisse aux choux vaudoise. Or, dans le cas de la saucisse aux choux vaudoise, comme le relève l'OFAG, quand bien même le museau était prétendument considéré comme de la viande, le groupement demandeur a toutefois jugé nécessaire de préciser à l'art. 7 let. b du cahier des charges que le mélange destiné à la composition de la saucisse aux choux vaudoise pouvait contenir facultativement du museau cuit, de même que du foie, du coeur, de la langue, de la tête désossée ou de la bordure de lard. Ceci laisse là encore entrevoir que le fait de ne pas mentionner l'adjonction facultative de museau de porc dans la composition du saucisson vaudois, contrairement à ce qui a été prévu pour la saucisse aux choux vaudoise, était réfléchi.

Pour tous ces motifs, il convient de conclure qu'une modification du cahier des charges tendant à autoriser l'adjonction de museau de porc dans la recette toucherait à l'essence même de l'IGP en question sans que cela ne soit justifié par un besoin d'adaptation de la filière de production dans son ensemble. Cette modification irait par ailleurs au-delà de ce que l'on peut entendre par une adaptation technique touchant au mode de production. Il n'y a ainsi pas lieu de s'éloigner sur ce point de la décision attaquée, laquelle se fonde sur l'avis négatif exprimé par deux fois par la Commission des appellations d'origine et des indications géographiques (rapports d'activité de la Commission des appellations d'origine et des indications géographiques de 2006, ch. 7.2.3 et de 2005, ch. 7.2).

8.4 La lecture du rapport sur l'impact de l'ajout de museaux sur la composition et les propriétés sensorielles du saucisson vaudois établi le 26 juin 2009 par l'ALP sur mandat de la recourante ne saurait du reste conduire à une autre conclusion. Ainsi, comme le relève l'OFAG dans sa réponse au mémoire complémentaire, les analyses révèlent une différence significative sur la composition chimique des saucissons en tant que l'adjonction de museau de porc entraîne une augmentation significative de protéines du collagène. D'autre part, s'agissant de l'interprétation des résultats de la dégustation comparative, la recourante reconnaît elle-même que si le saucisson avec museau se pèle mieux et tient mieux à la coupe, son goût est légèrement moins bien évalué.

8.5 Sur le vu de ce qui précède, la seconde conclusion de la recourante doit être rejetée.

9.

Il s'ensuit que, pour autant qu'elle n'ait pas été rendue sans objet par l'accord trouvé entre les parties lors de la séance d'instruction du 11 mars 2009, la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation incomplète ou inexacte des faits et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit en conséquence être rejeté.

10.

Vu l'issue de la procédure, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement

du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 1'500.- et sont entièrement compensés par l'avance de frais déjà versée par la recourante le 27 août 2007.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante qui n'est pas représentée par un avocat (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Il est pris acte de l'accord intervenu entre la recourante et l'autorité inférieure lors de la séance d'instruction du 11 mars 2009 et de la nouvelle formulation de l'art. 3 al. 3 dernière phrase du cahier des charges du saucisson vaudois, dont la teneur est la suivante : «Son calibre est de 45 à 65 mm pour une longueur de 13 à 24 cm. Sa longueur est comprise entre le double et le quintuple du calibre».

2.

Le recours est rejeté dans la mesure où il n'a pas été rendu sans objet par l'accord trouvé entre les parties lors de la séance d'instruction du 11 mars 2009.

3.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'500.-, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant sera compensé par l'avance de frais déjà versée de Fr. 1'500.- dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 2006-08-22/132 ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire)
- à l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (en extrait ; courrier A)
- à l'Office fédéral de la santé publique (en extrait ; courrier A)
- à l'Office vétérinaire fédéral (en extrait ; courrier A)
- au Bureau fédéral de la consommation (en extrait ; courrier A)
- à l'Agroscope Liebefeld-Posieux (en extrait ; courrier A)
- au Département de l'économie du canton de Vaud (en extrait ; courrier A)

Le Président du collège :

La Greffière :

Claude Morvant

Nadia Mangiullo

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition : 7 décembre 2009