

**Commentaires**  
**Sur les aspects de la réforme de l'OCM du vin**

**Résumé sommaire**

Le présent rapport examine les conséquences, pour les producteurs de vin de qualité de l'Union Européenne, de la proposition de la Commission de réformer l'OCM (organisation commune du marché) du vin en mettant un terme au contrôle de la production des vins, et de l'introduction d'un système communautaire de protection des vins de qualité ainsi que des indications géographiques (IG).

La fin du système de potentiel de production (droits de plantation) diluera la valeur des vins sous indication géographique en permettant la surproduction au sein de la zone d'origine. Cette dévaluation va à l'encontre de l'objectif fixé pour l'OCM du vin de faire des IG l'avant-garde des exportations de vin de l'Union Européenne. Elle rend juridiquement incohérente l'intégralité de la proposition de la Commission.

L'utilisation des cahiers des charges des vins avec IG comme moyen de gestion du volume de la production, que la Commission semble promouvoir, serait incompatible avec l'Article 28 de la propre proposition de la Commission et avec les lois de l'Union Européenne et de l'OMC relatives aux indications géographiques:

- Le terroir actuel pour les vins avec IG a été établi au fil du temps et ne peut pas être réduit de manière arbitraire afin de limiter la production sans violer les nouvelles règles de spécifications des vins avec IG dans la proposition de la Commission :
- Les règles de rendement à l'hectare sont conçues pour des objectifs de qualité, et bien qu'elles puissent avoir un impact en termes de quantité, cette dernière ne peut pas être juridiquement leur objectif premier.

La limitation de la production des vins avec IG par la réduction du terroir limiterait *de facto* pour toujours la production de vin IG. La Cour Européenne a jugé que l'Article 33 du Traité CE peut constituer une justification à la limitation de la production (droit de propriété) mais uniquement si elle fait partie d'une organisation commune proportionnée et cohérente du marché. L'approche de la Commission serait donc conforme au critère de l'Article 33.

Un système de gestion de la production est nécessaire pour permettre la réduction ou l'augmentation de la production au sein d'un terroir plus large dépendant de l'équilibre entre l'offre et la demande ou, ainsi que dispose l'Article 33 du Traité CE, des besoins du producteur et de ceux du consommateur.

Des systèmes de gestion de la production mis en œuvre par des individus privés ou des groupes de producteurs de vins avec IG violeraient les règles de concurrence de l'Union Européenne. Ce type de restriction du droit de produire doit être prévu par les gouvernements, et dans le cas d'une nouvelle OCM Vin, le mieux est qu'elle relève de la responsabilité des Etats membres.

Il faut établir des règles claires dans l'OCM Vin sur la manière dont les Etats membres doivent exercer le contrôle de la production afin d'éviter toute discrimination entre les producteurs des différents Etats membres.

Les systèmes de contrôle de production doivent être spécifiques au secteur. Le système actuel de gestion de plantation (droit de plantation) du vin est le meilleur pour le secteur vinicole et doit être préservé afin de permettre la gestion de la production des vins avec IG dans un terroir plus large en fonction des besoins du marché et afin de répondre à l'objectif annoncé de faire des vins avec IG l'avant-garde des exportations de vin CE.

Le présent rapport n'examine pas les conséquences de la libéralisation du contrôle de la production des vins de table qui peut avoir des conséquences différentes mais tout aussi négatives sur le secteur des vins IG.

## 1. Introduction

O'Connor and Company, cabinet de conseils juridiques spécialisé dans les problèmes agricoles, a été sollicité afin d'examiner certains aspects de la proposition de la Commission de réformer l'OCM du vin.<sup>1</sup> Notamment, on nous a demandé d'étudier les proposition d'un nouveau registre des vins avec IG et la fin du système de potentiel de production (droits de plantation) qui est en vigueur depuis 1976.

La proposition de la Commission vise à libéraliser la production de vin dans l'Union Européenne afin de la rendre plus compétitive tant au sein de l'Union que sur les marchés internationaux. La proposition de la Commission estime que ces objectifs peuvent être atteints:

- Tout d'abord, en supprimant les restrictions concernant la plantation des vignes (ainsi que les modifications correspondantes concernant l'arrachage);
- Deuxièmement, par des modifications aux pratiques oenologiques utilisées pour la production des vins;
- Troisièmement, par la suppression de certaines restrictions dans l'étiquetage des vins ; et
- Enfin, par la création d'un système unique pour l'enregistrement et la protection des vins avec IG conforme à la réglementation OMC.

En pratique, la proposition de la Commission poursuit deux objectifs. Elle cherche tout d'abord à libéraliser les règles de production des vins de table, afin qu'ils soient plus compétitifs sur le marché de l'Union avec les nouveaux vins importés, et ensuite elle souhaite garantir la qualité des vins avec IG sur le marché international.

Concernant les vins de qualité et les vins de table avec IG, la Commission reconnaît que ces vins forment la majeure partie des exportations de vin de l'Union vers les marchés internationaux. Ainsi la Commission propose de prendre des mesures spécifiques les concernant. Ce sont ces vins qui deviendront les nouveaux vins avec IG de l'Union. Les nouveaux vins protégés avec IG, conformes aux règles de l'OMC et similaires aux IG pour les produits alimentaires, doivent devenir l'avant garde des exportations de l'Union.

Il est de l'essence même de la proposition de la Commission que la plupart des efforts de libéralisation de la production, de l'élaboration et de l'étiquetage doivent concerner les vins de table plutôt que les vins de qualité. Ainsi les modifications proposées par la Commission concernant les vins avec IG sont plus limitées puisque ces vins sont considérés comme obtenant de meilleurs résultats.

Cependant, les producteurs de vins avec IG sont concernés par la suppression du régime de plantations (droits de plantation), régime qui peut être utilisé pour limiter le volume global de production du vin. La fin du régime de plantations pourrait déboucher sur une surproduction de vins avec IG et ensuite sur une perte de qualité et de bénéfices. La Commission semble considérer que cette libéralisation de la production est essentielle afin d'assurer la compétitivité du secteur des vins de table.

La présente étude examine certains aspects des propositions de la Commission et notamment la proposition concernant le nouveau registre des vins IG. Elle explique ensuite la raison pour laquelle les règles relatives à la qualité des vins ne devraient pas en principe être confondues avec celles concernant le contrôle du volume de la production. Ce document étudie des solutions appropriées pour contrôler la production des vins avec IG en conformité avec les objectifs recherchés par l'Union dans la nouvelle OCM vin et la réglementation générale de l'Union dans le domaine agricole. La question posée est de savoir si les propositions de la Commission sur le contrôle de la production des vins avec IG sont efficaces, et sinon quelles sont les alternatives qui pourraient être introduites.

La conclusion à laquelle nous sommes parvenus est que d'une part, les règles concernant la qualité et la quantité ne devraient pas être confondues. Dans la mesure du possible, ces règles doivent être distinguées, Et d'autre part, que le contrôle de la production est mieux garanti lorsqu'il est placé sous la responsabilité des pouvoirs publics. En d'autres termes, les accords privés de limitation de la production pourraient être considérés comme une violation aux règles de concurrence de l'Union.

## 2. Vue d'ensemble des propositions concernant les nouveaux vins avec IG

Le chapitre III de la proposition de la Commission, intitulé « Désignations d'origine et indications géographiques » établit un cadre pour les vins avec IG conforme à la politique de qualité horizontale (IG) pour les produits agricoles et alimentaires (Règlement du Conseil (CE) No 510/2006).<sup>2</sup> La proposition crée deux types d'IG pour les vins : les indications géographiques protégées (IGP) et les appellations d'origine protégées (AOP).<sup>3</sup> Une nouvelle procédure d'enregistrement et de protection des noms géographiques est également mise en place.

L'« appellation d'origine » est définie comme le nom d'une région, d'un lieu spécifique ou, dans des cas exceptionnels, d'un pays, utilisé pour décrire un vin<sup>4</sup> et qui répond aux exigences suivantes:

- Sa qualité et ses caractéristiques sont essentiellement ou exclusivement dues à un environnement géographique particulier et à ses facteurs naturels et humains propres;
- Les raisins utilisés pour son élaboration proviennent exclusivement de cette zone géographique ;
- Il est obtenu à partir de variétés appartenant à *Vitis vinifera*.<sup>5</sup>

L'« indication géographique » est définie comme une indication se référant à une région, un lieu spécifique ou, dans des circonstances exceptionnelles, un pays, utilisée pour décrire un vin<sup>6</sup> qui répond aux exigences suivantes:

- Sa qualité, ses caractéristiques ou sa réputation peuvent essentiellement être attribuées à son origine géographique;
- Au minimum 85% des raisins utilisés pour sa production proviennent exclusivement de cette zone géographique;
- Il est obtenu à partir de variétés appartenant à *Vitis vinifera* ou d'un croisement entre l'espèce *Vitis vinifera* et d'autres espèces du genre *Vitis*.<sup>7</sup>

Les noms traditionnels seront considérés comme une désignation d'origine lorsqu'ils:

- a) désignent un vin;
- b) se réfèrent à une zone géographique;
- c) remplissent les conditions auxquelles il est fait référence aux points (i) à (iii) des exigences prévues pour la désignation d'origine.

La proposition décrit plus en profondeur le contenu exigé pour les demandes de protection des vins provenant d'une zone située dans un Etat membre<sup>8</sup> ou dans un pays tiers,<sup>9</sup> de même que la procédure conférant cette protection,<sup>10</sup> la protection effectivement conférée et les contrôles à réaliser par les Etats membres.<sup>11</sup>

## 3. Le système d'enregistrement

La proposition de la Commission prévoit des dispositions spécifiques concernant les désignations géographiques actuelles. Il est reconnu que les noms des vins, qui sont actuellement protégés conformément à l'Article 54 du Règlement 1493/1999 (vins de qualité produits dans une région déterminée)<sup>12</sup> et l'Article 28 du Règlement 753/2002 (vins de table avec indications géographiques),<sup>13</sup> seront exemptés, pour des motifs de certitude juridique, de demander l'enregistrement et seront automatiquement protégés conformément au Règlement proposé.

Cet enregistrement automatique n'est que temporaire. Les Etats membres doivent fournir à la Commission les informations et documents essentiels au titre desquels les appellations d'origine et indications géographiques actuelles ont été reconnues et protégées au niveau national. Ces informations seront incluses dans des dossiers techniques qui sont similaires au cahier des charges qui est actuellement exigé pour l'enregistrement des indications géographiques alimentaires. Faute de fournir ces informations dans un certain délai, les noms de vins seraient retirés du Registre Communautaire.<sup>14</sup> Par conséquent, les appellations d'origine ou indications géographiques perdraient leur protection non seulement au niveau de l'Union mais également au niveau national.<sup>15</sup>

L'Article 44(2) de la proposition de la Commission précise les éléments qui doivent être soumis pour un enregistrement permanent. Il prévoit :

### *1. Les dossiers techniques contenant:*

1. *Le nom devant être protégé;*
2. *Le nom et l'adresse du demandeur;*
3. *Un cahier des charges du produit qui doit permettre aux parties concernées de vérifier les conditions de production pertinentes à l'appellation d'origine ou à l'indication géographique, à travers:*
  - a) *une description du vin et de ses principales caractéristiques physiques, chimiques, microbiologiques et organoleptiques;*
  - b) *le cas échéant, les pratiques œnologiques spécifiques employées pour fabriquer le vin;*
  - c) *la délimitation de la zone géographique concernée;*
  - d) *les rendements maximum à l'hectare;*
  - e) *une indication concernant la ou les variétés de vignes à partir desquelles le vin est obtenu;*

- f) *les détails démontrant le lien avec la qualité, la réputation ou les caractéristiques et l'environnement géographique ou l'origine géographique;*
  - g) *les exigences applicables au titre des dispositions communautaires, nationales ou le cas échéant, des organisations interprofessionnelles, qui doivent en toute hypothèse être compatibles avec le droit communautaire en général;*
  - h) *le nom et l'adresse des autorités ou organismes vérifiant la conformité avec les dispositions de la spécification de produit et leurs rôles spécifiques.*
4. *Un document unique résumant le cahier des charges du produit.*

*II. La décision nationale indiquant la validité de la protection des appellations d'origine et des indications géographiques.*

Cette disposition, et la nécessité pour les vins avec IG ou sous appellation d'origine protégée de s'y conformer, pourrait avoir pour conséquence qu'un nombre important de vins actuels avec IG révisent la description de leur terroir et de leurs pratiques de production et la relation avec la qualité du vin, sachant que de nombreux vins avec IG sont protégés au titre de règles nationales qui n'exigent pas de cahiers des charges aussi détaillés.

Concernant le volume de la production des nouveaux vins avec IG, la Commission semble estimer que la reformulation des "cahiers des charges" des vins avec IG permettrait aux groupes de producteurs de vins avec IG de limiter la production à travers une redélimitation de la zone de production et une modification des règles de rendement à l'hectare. Comme on le verra ci-dessous, nous ne pensons pas que cela soit une approche légale ou appropriée.

#### **4. Potentiel de production et droits de plantation**

L'OCM Vin actuelle<sup>16</sup> contient des règles concernant le "potentiel de production" qui permettent de gérer le volume de production de vin dans l'Union. Ces règles sont généralement désignées par l'expression « régime de droits de plantation » et ont été introduites en 1976 pour faire face aux excédents structurels qu'a connus la filière pendant les années 1970. Elles ont tout d'abord été considérées comme une mesure temporaire mais leur application a été prorogée de manière continue. Leur objectif est de contrôler le volume de l'offre du produit fini (vin) au moyen d'un contrôle de la capacité de production de la matière première (grappe de raisin).

En plus des règles concernant le potentiel de production, l'Union verse des subventions pour éliminer des vins de la production. Il s'agit des "Primes d'abandon" généralement désignées par l'expression « incitation à l'arrachage ».

Les programmes de restructuration et d'arrachage ont été efficaces pour la promotion de la production de vin de qualité dans l'Union. Et malgré l'application de ces règles, il y a eu une augmentation de la zone totale plantée. Cette augmentation n'a concerné que le vin de qualité PRD (produit dans des régions déterminées) et les vins de table avec indication géographique (IG).<sup>17</sup>

Conformément à la proposition de la Commission, le système de potentiel de production doit être désormais formellement désigné système de droits de plantation. Le changement de nom est significatif. La loi ne se référera plus au potentiel de production mais aux droits de plantation. Il est difficile d'en connaître la raison. Il est manifeste que les termes "potentiel de production" se réfèrent à un concept beaucoup plus large que celui de droit de plantation, et on peut considérer que la modification des termes employés révèle une mauvaise compréhension par la Commission de l'idée originelle des réformes de 1976.

Le système de potentiel de production a toujours été considéré comme un outil flexible. Il ne s'agissait pas simplement de limiter la production mais aussi d'exploiter le potentiel de production de vin. La gestion du potentiel de production ne veut dire que cela. La production peut être gérée à la hausse comme à la baisse. En pratique, il y a eu une flexibilité considérable avec le système de potentiel de production. On peut le constater après le paquet prix de 1996/1997 puisque le Conseil a autorisé la plantation d'environ 10 000 hectares supplémentaires. De plus, les Etats membres ont fait preuve d'une flexibilité considérable. Par exemple, en 1998, la France a autorisé une augmentation de 9 800 hectares de production. Finalement, dans le cadre des réformes de 1999, 68 000 hectares supplémentaires ont été autorisés. Ainsi il est démontré par les faits que le concept de « potentiel de production » concerne autant l'augmentation du potentiel des vins que la limitation de la production.

Cela étant précisé, la Commission propose<sup>18</sup> que le système actuel (bien que renommé) soit conservé jusqu'au 31 décembre 2013 puis abandonné. Ainsi, après cette date, il n'y aurait pas de contrôle sur la plantation des vignes et par conséquent sur la production totale de vin de la Communauté. En rendant publiques les propositions, la Commission semble considérer que cet abandon du contrôle des plantations est au cœur de la libéralisation contenue dans la proposition.

#### **5. Les problèmes auxquels sont confrontés les producteurs de vin avec IG**

Actuellement les vins avec IG sont réglementés et contrôlés au niveau national. La zone de production (ou 'terroir') des différentes IG est définie dans la législation nationale, législation qui reflète les traditions et pratiques développées par les agriculteurs locaux au cours des générations et même des siècles. Ce terroir est souvent beaucoup plus étendu que la zone plantée de vignes. Par exemple, pour la dénomination "Rioja", la zone actuellement plantée de vignes est de 60

000 hectares mais le terroir total de la Rioja est de 350 000 hectares. Les chiffres pour le Côtes du Rhône sont de 61 000 hectares plantés sur un total de 120 000 délimités. Concernant les vins de Porto, les chiffres respectifs sont de 45 000 hectares plantés et de 250 000 hectares délimités. La production totale de vin de ces terroirs est actuellement gérée à travers les règles de potentiel de production qui limitent le droit de planter les vignes.

Concernant la réforme actuelle du régime applicable au vin, les producteurs de vin avec IG cherchent soit à maintenir les contrôles de production au moyen du maintien du système de potentiel de production, soit à faire introduire d'autres règles, distinctes des systèmes de protection et de promotion de la qualité, afin de permettre la gestion de la production.

## 6. Les propositions de la Commission concernant la gestion de la production

La Commission considère qu'elle a répondu de manière adéquate aux préoccupations des producteurs de vin avec IG dans sa proposition. La Partie 3.1 du mémorandum explicatif annexé à la proposition de réforme de la Commission indique:

*"Le système de restriction des droits de plantation sera prorogé de 2010 à 2013. Puis, à partir du 1er janvier 2014, la plantation des vignes sera libre afin d'améliorer la compétitivité. L'objectif est de permettre aux producteurs de vin compétitifs d'étendre leur production afin de reconquérir les anciens marchés et d'en acquérir de nouveaux dans l'Union Européenne et dans les pays tiers.*

*Cependant, les nouvelles réalités du marché et les compétences des Etats membres concernant l'accès au statut d'appellation d'origine protégée ou d'indication géographique, par exemple la délimitation de la zone, la fixation des rendements maximum, et d'autres règles plus strictes concernant la production, l'élaboration et l'étiquetage, ainsi que la fin du filet de sécurité en matière de distillation limiteront de facto le nombre d'hectares et éviteront un excès de production. Toute nouvelle décision de production reflètera intégralement la capacité des producteurs à trouver des débouchés pour leurs produits."*<sup>19</sup> [Caractères gras ajoutés par le rédacteur]

La Commissaire, Mme Fisher Boel, a mis l'accent sur cette possibilité dans un discours en date du 4 juillet 2007, au cours duquel elle a déclaré:

*"Certes, le secteur a besoin d'un certain niveau de gestion. Mais nous ne devons pas le diriger à l'excès jusqu'à aboutir à un lent déclin.*

.....

*Je comprends les inquiétudes concernant un environnement sans droits de plantation, mais je pense que l'on peut y répondre.*

*Sans les débouchés artificiels que constituent les mesures de distillation, les producteurs planteront davantage de vignes seulement s'ils pensent que le marché les récompensera en conséquence.*

*De plus, les Etats membres disposeront toujours des pouvoirs adéquats pour contrôler l'utilisation des indications géographiques (IG) Nous ne sommes pas en train de parler d'une liberté totale."*<sup>20</sup> [Caractères gras ajoutés par le rédacteur]

Ces références mettent en évidence les indications qui ont été données de manière informelle aux producteurs de vins avec IG selon lesquelles le volume de la production de vin avec IG peut être limitée, non par le maintien du système de potentiel de production, mais par la gestion des cahiers des charges des vins avec IG et du terroir.

On peut en tirer un certain nombre de conclusions :

- La Commission accepte l'idée selon laquelle un certain contrôle du volume de la production est nécessaire;
- La proposition de la Commission ne permet que la limitation de facto de la production;
- La Commission ne propose pas de système de gestion de la production qui permette tant le développement que la limitation de la production ;
- Les contrôles peuvent et doivent être mis en œuvre au niveau des Etats membres.

Avant d'étudier ces problèmes, on doit se souvenir que la Commission ne suggère pas d'abandonner l'ensemble des règles régissant le vin. Elle propose simplement de les modifier. Les règles concernant les processus de production, l'étiquetage et le soutien financier aux agriculteurs perdureront ainsi que le critère clé de la protection des frontières. Ainsi, les réformes de la Commission sont limitées et ne constituent pas une libéralisation totale du marché. Ce qui est en jeu, c'est la manière la plus appropriée de gérer le marché, et non l'introduction du *laissez faire*. La proposition doit par conséquent être conforme aux objectifs du Traité CE, Article 33 aux termes duquel les intérêts divers doivent être pesés et les moyens doivent être proportionnés aux objectifs.

## 7. L'approche de la Commission est elle efficace ?

L'idée de la Commission selon laquelle la production des vins avec IG peut être limitée par les règles IG ne fonctionnera pas. Les lois IG sont relatives à la qualité, et seulement de manière incidente au volume de production. De plus, et c'est essentiel en matière de conformité à l'Article 33 CE, un système de contrôle de la production ne peut avoir pour unique approche de limiter la production.

### *Les spécifications IG comme moyen de contrôle de la production*

La Commission semble considérer que les règles proposées pour l'enregistrement et le contrôle des vins avec IG sont un moyen approprié pour limiter la production des vins avec IG. Cette conclusion est basée sur le fondement de l'idée selon laquelle il peut y avoir une limitation *de facto* de la production par une délimitation plus stricte du terroir sur lequel le vin IG peut être produit et de contrôles plus stricts des rendements à l'hectare.

Les idées de la Commission soulèvent des difficultés tant pratiques que théoriques. Le problème le plus sérieux est d'ordre juridique et théorique. En effet, d'un point de vue juridique, la Commission propose d'abuser du concept de l'IG au point de rendre l'intégralité de la proposition de réforme du secteur vitivinicole de la Commission incompatible avec l'Article 28 de la proposition de la Commission, l'Article 22 de la Convention OMC TRIPS relative à la protection des droits de propriété intellectuelle et l'Article 33 du Traité CE.

L'idée de réduction du "terroir" crée des problèmes considérables. Le terroir est généralement défini comme une région avec une spécificité topographique, un sol et des conditions climatiques qui donnent une certaine qualité au vin produit dans cette région. L'idée de terroir est centrale dans le concept d'IG. Ce terroir a été reconnu, sur la base de l'expérience pratique au cours des années et finalement codifié en droit national, et correspond à une certaine zone qui confère certaines qualités à un vin. Dès lors, comment les utilisateurs de ce terroir pourraient ils, subitement et conformément aux dispositions du chapitre III du règlement envisagé, déterminer que le terroir « réel » est plus petit que ce qu'il est aujourd'hui. Il s'agit en effet d'inviter les demandeurs d'un statut IG, conformément aux règles proposées, soit à redéfinir le terroir, ce qu'ils ne sont certainement pas capables de pouvoir faire, ou d'inventer des différences avec le terroir actuel afin de se conformer au projet d'Article 28 (2) du règlement proposé.

L'approche *de facto* de la Commission pour limiter la production constitue une violation majeure du concept d'indication géographique au point de saper la relation essentielle entre origine et qualité. L'idée même d'indication géographique consiste dans le fait que si un producteur a une terre au sein de la zone définie et produit le vin conformément aux spécifications techniques (ou dossier technique pour suivre la terminologie de la proposition de la Commission), ce producteur est en droit d'utiliser le nom d'origine concernant le produit alimentaire ou le vin. L'introduction au sein du système des IG d'une fonction de limitation de la production ne peut pas être justifiée en soi. Les IG définissent la qualité. Elles ne définissent pas la quantité (bien que les rendements à l'hectare puissent légitimement être ajustés pour des raisons de qualité en fonction du temps une année). L'introduction du concept de quantité, en soi, dans le système de l'IG saperait la nature même des IG et la protection qui leur a été accordée par l'OMC.

L'Article 22.1 de la Convention OMC relative aux aspects commerciaux des droits de propriété intellectuelle (TRIPS)<sup>21</sup> fournit une définition essentielle des IG. Le fait que les règles OMC relatives à la protection des IG aient été placées au sein de la Convention TRIPS met l'accent sur le fait que les IG sont des droits de propriété intellectuelle. Les IG se trouvent au côté des brevets, marques commerciales et copyrights au panthéon de la propriété intellectuelle qui doit être protégée. La reconnaissance des IG comme propriété intellectuelle date du premier traité international protégeant la propriété intellectuelle qui a été signé, la Convention de Paris pour la protection de la propriété intellectuelle en 1883.

La Convention TRIPS précise clairement qu'il y a une différence entre le droit des IG et celui des marques commerciales mais qu'elles sont toutes deux sur le même plan. En pratique la principale différence entre les IG et les marques commerciales réside dans le fait que les marques commerciales sont détenues à titre individuel alors que les IG sont collectives. Cette différence a un impact dans le cadre de la présente étude. Lorsqu'une collectivité contrôle une IG, il peut y avoir des problèmes de droit de la concurrence à régler alors que ce n'est pas souvent le cas concernant les marques commerciales qui sont détenues individuellement.

La définition TRIPS est quelque peu différente de celle des appellations d'origine ou dénominations d'origine qui existent actuellement au niveau national dans le secteur du vin. La définition TRIPS prévoit que les IG sont:

*'...des indications qui identifient un bien comme provenant du territoire d'un Membre, ou d'une région ou localité de ce territoire, dans lesquels une qualité, une réputation ou autre caractéristique donnée du bien peut être attribuée essentiellement à son origine géographique'.<sup>22</sup>*

Il n'y a pas d'élément économique dans cette définition. Elle se réfère exclusivement à la qualité, la réputation ou les caractéristiques du bien. Tout abus de droit ou de fait de la nouvelle règle juridique concernant les vins avec IG, tel que l'introduction ou l'application d'un élément économique, particulièrement une application qui pourrait être considérée comme endossée par la Commission ou le Conseil, serait une violation des obligations de la Communauté envers l'OMC.

L'Article 28 de la proposition de la Commission reflète à juste titre cette obligation plus large de la Communauté dans le droit de l'OMC. Ainsi, la Commission n'a pas inclus d'élément économique dans les cahiers des charges fixés à l'Article 28(2) (autres que celui, relatif aux rendements maximum<sup>23</sup>, qui sera étudié ci-dessous). C'est tout à fait normal. L'Article 28(2) définit la qualité. Il ne concerne pas le volume de la production. Et s'il le faisait, ce serait en violation de l'Article 22.1 de la Convention TRIPS.

Ces mêmes considérations s'appliquent à l'abus potentiel du concept de rendement à l'hectare, dans la mesure où les cahiers des charges des IG contiennent des règles relatives au rendement à l'hectare qui sont essentiellement liées à la qualité et non à la quantité. Même s'il est vrai que les règles de rendement à l'hectare peuvent avoir un effet sur la quantité de vin IG produite, ce n'est pas l'objet des règles. Il ne s'agit que de la conséquence inévitable pour garantir la qualité du vin IG.

L'utilisation des autres aspects des règles IG qui nécessitent tant un cahier des charges qu'une preuve de conformité à ce cahier des charges pourrait également poser des problèmes. Comme on le verra ci-dessous concernant le Jambon de Parme et le San Daniele, toute tentative par les groupes de producteurs de produits avec IG de limiter la production en se servant des cahiers des charges ou des contrôles de conformité aux cahiers des charges peut également constituer une violation des règles de concurrence CE (voir partie 8).

La conclusion en matière juridique est claire. Tout abus des règles IG pour limiter la production dans les actions des groupes de producteurs de produits avec IG serait tout d'abord une violation des obligations OMC et d'autre part serait probablement une violation des règles de concurrence de la Communauté.

L'approche de la Commission sape le concept même d'IG et anéantit les efforts faits sur le plan international pour protéger les IG européennes. De manière ironique, la Commission affaiblirait la propriété intellectuelle de ce type de vins (vins avec IG) alors qu'elle espère qu'ils seront un moyen de pénétration plus efficace des marchés à l'exportation. Cela mine l'objectif même de la réforme.

Sur le plan pratique, l'approche de la Commission pourrait nécessiter la remise à plat des limites territoriales qui ont été définies avec le temps et codifiées en droit national. La révision de ces limites impliquerait un travail considérable, sans parler des difficultés pratiques et des litiges probables qui surviendraient au cours, et à cause, de ce travail. On peut trouver un exemple des conséquences de la proposition de la Commission dans la longue procédure Margaux en France.

Les vignes du Château d'Arsac étaient situées à la limite même du terroir Margaux. Le nouveau propriétaire du château a demandé l'extension de ce terroir pour y inclure ses terres. Il a pu démontrer scientifiquement qu'il n'y avait pas de différence entre ses terres et celles du Margaux ni de différence de climat ou d'autres conditions. Ainsi, il a fait valoir que ses terres étaient des terres Margaux (alors que d'autres terres Margaux ne l'étaient pas). Le groupe de producteurs de vins avec IG Margaux a refusé d'accepter l'extension du terroir. En France, le terroir est défini par l'INAO (organisme français de contrôle des dénominations vinicoles). M. Raoux, propriétaire du Château d'Arsac a pu démontrer, après de nombreux efforts, que l'INAO avait commis une faute dans sa délimitation du terroir Margaux. Une nouvelle délimitation a alors été effectuée afin d'inclure le Château d'Arsac et d'exclure d'autres terres qui avaient été auparavant intégrées dans le terroir Margaux. Les viticulteurs dont les terres ne sont plus classées au sein du terroir Margaux poursuivent actuellement en justice l'INAO.

La Commission semble soutenir de nouvelles délimitations et/ou réductions de délimitations. En sus des problèmes juridiques posés par cette approche, la Commission propose en réalité que de nombreux viticulteurs IG se trouvent dans la même situation que le scénario Margaux.

Il existe une autre conséquence dans l'approche de la Commission qui affaiblit la raison d'être des réformes proposées. La Commission a indiqué que son objectif est, en général, la libéralisation de la production et des marchés (même si elle reconnaît qu'une certaine limitation de la production est nécessaire pour les vins avec IG). L'idée de délimiter, dans les cahiers des charges et par conséquent en droit communautaire,<sup>24</sup> les zones (ou terroir) qui peuvent être plantées en les calquant sur les zones de production actuelles, restreint de manière quasi permanente la zone totale susceptible d'être exploitée en vins avec IG. Si un vin avec IG avait du succès et que la zone de production devait être étendue, cela nécessiterait une modification des cahiers des charges.<sup>25</sup> Mais comment un terroir, une fois qu'il a été défini, peut-il être étendu ? Cela impliquerait que la définition originelle n'était pas correcte. Et même si cela était possible, il s'agit d'un processus qui prend trois ans ou plus aux termes du Règlement 510/2006<sup>26</sup> et pourrait même prendre plus longtemps aux termes des nouvelles règles IG.

Ainsi, en pratique, l'approche de la Commission est de bureaucratiser la situation plutôt que de la libéraliser. La conséquence juridique est que la Commission introduirait un système de limitation de la production et non un système de gestion de la production. Cela va à l'encontre de la philosophie que la Commission cherche à introduire.

L'autre suggestion d'ordre pratique de la Commission pour limiter la production de vin IG est d'utiliser les règles de rendement à l'hectare. Celles-ci sont conçues pour assurer la qualité du vin et non le volume de la production. Le rendement est fixé chaque année par des experts sur la base des conditions climatiques pendant la saison de pousse afin de s'assurer que les meilleures raisins sont récoltés au meilleur moment, de la manière la plus appropriée afin d'assurer la meilleure qualité pour le vin. Si les producteurs étaient contraints de limiter la récolte sur la base de

contrôles de volume, ils perdraient la possibilité de déterminer les rendements pour des objectifs de qualité. En fait, la Commission incite les agriculteurs à abuser des règles qui ont été conçues pour d'autres buts. Si les viticulteurs agissaient de cette manière, on pourrait alors soutenir que le viticulteur n'a pas respecté le cahier des charges pour cette IG, et en général, que l'Union Européenne n'a pas respecté les règles OMC relatives aux IG.

Finalement, concernant les aspects pratiques de l'approche de la Commission, on doit remarquer qu'elle impliquerait un grand chantier dans la rédaction des dossiers techniques ou cahiers des charges. Ce chantier devra être mené pour environ 4 500 cahiers des charges individuels qui devront être rédigés pour environ 4 500 vins IG existant actuellement. Si la Commission accepte la nécessité des contrôles de production, elle ne peut pas se fier aux talents des rédacteurs individuels pour les réaliser. Cela introduit de facto une possibilité de discrimination entre les producteurs disposant de bonnes capacités de rédaction et ceux qui n'en bénéficient pas. Ou, en d'autres termes, entre ceux qui ont les moyens de se procurer une assistance et ceux qui ne les ont pas.

## **8. La production doit être contrôlée**

Toutes les parties au débat sur l'avenir de l'OCM du vin s'accordent à penser que le changement est nécessaire. Toutes les parties conviennent également que, dans certaines situations, et notamment concernant les vins avec IG, la gestion de la production doit être maintenue. Nous avons vu, dans la partie précédente, que l'idée de la Commission selon laquelle les nouvelles règles IG peuvent être utilisées comme un moyen de limiter la production ne serait ni légale ni flexible pour mettre en œuvre un contrôle de production (qui doit inclure le développement comme la limitation).

*La gestion de la production peut être légale alors que la limitation de la production pourrait ne pas l'être*

Il est clair que la Commission reconnaît la nécessité d'une certaine forme de contrôle de la production. Cela n'est pas surprenant. La gestion de la production est au cœur des objectifs de la politique agricole commune de la Communauté. Le Traité CE, Article 33 fixe ces objectifs comme étant :

- (a) augmenter la productivité agricole en promouvant le progrès technique et en s'assurant du développement rationnel de la production agricole et de l'utilisation optimale des facteurs de production, notamment la main d'œuvre.;*
- (b) par conséquent, assurer un niveau de vie juste à la communauté agricole, notamment en augmentant les revenus individuels des personnes pratiquant l'agriculture;*
- (c) stabiliser les marchés;*
- (d) assurer la disponibilité de l'offre;*
- (e) s'assurer que les biens parviennent aux consommateurs à des prix raisonnables*

La Communauté met en œuvre ces objectifs en assurant un prix élevé des produits agricoles au moyen d'une protection des frontières, de subventions de production et d'interventions sur le marché. Durant les 15 dernières années, la Communauté a commencé à s'écarter des subventions de production, des interventions et des prix élevés. Les réformes ont été introduites progressivement à partir de 1992. Cependant, la Commission détient toujours un certain contrôle sur la production dans tous les secteurs agricoles. Cela est essentiel pour atteindre les mêmes objectifs que ceux que la Communauté a toujours cherché à atteindre.

La Commission, sur son site dédié à l'agriculture, déclare désormais que :

*Le but de la politique agricole commune (PAC) est de fournir aux agriculteurs un niveau de vie raisonnable, aux consommateurs une alimentation de qualité à des prix équitables, et de préserver nos traditions rurales.<sup>27</sup>*

Les contrôles de production sont en définitive toujours requis afin d'atteindre ce but. Les réformes de la PAC n'abandonnent pas l'idée d'un contrôle de la production. La Communauté abandonne plutôt le soutien des prix à la production comme principal outil de gestion.

Les contrôles de production sont parfaitement compatibles avec les textes OMC. Ils ne sont pas concernés par la Convention relative à l'Agriculture et sont par conséquent totalement compatibles avec cette dernière. Les systèmes de limitation de la production ne sont pas non plus incompatibles avec le GATT. En fait, le GATT Article XI autorisait les restrictions à l'importation et à l'exportation nécessaires à la mise en œuvre de systèmes de gestion de production, acceptant ainsi implicitement qu'ils sont souvent nécessaires.<sup>28</sup>

Alors que la Commission considère clairement qu'une certaine forme de limitation de la production serait bénéfique pour le secteur de vins avec IG, elle ne propose pas de système de gestion de la production. Il existe une différence juridique clé entre ces deux concepts. La limitation de la production en l'absence d'autres mécanismes pour développer la production peut ne pas être conforme à la politique agricole commune telle que définie à l'Article 33 CE.

La Cour de Justice a examiné ce problème en détail dans l'affaire 44/79.<sup>29</sup> Cette affaire s'est présentée à la suite de l'introduction du système de potentiel de production temporaire en 1976. Mme Hauer, viticultrice allemande, a fait valoir que la limitation des droits de plantation était une violation du droit fondamental de propriété. La Cour s'est demandé si *'les restrictions introduites par les dispositions contestées correspondent en fait aux objectifs d'intérêt général par la*



Communauté.’ La Cour a alors indiqué que les dispositions en question ‘doivent être considérées dans le contexte de l’OCM du vin.’ La conclusion clé de la Cour figurait au paragraphe 25 du jugement:

*‘Considérées dans leur ensemble, ces mesures montrent que la politique initiée et partiellement mise en oeuvre par la Communauté consiste en une OCM liée à une amélioration structurelle du secteur de production de vin. Dans le cadre des directives fixées par l’Article 39 du Traité CEE [désormais Article 33 Traité CE] cette démarche cherche à atteindre un double objectif, soit d’une part l’établissement d’un équilibre durable sur le marché du vin à un prix permettant des bénéfices pour les producteurs et un juste prix pour les consommateurs et d’autre part, l’obtention d’une amélioration de la qualité des vins commercialisés. Afin d’obtenir ce double objectif d’équilibre quantitatif et d’amélioration qualitative, les règles communautaires relatives au marché du vin disposent une large gamme de mesures qui s’appliquent tant au stade de la production qu’à celui de la commercialisation du vin.’*

L’essence du raisonnement de la Cour est qu’avant de pouvoir déterminer si un élément spécifique ou une nouvelle règle est compatible avec les dispositions de l’Article 33 du Traité CE qui recherche un équilibre des droits des producteurs et de ceux des consommateurs, il est nécessaire d’examiner l’organisation commune dans son ensemble et de comprendre ses objectifs.

Quels sont les objectifs clairs des nouvelles propositions de la Commission qui, si elles sont adoptées, deviendront des règles de droit communautaire? Concernant la qualité des vins, l’objectif est de faire des vins IG avec de l’Union l’avant-garde du développement de la production et des exportations. Cependant, la Commission propose que les agriculteurs individuels ou les groupes d’agriculteurs, au moyen des cahiers des charges des IG, limitent la production d’une manière qui ne permet pas (ni en pratique ni en droit) le développement de la production. Comme la proposition de la Commission contient une contradiction, on peut valablement faire valoir que l’approche de la Commission n’atteint pas les objectifs de l’Article 33 CE et serait une violation du principe de proportionnalité.

La proposition de la Commission ne répond pas au critère fixé par la Cour d’équilibrer les droits et obligations pour différentes raisons. Tout d’abord, elle définit de manière permanente le droit de propriété relatif aux vignes. Deuxièmement, elle n’envisage pas l’hypothèse d’une plus forte demande des consommateurs d’un vin avec IG. Troisièmement, elle ne crée pas de mécanisme pour s’assurer que l’offre et la demande permettent aux viticulteurs d’obtenir un prix juste pour leur produit sans faire subir un fardeau au consommateur.

Peut-on considérer que l’abandon du contrôle de la production et le fait de laisser le marché déterminer l’équilibre entre producteurs et consommateurs mettrait l’OCM du vin dans le cadre de l’Article 33 CE ? On peut valablement faire valoir que la réponse à cette question est négative. Nous avons vu ci-dessus que les mécanismes utilisés pour assurer l’équilibre requis au sein d’une OCM peuvent être variés dans la mesure où ils parviennent au résultat requis (ils sont efficaces) et font partie de l’équilibre global au sein de l’organisation commune elle-même.

Hormis la considération essentielle que rien ne montre que dans le secteur agricole un marché incontrôlé soit le meilleur moyen de réaliser l’équilibre entre l’offre et la demande, il existe une objection plus spécifique à l’approche de la Commission. Les objectifs b, c, d, et e du Traité CE ne font pas état de la notion abstraite d’offre et de demande mais de la notion concrète que les agriculteurs bénéficient d’un niveau de vie juste, que les marchés sont stabilisés, que les produits soient disponibles et que les consommateurs paient un prix raisonnable. L’approche “laissez faire” d’abandon des règles de potentiel de production aura pour résultat que les viticulteurs ne bénéficieront pas d’un niveau de vie juste mais pourront être privés de leur activité, que les marchés ne seront pas stabilisés, que les produits de vins IG pourront ne pas être disponibles et que les consommateurs ne seront pas satisfaits.

Sur quelle base la Commission a-t-elle conclu que l’équilibre requis par l’Article 33 CE est mieux atteint en supprimant les règles de potentiel de production ? Sur quelle base la Commission a-t-elle conclu que l’objectif spécifique des vins avec IG dans la nouvelle OCM du vin (c’est-à-dire être l’avant-garde des exportations) est atteint par les moyens proposés ? On peut conclure que les moyens proposés pour atteindre cet objectif ne sont ni proportionnés ni appropriés par rapport à l’objectif recherché.

La proposition est par conséquent juridiquement défectueuse car elle ne suggère qu’un système de facto de limitation de la production plutôt qu’un système de gestion de la production au bénéfice des producteurs et consommateurs.

*Qui peut gérer la production et comment?*

Le litige relatif au contrôle des cahiers des charges concernant le Jambon de Parme et le San Daniele met en évidence certains problèmes juridiques concernés par la gestion de la production. Ce problème concerne la violation des règles de concurrence CE par la mauvaise utilisation du contrôle du cahier des charges technique pour contrôler le volume de la production.

En juin 1996, l’Office de la Concurrence italien a mené une enquête sur les consortiums de producteurs de San Daniele et de Jambon de Parme, qui supervisent et contrôlent la qualité de leurs produits respectifs.<sup>30</sup> Chaque consortium a adopté un programme de production pour 1995, fixant un plafond de production totale et le divisant entre les sociétés membres sur la base de leurs parts de marché historique.

L'Office a indiqué que la définition des plafonds de production et des quotas devrait être considérée comme une convention qui restreint la concurrence aux termes de la partie 2 de la loi anti entente italienne (Loi no. 287/1990). Le fait que la loi qui crée le système de protection des dénominations d'origine ait permis aux consortiums d'établir des programmes de production et que ces programmes aient été par la suite approuvés par les Ministères concernés n'a pas été considéré suffisant pour exonérer les consortiums de l'application de la loi anti entente. En fait l'approbation ministérielle n'était simplement qu'une ratification a posteriori de la décision des consortiums.

Cependant, à la demande des consortiums, l'Office a accordé une exemption pour les contrats d'une durée de deux ans au titre de la partie 4 de la Loi. On a fait remarquer que, puisque d'autres moyens moins restrictifs de contrôler la qualité de la production fournis par la législation n'étaient pas encore disponibles, les contrôles quantitatifs de production pouvaient être employés pendant une année supplémentaire jusqu'à ce que d'autres moyens moins restrictifs de contrôle de qualité deviennent disponibles.

En janvier 1999, l'Office de la concurrence italien a rejeté la demande des consortiums Jambon de Parme et San Daniele visant à proroger l'autorisation des accords de production qui leur avaient été accordés jusqu'au 31 décembre 1998 au titre de l'article 4 de la loi no. 287/1990. *'En examinant la demande, l'Office a estimé que les conditions permettant la délivrance de l'autorisation à l'époque n'étaient plus réunies'.*

En juin 1996 le Règlement de la Commission CE no. 1107/96, qui enregistrait Jambon de Parme et San Daniele comme des dénominations d'origine protégées, est entré en vigueur. Pour les produits bénéficiant d'une désignation d'origine protégée, la production et les contrôles sont (désormais) régis par le Règlement du Conseil 510/2006. En donnant ses raisons pour refuser la prorogation de l'autorisation, l'Office a indiqué que la fixation des quantités devant être produites était à la fois inutile et inappropriée concernant l'objectif déclaré de s'assurer que la production des jambons bénéficiant d'une désignation d'origine protégée se conformait aux méthodes prescrites, puisque cette tâche est désormais exécutée par des organismes désignés en droit italien et en droit communautaire.

La Communauté a en effet des règles spéciales pour l'application des règles de concurrence au secteur agricole. Cependant, les exceptions sont limitées. L'Article 82 CE concernant l'abus de position dominante et les fusions s'applique intégralement. Il existe une exception limitée à l'Article 81 CE relatif à la collusion entre des acteurs économiques en concurrence avec les coopératives agricoles. L'approche de la Communauté concernant l'application des règles de concurrence au secteur agricole figure au Règlement du Conseil 1184/2006 (codification du Règlement 26/62). Ce règlement fixe l'application des règles de concurrence au secteur agricole et, notamment, les exceptions concernant les coopératives agricoles. Dans ce règlement, le critère clé est que les coopératives ne sont pas autorisées à facturer des prix identiques. Le contrôle du volume est toujours considéré comme un moyen de fixer ou de maintenir les prix.

En tout cas et dans une série d'affaire dont Frubo<sup>31</sup> et Dijkstra<sup>32</sup>, les juridictions CE ont jugé que cette exception devait être interprétée de manière restrictive. La plupart des affaires ont concerné l'entrée et la sortie des organisations coopératives. Lorsque les règles de la coopérative sont trop restrictives, la Commission et les Tribunaux ont jugé que l'exception ne s'appliquait pas. Généralement les règles des coopératives concernent les achats communs de matières premières afin d'obtenir un meilleur prix, des règles commune de commercialisation, et des critères et engagements d'offre. Par exemple, dans le secteur du lait, ce ne sont pas les coopératives laitières qui fixent le volume de la production mais le système distinct de quotas de production organisé par la Communauté.

La sévérité de l'approche de la Communauté afin de s'assurer que les opérateurs du marché ne sont pas en collusion pour gérer le marché ou fixer les prix s'applique de manière aussi stricte au secteur agricole qu'aux autres secteurs. Cela peut être clairement observé dans la décision de la Commission AROW-BNIC, OJ 1982/L 379/1. Cette affaire concernait le secteur du cognac. La Commission a estimé que les accords privés visant à fixer les prix du cognac se trouvaient en violation des règles de concurrence même si ils avaient été confirmés par le gouvernement français. Le raisonnement concernant les prix s'applique également au contrôle du volume de production afin de maintenir les prix.

De plus, l'exception ne s'applique qu'aux coopératives agricoles. On ne peut affirmer de manière définitive que les groupes de producteurs de produits avec IG gérant les IG sont en fait des coopératives agricoles. Il est possible que certains groupes de producteurs de produits avec IG bénéficient d'exceptions limitées aux règles de concurrence mais que d'autres n'en bénéficient pas.

Le concept juridique qui se détache de l'affaire du jambon en Italie ainsi que le bref aperçu de l'application du droit CE de la concurrence aux coopératives est que le concept IG et notamment les cahiers des charges et les contrôles sur ces cahiers des charges ne peuvent pas être utilisés pour violer les règles de concurrence. Par déduction et en droit, ils ne peuvent pas être utilisés pour affaiblir le concept IG.

#### *La gestion de la production est cependant nécessaire*

La libéralisation des droits de plantation ne renforcerait pas le secteur des vins avec IG, elle aurait plutôt un résultat opposé en affaiblissant le caractère attractif des vins avec IG et même le concept d'IG en lui-même. La libéralisation pourrait même avoir pour conséquence l'élimination des IG comme indicateurs de qualité.

Conformément à une étude réalisée par YKems en 2006<sup>33</sup>, le scénario suivant est l'issue probable de la libéralisation des droits de plantations dans le secteur des vins IG :

- La surproduction de vins avec IG provoquerait une baisse des prix, cette baisse des prix conduirait à un affaiblissement de la position spécifique des vins avec IG par comparaison avec les autres vins (non IG) ;
- Aux termes des propositions de la Commission, les producteurs de vins avec IG ne seraient pas facilement en mesure de limiter la production et de l'augmenter afin de répondre à la demande et aux attentes des consommateurs;
- La baisse des prix aurait pour conséquence l'incapacité des producteurs de vins avec IG à supporter tous les coûts supplémentaires liés à la production des vins;
- Des éléments cruciaux pour les producteurs de vins sans IG, tels que la concurrence sur les prix et la construction d'une réputation basée sur des marques commerciales plutôt que sur les IG, deviendront de plus en plus importants, et également pour les producteurs de vins avec IG;
- La perte de réputation et des considérations de prix conduiront à la production d'un vin de moindre qualité, qui deviendra « emblématique » (c'est-à-dire lié à la « réputation IG » de qualité);
- Les négociants ne seront plus en mesure d'assurer un retour sur leur investissement dans la commercialisation et la promotion des vins avec IG.

Dans ce scénario, seuls les producteurs qui peuvent commercialiser leurs vins sur la base d'une réputation solide continueront à produire des vins avec IG, et cela ne constituera qu'une petite proportion de la production actuelle de vins avec IG. Les autres producteurs de vins avec IG seront forcés de ne produire que des vins de table de qualité moindre en raison des coûts et des marges impliqués.

La moindre diversité des vins européens avec IG affaiblirait alors à son tour le secteur ainsi que l'intérêt des consommateurs pour les vins avec IG. Sur la base de ces considérations, la production des vins avec IG nécessite une gestion continue et flexible. Afin d'éviter une surproduction structurelle, le secteur devrait rester contrôlé soit en maintenant le système de potentiel de production, soit en introduisant d'autres mesures de contrôle de production, soit en combinant les deux moyens.

Nous concluons qu'il est tout à fait nécessaire qu'un mécanisme de gestion de la production soit organisé dans le secteur du vin avec IG.

## **9. Comment contrôler la production !**

Les attendus de la proposition de la Commission, ainsi que les déclarations du Commissaire à l'agriculture indiquent que la Commission admet la nécessité de gérer la production des vins avec IG. Mais ainsi que nous l'avons vu, les moyens limités prévus par la proposition de la Commission seraient illégaux s'ils étaient utilisés dans cet objectif. Ainsi d'autres moyens doivent être étudiés ainsi qu'un autre fondement juridique de ces moyens introduits dans la proposition de la Commission.

Le droit agricole communautaire reconnaît la nécessité de contrôles de production dans un grand nombre de secteurs agricoles. Ainsi dans le secteur des céréales, il existe un système de jachère, des quotas pour le lait et le sucre, des pénalités pour la coresponsabilité laitière, et des limites de la quantité de produit que les coopératives peuvent prendre à partir du marché pour les fruits et légumes. Un système différent a été conçu pour les différents secteurs.

Les juridictions communautaires ont jugé que le Conseil avait compétence dans le cadre de l'Article 33 pour adopter et mettre en œuvre ces contrôles lorsque c'était nécessaire sur le plan économique afin d'atteindre les objectifs de la politique agricole commune. Voir en général et notamment concernant le vin l'affaire 44/79 Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz dans laquelle la Cour de Justice a jugé que la restriction sur les nouvelles plantations de vignes était conforme à l'Article 33 du Traité CE (ex Article 39).<sup>34</sup>

Un système de contrôle de la production par la mise en jachère ne fonctionnerait pas dans le secteur du vin. Les vignes ont besoin d'un certain nombre d'années pour atteindre une maturité de production et produiront des raisins même si elles sont abandonnées. Une fois abandonnées, elles perdront leur qualité et ne pourront pas être facilement remises en état pour permettre une production de qualité. Il ne serait pas possible de les laisser en jachère de la même manière que les champs et même dans ce cas, la politique de mise en jachère applicable aux céréales permet tout de même une utilisation limitée des terres concernées. Les vignes n'ont qu'une seule utilisation et il n'existe pas d'autre possibilité d'utiliser la terre.

Le système de quotas peut de prime abord sembler adaptable au secteur du vin mais présenterait d'importantes difficultés. Les volumes de production varient considérablement d'une année sur l'autre et, concernant les vins avec IG, les changements de volume peuvent résulter de la gestion de la qualité au moyen des règles de rendement à l'hectare. Ainsi, la fixation de quotas individuels et nationaux serait complexe.

Ainsi des dispositifs particuliers seront nécessaires pour la gestion de la production du vin. Ces dispositifs doivent refléter la nécessité d'améliorer la compétitivité et être flexibles afin de répondre aux variations de la production et des

conditions de commercialisation. Le vin demeure un produit agricole et l'expérience des 3 000 dernières années montre que la gestion de la production des produits agricoles est nécessaire pour assurer l'équilibre compétitif entre production et consommation à long terme.

## **10. Des règles de potentiel de production pour les seuls vins avec IG seraient légales**

Le système actuel de potentiel de production a été introduit en 1976 et s'est avéré être un outil efficace et utile pour le contrôle de la production de vin. Cela n'est pas étonnant. Il a été conçu spécifiquement pour le secteur du vin. Cela est également normal. Tous les systèmes de gestion de la production doivent être adaptés aux spécificités des différents secteurs agricoles qu'ils gèrent. Des systèmes qui ne seraient pas spécifiques aux différents secteurs ne fonctionneraient pas.

La légalité du système de gestion de la production a été examinée par la Cour de Justice et confirmée par cette même Cour. Il n'y a donc aucune question quant à la légalité du maintien de ce système tel qu'il est.

L'affaire 44/79 Hauer contre Land Rheinland-Pfalz établit clairement que ce système est légal dans le cadre de l'organisation globale du marché du vin. La question qui doit maintenant être étudiée est celle de la compatibilité du système de potentiel de production, concernant uniquement les vins avec IG, avec l'Article 33 CE. Nous pensons fermement qu'un système de potentiel de production limité serait conforme au droit communautaire.

La nouvelle OCM du vin est fondée sur la reconnaissance que la Communauté produit des vins avec IG et des vins sans IG. La nouvelle OCM mettra par conséquent en œuvre un système à deux niveaux. Il semble qu'aucun élément ne soit incompatible avec l'Article 33 dans la conception d'un tel système. Serait-il alors possible de créer des critères différents pour les deux secteurs différents du vin et notamment d'établir un système de contrôle de production (qui pourrait comporter des limitations ou des développements) pour un secteur et pas pour l'autre?

Pour répondre à cette question, nous devons étudier comment un viticulteur est rattaché au secteur des vins de table ou à celui des vins avec IG. Aux termes de la proposition de la Commission, les vins actuels avec IG seront automatiquement protégés et inclus au registre IG pour autant que l'Etat membre concerné adresse une demande d'enregistrement et les informations nécessaires au plus tard le 31 décembre 2010.

Ainsi, avant 2010 les groupes de producteurs de vins avec IG devront en effet formuler une demande (par l'intermédiaire de l'Etat membre) de prorogation du statut du vin avec IG en fournissant à l'Etat membre toutes les informations nécessaires afin d'établir la conformité avec l'Article 28 de la proposition de la Commission. Le viticulteur peut choisir de ne pas continuer à produire du vin de qualité avec IG ou de transférer son activité dans celui des vins de table. La proposition de la Commission ne ferme pas les options. Il s'agira d'un choix volontaire de chaque viticulteur et de chaque groupe de vin sur le type de règles par lesquelles ils souhaitent être régis. C'est comme cela que ça se passe aujourd'hui. Un viticulteur appartenant au terroir avec IG est toujours libre de produire du vin qui ne se conforme pas aux cahiers des charges de l'IG. Ainsi le choix du secteur (vins de table ou vin avec IG) dans lequel un viticulteur souhaite exploiter son activité est volontaire.

Aux termes de la proposition de la Commission telle qu'elle est actuellement rédigée, des règles différentes s'appliqueront déjà aux deux secteurs. Il y aura des règles différentes pour les vins de qualité dans le nouveau système IG. Il y aura des règles d'étiquetage et de processus d'élaboration différentes pour chaque secteur. L'introduction d'un nouveau jeu de règles différenciées et notamment l'un qui gère la production ne cause en soi aucun problème juridique dès lors qu'un élément de choix est maintenu. Si le viticulteur souhaite intégrer le secteur du vin avec IG, il doit alors accepter les règles applicables à ce secteur dont, le cas échéant, les règles de gestion de la production. S'il décide d'opter pour le secteur des vins de table, il est alors possible qu'aucun système de gestion de la production ne s'applique.

Si la Commission accepte que la proposition ne maintienne le système de potentiel de production que pour les vins avec IG, ce système devra être applicable à tout le terroir couvert par une l'IG en question. Dans le cas contraire, il pourrait être possible pour un producteur de vin de table, libéré du système de potentiel de production, de planter du vin de table au sein du terroir et, si le viticulteur se conforme au cahier des charges de l'IG, de vendre son vin en tant que vin avec IG. Au titre du droit IG, personne ne peut empêcher un producteur qui se conforme au cahier des charges de l'IG d'utiliser cette dénomination.

## **11. La mise en œuvre des contrôles du volume de la production**

A quel niveau le système de gestion de la production des vins avec IG devrait-il être mis en œuvre ? L'idée inhérente à la proposition actuelle de la Commission est que le contrôle de la production doit être effectué par les groupes de producteurs de vin avec IG par la manipulation des cahiers des charges. On a démontré que cette approche était illégale dans l'Union et très probablement incompatible avec le droit OMC. Il est donc nécessaire d'adopter une autre approche.

Les groupes de producteurs de vins avec IG ou un autre organisme devraient-ils avoir le droit de gérer la production jusqu'à pouvoir contrôler le volume de cette production ? L'attribution de telles compétences à ces groupes pose des difficultés juridiques.

Tout d'abord, Il faut tout être très attentif à ne pas confondre le rôle d'un groupe de producteurs de vins avec IG qui a pour objectif de maintenir la qualité et celui d'un groupe qui poursuit des objectifs de limitation du volume de la production. Cela irait à l'encontre du concept même des IG telles qu'elles sont définies par l'OMC et pourrait affaiblir le respect par l'Union de cette disposition. Ainsi il n'est pas évident qu'un groupe de producteurs de vins avec IG puisse être l'organisme chargé de la gestion du volume de la production.

D'autre part, il existe des problèmes pratiquement insurmontables en matière de droit de la concurrence qui résulteraient d'un scénario qui donnerait compétence à un groupe de producteurs de vins avec IG ou à un organisme privé différent du groupe IG en matière de gestion du volume de la production. Cet organisme privé pourrait être une « organisation interprofessionnelle » prévue par l'Article 55 de la proposition de la Commission. La gestion des volumes de production est tellement liée au maintien des prix sur le marché qu'il s'agirait d'une violation évidente de l'Article 81 CE si des personnes physiques agissant au sein d'une IG ou d'un groupe interprofessionnel s'engageaient dans cette pratique. Etant donné la décision de la Commission concernant AROW-BNIC citée ci-dessus, il est tout à fait improbable que la Commission accepte d'une quelconque manière cette pratique et considère qu'elle entre dans le cadre de l'exception prévue à l'Article 2 du Règlement du Conseil 1184/2006.

Même si cela était juridiquement possible, l'utilisation des organisations interprofessionnelles pour gérer la production poserait un autre problème général. Dans quelle mesure les opérateurs à différents stades de la production et de la commercialisation pourraient-ils être en droit de déterminer quels viticulteurs au sein du terroir IG peuvent ou ne peuvent pas planter ? L'organisation interprofessionnelle peut être en mesure de recommander l'augmentation ou la diminution du volume de la production mais elle ne serait sûrement pas en mesure de déterminer quel viticulteur devrait profiter d'une telle décision ou au contraire en subir les inconvénients.

Le problème de la réduction ou de l'expansion des droits des viticulteurs d'utiliser leur bien de la manière qu'ils estiment appropriée est une question qui dépend à juste titre du gouvernement et n'est pas du domaine privé. Les gouvernements définissent l'étendue des droits de propriété et déterminent le moment où les contraintes à l'exercice du droit de propriété sont nécessaires. C'est typiquement le cas concernant les permis de construire et l'impact social ou environnemental de certaines activités. Les restrictions au droit de propriété exigent l'équilibre entre différents droits et obligations de différents groupes au sein de la société.

Le problème du droit de propriété concernant les biens agricoles a été examiné à maintes reprises par les juridictions CE. Dans une décision de 1992 de la CJCE, concernant les quotas laitiers, il a été jugé :

*16 les règlements ainsi interprétés ne violent pas le droit de propriété ou la liberté des producteurs concernés de poursuivre une activité. Ces droits, qui font partie des droits fondamentaux dont le respect est assuré par la Cour, ne sont pas des droits absolus mais doivent être envisagés dans le cadre de leur fonction sociale. Par conséquent, les restrictions peuvent être imposées à l'exercice de ces droits, notamment dans le contexte d'une organisation commune des marchés, pour autant que ces restrictions correspondent effectivement aux objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, concernant l'objectif poursuivi, une ingérence disproportionnée et intolérable portant préjudice à la substance même de ces droits (voir par exemple le jugement rendu dans l'affaire 5/88 Wachauf contre Bundesamt fuer Ernaehrung und Forstwirtschaft [1989] ECR 2609, paragraphe 18).<sup>35</sup>*

On peut ainsi constater que l'Etat conserve effectivement le droit de restreindre l'usage de la propriété mais que ces restrictions doivent être équilibrées et non disproportionnées et doivent être effectuées dans l'intérêt général. Les personnes privées ne sont pas en mesure d'exercer cette évaluation de l'équilibre et de restreindre les droits de propriété comme la Commission semble l'envisager dans l'organisation commune proposée du marché du vin. Seul le gouvernement peut déterminer la mesure dans laquelle les droits doivent être restreints ou équilibrés.

De plus, et de manière essentielle concernant le titulaire du contrôle de la gestion de la production, la décision gouvernementale de restreindre ou étendre le volume de la production, évite les trois problèmes posés par l'attribution de cette compétence à des personnes privées. Il n'est pas question de violation de la concurrence par des personnes privées puisqu'aucun accord n'est nécessaire, il n'existe pas de confusion dans les groupes IG concernant la nature de leur objectif et ces organismes peuvent demeurer volontaires, et enfin aucune menace ne pèse sur la compatibilité des règles IG de l'Union avec les règles OMC.

## **12. La proposition de la Commission doit être amendée**

La décision de maintenir le système de potentiel de production pour au minimum les vins avec IG nécessitera des amendements à la proposition de la Commission telle qu'elle est actuellement rédigée. Plutôt que de proposer des dispositions spécifiques dans le texte, la présente étude expose certains principes à prendre en considération par la Commission.

- Revenir aux termes “potentiel de production” car il rend compte de manière plus large de l’idée de gestion de la production par opposition à l’idée étroite de limitation de la production;
- Indiquer clairement que ce sont les Etats membres, dans le cadre de directives claires précisées par le droit communautaire, qui ont compétence pour mettre en œuvre les règles de potentiel de production;
- Définir les organismes que les Etats membres doivent consulter avant de prendre des décisions de développement ou de limitation de la production et les problèmes économiques, culturels et sociaux qui doivent être pris en considération pour prendre ces décisions ;
- S’assurer que les procédures sont publiques et transparentes ;
- S’assurer que les règles de potentiel de production s’appliquent à l’ensemble du terroir.
- S’assurer qu’un secteur de vin de table libéralisé n’empiète pas sur un terroir IG.
- Prendre en compte l’impact de la suppression du potentiel de production dans le secteur des vins de table sur le secteur des vins avec IG puisque ces secteurs sont complémentaires et ne s’excluent pas mutuellement.

### 13. Conclusions

Il existe un consensus sur le fait que la production de raisins doit être gérée afin de gérer la production de vin dans la Communauté.

Les idées de la Commission sur le contrôle de la production ne fonctionnent pas en pratique, gèlent le marché à son niveau actuel de production, ne permettent pas le développement de la production, et ne respectent pas les dispositions de l’Article 28 de la proposition de la Commission, de l’Article 33 du Traité CE et de l’Article 22.1 de la Convention OMC TRIPS.

Les contrôles de production doivent par conséquent être mis en oeuvre de manière différente. Afin d’être compatibles avec l’Article 33 CE, la méthode doit refléter la nécessité d’un équilibre entre les intérêts des producteurs et ceux des consommateurs. Cela doit permettre l’équilibre de l’offre et de la demande et par conséquent la limitation comme le développement de la production.

Les contrôles de production ne peuvent être confondus avec ceux qui concernent la qualité de la production des vins avec IG. La qualité provient du terroir et des moyens de production. Elle n’est pas un moyen de contrôle du volume de la production. Utiliser les règles sur la qualité pour limiter le volume de la production rendrait le système incompatible avec l’Article 28 de la proposition de la Commission et l’Article 22.1 TRIPS.

Donner à des organismes privés le droit de contrôler le volume de production pourrait bien impliquer une violation des règles de concurrence CE, aussi ces types de contrôle doivent de préférence être exercés par le gouvernement.

La manière la plus efficace d’atteindre l’objectif commun d’amélioration de la position concurrentielle des vins IG avec tant sur le marché intérieur qu’au niveau international est de permettre le maintien des règles de potentiel de production pour les vins IG.

La nouvelle OCM du vin doit fixer clairement les règles de potentiel de production, les institutions chargées de les appliquer, les critères utilisés pour augmenter ou diminuer la production, et les zones et types de vin auxquelles elles doivent s’appliquer.

Enfin, la Commission doit prendre en compte l’impact de la plantation de vins de table à proximité ou au sein d’un terroir IG et les conséquences d’une possible suppression des règles de potentiel de production pour les vins de table sur le secteur des vins avec IG puisque les deux secteurs ne sont pas indépendants.

- <sup>1</sup> Proposition de Règlement du Conseil sur l'OCM du vin COM(2007) 372 final 2007/0138 (CNS), disponible sur [http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/presentations/wine\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/capreform/wine/presentations/wine_en.pdf).
- <sup>2</sup> Règlement 510/2006 du 20 mars 2006 sur la protection des indications géographiques et des appellations d'origine pour les produits agricoles et alimentaires, OJ L 93, 31 Mars 2006, p. 12.
- <sup>3</sup> Actuellement la définition de qualité des vins psr et des vins de table IG est contrôlée et protégée au niveau national et simplement confirmée au niveau communautaire.
- <sup>4</sup> Y compris les vins liquoreux, vins pétillants, vins semi pétillants, ou vin de vendange tardive.
- <sup>5</sup> Article 27.1 (a) de la proposition
- <sup>6</sup> Voir également la note précédente
- <sup>7</sup> Article 27.1 (b) de la proposition
- <sup>8</sup> Article 28 de la proposition
- <sup>9</sup> Article 29 de la proposition
- <sup>10</sup> Articles 31- 34 de la proposition
- <sup>11</sup> Articles 38 – 44 de la proposition
- <sup>12</sup> Règlement du Conseil 1493/1999 du 17 mai 1999 sur l'OCM du vin, OJ L 179, 14/07/1999, p. 16.
- <sup>13</sup> Règlement de la Commission 753/2002 du 29 avril 2002 établissant certaines règles pour l'application du Règlement du Conseil 1493/1999 concernant la description, la désignation, la présentation et la protection de certains produits du secteur vinicole, OJ L 118, 4.5.2002, p. 1–54.
- <sup>14</sup> Article 44(3) de la proposition
- <sup>15</sup> Article 31(8) de la proposition qui indique que la protection nationale provisoire prendra fin à la date de la décision de la Commission indiquant que les conditions de protection ne sont pas satisfaites.
- <sup>16</sup> Règlement 1493/1999 du 17 mai 1999, Articles 2 à 7.
- <sup>17</sup> Document de travail de la Commission Européenne pour l'OCM du vin, Février 2006, p. 43.
- <sup>18</sup> Malgré les efforts de la Communauté pour rédiger des textes clairs et simples, l'Article 80 qui termine le système n'est pas rédigé de façon simple.
- <sup>19</sup> Ibid., disponible sur [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007\\_0372en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0372en01.pdf)
- <sup>20</sup> Ibid., disponible sur <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/458&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- <sup>21</sup> Voir texte de la Convention TRIP et une brève vue d'ensemble sur <http://www.wto.org>.
- <sup>22</sup> Article 22.1 de la Convention TRIP.
- <sup>23</sup> Le droit de définir le rendement maximum à l'hectare n'est pas conçu pour limiter ou développer la production, mais pour s'assurer que les caractéristiques du vin sont respectées en fonction des conditions climatiques chaque année, des variétés de raisin et du terroir. Toute augmentation ou réduction du volume de la production résultant de ces contrôles des rendements maximum est secondaire par rapport à l'objectif de qualité et ne peut juridiquement constituer l'objectif principal.
- <sup>24</sup> Les spécifications et dossiers techniques font partie du droit communautaire au sein du processus d'enregistrement. Les règles IG confèrent aux producteurs dans une certaine zone définie le droit exclusif d'utiliser un nom public (par exemple Bordeaux) concernant un vin s'ils se conforment aux spécifications ou dossiers techniques. Ainsi le dossier technique ou spécification doivent être juridiquement établis et être rendus publics pour que tout producteur de vin de ce terroir concerné puisse s'y conformer et bénéficier de l'utilisation du nom.
- <sup>25</sup> La modification ne concernerait pas seulement les zones mais bien évidemment doit constituer un lien avec les terres et la qualité à mesure que ces terres seraient étendues.
- <sup>26</sup> La Commission a actuellement en cours 300 demandes d'enregistrement d'IG alimentaires et cette charge augmente. On dispose de peu de temps pour amender les spécifications. Ce problème sera probablement bien pire lorsque la Commission devra traiter les 4 500 spécifications vinicoles au cours de la période de trois ans entre 2010 et 2013.
- <sup>27</sup> Ibid., disponible sur [http://www.europa.eu/pol/agr/index\\_en.htm](http://www.europa.eu/pol/agr/index_en.htm).
- <sup>28</sup> L'objet de cette référence n'est pas de créer un débat sur les relations entre l'Article XI GATT et l'Article 4(2) de la Convention relative à l'Agriculture. Le but est plutôt de mettre en évidence le fait que les accords OMC n'interdisent pas les systèmes de contrôles de production.
- <sup>29</sup> Liselotte Hauer contre Land Rheinland-Pfalz. ECR [1979] 3727.
- <sup>30</sup> Dans le contexte du marché italien du jambon en 1994, le Jambon de Parme avait une part de 43%, le San Daniele 12%, et le reste provenait de producteurs non protégés.
- <sup>31</sup> Affaire 71/1974 Frubo contre Commission [1975] ECR 563.
- <sup>32</sup> Affaires jointes C-319/93 et C-244/94 Dijkstra & autres contre Friesland Co-op & autres [1995] CER I-4471.
- <sup>33</sup> Réforme de l'OCM viti vinicole: Quel modèle d'organisation pour les Appellations d'Origine ? 30 Novembre 2006
- <sup>34</sup> Rapports de la Cour Européenne 1979, page 03727.
- <sup>35</sup> Affaire C-177/90 Ralf-Herbert Kühn contre Landwirtschaftskammer Weser-Ems ECR [1992] 035.