

LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE DE LIBRE CIRCULATION DES MARCHANDISES ET LES ÉGARDS DUS AUX VINS D'APPELLATION D'ORIGINE CONTRÔLÉE (la justification de l'interdiction de vendre en vrac en dehors de la région de production)

Catherine PRIETO

Professeur à la Faculté de droit d'Aix-Marseille

RÉSUMÉ

Une fracture existe au sein de l'Union européenne entre les Etats membres du sud, producteurs de vin, et les Etats membres du nord, non producteurs mais négociants-conditionneurs. La circulation du vin en vrac est une condition sine qua non de la prospérité des négociants de vin dans les pays du nord. Après avoir rendu en 1992 un premier arrêt très favorable à l'activité des négociants-conditionneurs, la Cour de justice maintient en 2000 la qualification d'entrave appliquée à une réglementation espagnole interdisant l'exportation en vrac du vin de la Rioja, mais fait finalement triompher l'exigence de la préservation des qualités organoleptiques des vins d'appellation contrôlée. Cet infléchissement, objet d'une controverse très vive, est effectué au nom de la défense de la propriété industrielle et commerciale. Il est l'écho des réorientations, durant la dernière décennie, de la Politique Agricole Commune, plus ancrée dans la qualité et délaissant les objectifs passés du productivisme. Le secteur du vin, enlisé dans ses excédents structurels, a été à cet égard un domaine phare et précurseur, notamment avec l'adoption du statut des vins de qualité produits dans des régions déterminées.

Ainsi, l'infléchissement donné par la Cour de justice à la libre circulation des marchandises est riche de promesses pour le consommateur amateur de vin et même d'huiles d'olive (celles-ci sont désormais dotées d'appellations d'origine contrôlée réputées et l'embouteillage obligatoire dans la région de production serait aussi pour elles une garantie). Il faut défendre une acception du Marché unique qui ne soit pas réduite à celle du produit unique, uniformisé et banalisé dans sa structure. Le développement économique harmonieux, visé par l'article 2 TCE, permet de défendre une vision du Marché unique plus respectueuse de la diversité des régions et d'une typicité des produits qui exprime leur identité culturelle. En outre, la mise en bouteille des AOC dans leur aire de production permet aux producteurs les plus soucieux d'investissement économique de conserver la plus-value du conditionnement dans la région de production et d'en tirer un profit légitime. Les intérêts des producteurs peuvent donc converger avec ceux du consommateur, sur la défense de la typicité.

Dès lors, on aurait pu s'attendre à ce revirement apporte toute satisfaction aux producteurs français de vins dotés d'AOC. Mais la réalité est plus complexe, tant sont imbriqués des intérêts

très disparates. On pourrait craindre que ne soit finalement pas exploitée la faculté ouverte dans le nouvel article L.641-21 du Code rural, sous la réserve prudente des développements communautaires encore incertains au moment de l'adoption de la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999. En définitive, l'embouteillage obligatoire dans la région de production risque fort de rester en France une "incongruité" affectant les seuls vins d'Alsace, pour des raisons purement historiques. Mais il faut compter aussi avec les efforts de l'Institut National des Appellations d'Origine qui ne cesse d'œuvrer en faveur du concept de terroir et des moyens de le sauvegarder.

* *
*

I - LA QUALIFICATION MAINTENUE D'UNE MESURE ENTRAVANT LA LIBRE CIRCULATION DU VIN EN VRAC

A - La notion de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation

B - La neutralisation de dispositions de droit dérivé propres à la circulation des vins de qualité produits dans des régions déterminées (vqprd)

II - LA JUSTIFICATION NOUVELLE PAR UN MOTIF LÉGITIME, ADMIS EN SA SPÉCIFICITÉ ET ACTIONNÉ DANS UNE MESURE RECONNUE NÉCESSAIRE

A - La préservation légitime des vins d'appellation d'origine contrôlée au titre de la propriété industrielle

B - Le caractère nécessaire de l'embouteillage obligatoire dans la région de production

*"Un soir, l'âme du vin chantait dans les bouteilles :
Homme, vers toi je pousse, ô chair déshéritée,
Sous ma prison de verre et mes cires vermeilles,
Un chant plein de lumière et de fraternité !"*

Baudelaire, L'âme du vin, in Les fleurs du mal

INTRODUCTION

1. - L'activité économique de négociant-conditionneur suscite une fracture, au sein de l'Union européenne, entre les pays du nord et du sud (*question écrite P-2169/98 à la Commission, JOCE C-96/49 du 8.4.1999 ; question écrite P-1657/98 à la Commission, JOCE C 31/65 du 5.2.1999*). Les pays du nord abritent les plus grandes entreprises de négociants et conditionneurs de vin en vrac, tandis que les pays du sud sont les pays producteurs de vin. Ces derniers sont incités, voire acculés, à se soucier de qualité. C'est à ce titre qu'ils remettent en cause la mise en bouteille en dehors de leur zone de production. Partant, ils remettent en cause l'exercice même de l'activité de "négociant-embouteilleur" dans les pays du nord, non-producteurs. Cet antagonisme d'intérêts entre les activités de production et celles de conditionnement a surgi, il y a une quinzaine d'années. Le conflit s'est cristallisé sur les restrictions en matière d'exportation du vin en vrac de la région de la Rioja et sur la compatibilité de la réglementation espagnole avec la liberté de circulation des marchandises.

2. - Cette question précise de la compatibilité de la réglementation espagnole a fait l'objet de deux arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, à huit ans d'intervalle. Le premier arrêt a appliqué de manière stricte le principe de la libre circulation des marchandises, à la grande satisfaction des conditionneurs du nord (*CJCE, 9 juin 1992, aff. 47/90, Delhaize, Rec. I-3669*).

Le litige était né d'une banale inexécution d'un contrat d'achat de vin en vrac conclu entre deux sociétés belges. La société Delhaize avait commandé un lot de vin de Rioja, à embouteiller par ses soins, à la société Promalvin importatrice de vins en vrac auprès d'une société espagnole Bogedas. Il s'est avéré que la société Promalvin n'avait pu honorer sa commande auprès de la société Delhaize en raison de l'inexécution, à l'amont, de sa propre commande passée auprès de la société Bogedas. Or, la société espagnole arguait, pour sa défense, le respect du décret royal n°157/88 du 22 février 1988 relatif aux règles qui régissent les appellations d'origine, les appellations d'origine qualifiée et leurs règlements respectifs. Parmi les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'appellation d'origine qualifiée, figure, en effet, l'obligation de mise en bouteille dans les caves de la région de production. S'agissant des vins destinés à l'exportation, cette obligation a été fixée de manière progressive par une diminution des quotas d'exportation annuels dégressifs sur cinq années, pour aboutir en 1992 à une interdiction pure et simple des ventes en vrac à l'exportation.

C'est dans ce contexte que le Tribunal de commerce de Bruxelles a saisi la Cour de justice sur la compatibilité de la réglementation espagnole avec l'article 34 TCE (ex-art. 29). La Cour de justice a retenu, sans hésitation, la qualification de mesure d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 29 (devenu art. 34 TCE), après avoir décelé que les ventes de vin en vrac pouvait être autorisées à l'intérieur de la région de production. Cet élément était susceptible de créer un avantage particulier aux entreprises d'embouteillage situées dans la région de production et constituait par là-même une discrimination au détriment des entreprises des autres Etats membres. Quant à l'argument tenant à la justification possible au nom de la défense de la propriété industrielle et commerciale au sens de l'article 36 (devenu l'art. 30), la Cour l'a écarté en faisant valoir qu'il n'était pas établi qu'une telle mesure était véritablement

nécessaire pour que l'appellation d'origine remplisse sa fonction. Le principe de libre circulation des marchandises est strictement appliqué dans cet arrêt Delhaize (ou Rioja I).

3. - Singulièrement, cet arrêt n'a jamais été suivi d'une mise en conformité de la réglementation espagnole et ceci explique l'existence d'un arrêt Rioja II. D'autres Etats membres du sud, comme l'Italie, la Grèce et le Portugal, ont même surenchéri dans la voie de l'embouteillage obligatoire sur les lieux de production. Au comble de l'exaspération, les embouteilleurs n'ont cessé de protester. Ainsi s'explique le recours en manquement engagé par la Belgique contre l'Espagne, sur le fondement de l'article 222 TCE (ex-art. 170), pour non-respect des articles 34 TCE (ex-art. 29) et 30 TCE (ex-article 36) tels qu'ils avaient été interprétés par l'arrêt Delhaize. Il convient de relever que le Danemark, les Pays-bas, la Finlande et le Royaume-Uni ont été admis à intervenir au soutien des conclusions de la Belgique. De l'autre côté, l'Italie et le Portugal ont été admis à soutenir l'Espagne. La fracture est bien établie entre les activités économiques des pays du nord, conditionneurs mais non producteurs de vin, et celles des pays du sud, producteurs. C'est dire l'enjeu que revêtait la solution donnée par la Cour de justice. Or, le deuxième arrêt de la Cour de justice retient, si ce n'est un revirement sur la qualification d'entrave, du moins un infléchissement au nom de la propriété industrielle (*CJCE, 16 mai 2000, aff. C- 388/95*). Il importe de comprendre comment a pu s'opérer une telle évolution dans l'analyse juridique, avec une réelle prise en compte de l'authenticité et de la qualité des vins.

4. - La surprise créée par cet infléchissement n'est pourtant pas de mise, en théorie. La libre circulation des marchandises n'a pas fait l'objet d'une affirmation dogmatique par les rédacteurs du Traité de Rome. Des tempéraments ont été posés dès l'origine et de manière expresse : c'est tout le fondement de l'article 36 (devenu 30 TCE), prudent contrepoint des articles 30 et 34 (devenus 28 et 29 TCE) prohibant les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation. Des entraves peuvent ainsi être justifiées par des préoccupations de sauvegarde intéressant la moralité et l'ordre public, la sécurité publique, la santé et la vie des personnes et des animaux, mais aussi des préoccupations intéressant la protection des trésors nationaux et de la propriété industrielle et commerciale.

5. - La justification de ces infléchissements n'avait pas encore profité au vin, aussi singulier que cela paraisse. La véritable surprise tient donc au constat que la qualité du vin n'ait pas été prise en compte plus tôt. Les appellations d'origine sont pourtant des droits de propriété industrielle et commerciale, d'où l'application aisée de l'assouplissement propre à l'art. 36. Comment alors expliquer cette rigueur dans le sort réservé au vin, si ce n'est par un manque de considération à l'égard de la qualité des produits agricoles ? Doit-on attribuer cette rigueur à une carence d'argumentation de la part des producteurs, ou encore à l'habileté des conditionneurs, voire à un rapport de force économique en leur faveur ?

6. - Les préoccupations relatives à l'exigence de qualité du vin ne sont pas nouvelles à l'échelle européenne. Le règlement n°823/87 du Conseil du 16 mars 1987 établissait déjà des dispositions particulières relatives aux vins de qualité produits dans des régions déterminées (v.q.p.r.d.). Comme le relève la Cour de justice (pt 14), le quatrième considérant de ce règlement pose comme ambition le développement d'une politique de qualité dans le domaine

vinicole. Cette ambition a même poussé plus loin les exigences relatives à la qualité du vin, par comparaison avec d'autres produits agricoles. Cette constatation est expresse dans le règlement n°2081/92 du 14 juillet 1992 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires. La Cour de justice souligne, non sans malice (pt 53), la précision apportée par le huitième considérant de ce dernier règlement selon lequel "il s'applique sans préjudice de la législation existante sur les vins et spiritueux qui vise à établir un niveau de protection plus élevé".

7. - Le lien entre la préservation de la qualité et la mise en bouteille obligatoire dans la région de production est une donnée déjà étudiée dans ses nombreuses illustrations régionales (cf J. Audier, *Les aspects juridiques de la mise en bouteille des vins dans la région de production*, *Bulletin de l'Organisation internationale du Vin*, 1988, 693-694, p. 1051). Le débat est vif sur les mérites oenologiques comparés du vin en vrac et du vin en bouteille. Une exception a fait l'objet d'un consensus : le champagne et les vins mousseux se voient appliquer une interdiction de vente en vrac (*règlement n°3309/85 du 18 novembre 1985 établissant les règles générales pour la désignation et la présentation des vins mousseux*, article 10). Pour ceux-là seulement, il est traditionnellement admis que la mise en bouteille de verre fait partie intégrante du processus de vinification. Mais, pour les vins tranquilles, l'interdiction de la commercialisation du vin en vrac est perçue comme une atteinte inacceptable à l'activité des négociants-conditionneurs établis dans les autres Etats membres. Et pourtant le consommateur persiste dans son attachement à la mise en bouteille sur le lieu de production, comme "*une évidence pour les vins typiques et de renommée*" tant "*l'enveloppe de l'âme du vin*" est pour eux intimement associée à la vinification (J. Audier, *préc.*, n°4 et 21). De fait, cette mise en bouteille offre des garanties qui servent assurément la qualité, mais aussi l'augmentation du niveau de vie des agriculteurs, objectifs de l'organisation commune du marché vitivinicole (J. Audier, *préc.*, n°33). Un régime à deux vitesses pouvait être envisagé pour les vins de qualité, d'une part, et pour les vins de table ou vins de pays, d'autre part. Sur un sujet avec des intérêts aussi complexes et antagonistes, on pouvait néanmoins préconiser une évolution progressive, mais assurée, dans l'intérêt de tous les protagonistes de la filière, vers la mise en bouteille sur les lieux de production (J. Audier, n°42).

8. - Avec une cette mise en perspective, on perçoit la prudence, mais aussi les possibilités d'ouverture et d'évolution, latentes dans la rédaction de l'article 18 du règlement n°823/87 sur les v.q.p.r.d. : "*Les Etats membres producteurs peuvent définir, compte tenu des usages loyaux et constants ..., outre les dispositions prévues par le présent règlement, toutes les caractéristiques ou conditions de production, d'élaboration et de circulation complémentaires ou plus rigoureuses pour les v.q.p.r.d élaborés sur leur territoire*". Il y a là l'expression d'une forme habile de subsidiarité pour la défense de la qualité des vins. Une telle rédaction laissait escompter une interprétation assouplie de la compatibilité de certaines réglementations nationales avec la libre circulation des marchandises. Mais il n'en fut rien.

9. - La souplesse restait donc seulement possible sur l'interprétation de l'article 36 (devenu art. 30 TCE). Or, en tant que dérogation à une liberté économique fondamentale pour la construction du Marché intérieur, cet article doit être interprété de manière stricte. La Cour de justice a exercé toute sa vigilance sur ce point. D'abord, l'énumération des exceptions ne peut

pas être étendue. Mais, à cet égard, la mention expresse de la protection de la propriété industrielle et commerciale est tout à fait rassurante pour des vins qui sont bénéficiaires d'appellation d'origine contrôlée. Ensuite, la Cour de justice considère que l'article 36 ne doit pas être compris de façon à étendre ses effets au-delà de ce qui est véritablement nécessaire pour la protection des intérêts pris spécialement en compte. C'est ainsi qu'elle recherche scrupuleusement si l'objectif invoqué en justification ne peut pas être atteint par d'autres moyens, qui seraient moins restrictifs de la libre circulation des marchandises. Les discussions les plus âpres naissent précisément sur cette question et la mise en bouteille du vin n'y a pas échappé.

10. - Le cœur de l'infléchissement tient donc dans la discussion sur la justification propre à la défense de la propriété industrielle et, précisément, sur le caractère nécessaire et proportionné de l'obligation de mise en bouteille sur la région de production (II). Mais au préalable, nonobstant l'apparente facilité avec laquelle la Cour de justice l'a écartée, la question pouvait néanmoins se poser, avec une égale acuité, de savoir si une telle obligation de mise en bouteille dans la région de production constituait bel et bien une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation (I).

I - LA QUALIFICATION MAINTENUE D'UNE MESURE ENTRAVANT LA LIBRE CIRCULATION DU VIN EN VRAC

11. - La notion de mesure d'effet équivalent aux restrictions quantitatives, en matière d'importation ou d'exportation, est très large. La Cour de justice a délibérément donné des contours aussi larges, de telle sorte à imposer aux Etats membres le respect effectif de la liberté économique fondamentale que constitue la libre circulation des marchandises (A). S'agissant de la circulation du vin en vrac, la Cour de justice reste, dans l'arrêt Rioja II, dans le droit fil de cette rigueur et maintient avec fermeté sa première analyse qui l'avait amenée dans l'arrêt Rioja I à qualifier la condition de mise en bouteille sur la région de production comme une entrave prohibée par l'article 29 TCE (B).

A - La notion de mesures d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation

12. - La mise en place d'un marché intérieur est un des instruments majeurs de l'action de la Communauté européenne en vue d'atteindre la première finalité mentionnée par l'article 2 TCE, à savoir "*un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques*". Dès la signature du Traité de Rome en 1957, il était établi de manière impérative que le marché intérieur visait une libéralisation de tous les échanges intra-communautaires et, partant, reposait sur une libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux, posée par l'article 3 TCE. Or, la libre circulation des marchandises passe nécessairement par l'élimination de toutes sortes d'entraves entre les Etats membres. Une première catégorie

Droit 21 - <http://www.droit21.com>

Date de mise en ligne : 12 mars 2001

Nom du document : er20010312prieto

Référence : Dr.21, 2001, ER 020

Citation : C. Prieto, « La liberté économique de libre circulation des marchandises et les égards dus aux vins d'appellation d'origine contrôlée (la justification de l'interdiction de vendre en vrac en dehors de la région de production) », Dr.21, 2001, ER 020

Copyright Transactive™ 2000-2001

ressortit des entraves de type fiscal, d'où la prohibition à l'importation et à l'exportation des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, comme l'énoncent les articles 23 à 27 TCE. Une deuxième catégorie ressortit des entraves de nature non pécuniaire, mais tout aussi pernicieuse. Il s'agit des restrictions quantitatives entre les Etats membres, ou des mesures d'effet équivalent. Elles sont prohibées tant à l'importation par l'article 28 TCE (ex-article 30), qu'à l'exportation par l'article 29 TCE (ex-article 34).

13. - La notion de restriction quantitative a été rapidement comprise comme toutes formes de contingents ou de quotas frappant un flux de marchandises. Mais la notion de mesures d'effet équivalent a suscité plus d'interrogations. Il est vrai que l'absence de sa définition était délibérément recherchée par les rédacteurs du Traité qui voulaient, par là-même, offrir à la Cour de justice un moyen de lutter sans merci contre toute tentation des Etats membres de tourner avec habileté la prohibition. Le juge communautaire ne s'est pas dérobé devant cette mission et, pour ce faire, a reconnu l'effet direct de l'article 28 (*CJCE, 13 déc. 1983, n°222/82, Apple and Pear Development Council, Rec. p. 4083*).

14. - Le commerce de vin et de spiritueux a fourni à la Cour de justice une grande opportunité d'éclaircissement. Au demeurant, l'application de la libre circulation des marchandises aux produits agricoles est acquise. L'élaboration d'une politique agricole commune ne crée aucun particularisme. Selon l'article 32 TCE, "*le marché commun s'étend à l'agriculture et au commerce des produits agricoles .. et sauf dispositions contraires des articles 33 à 38 inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles*". Cette précision fonde les tenants de l'arrêt Dassonville (*CJCE, 11 juillet 1974, n°8/74, Rec. p.837*). En l'espèce, une réglementation belge imposait, pour permettre la vente en Belgique d'un produit sous appellation contrôlée, un certificat délivré par les autorités de l'Etat d'exportation attestant son droit à cette appellation. Or, un importateur belge achetait en France du whisky préalablement importé d'Ecosse et se trouvait dans l'impossibilité de fournir un certificat d'origine britannique, sans de lourdes démarches au résultat incertain. Considérant que l'exigence posée par la réglementation belge ne se justifiait pas, la Cour de justice a saisi l'occasion pour marquer une étape décisive dans le processus de libération de la circulation des marchandises. Elle a ainsi dégagé une formule standard : doit être qualifiée de mesure d'effet équivalent aux restrictions quantitatives "*toute réglementation commerciale des Etats membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire*" (*CJCE, 11 juillet 1974, Rec. 1974, p.837*).

15. - La jurisprudence ultérieure n'a pas manqué d'élargir la notion de mesure étatique, bien au-delà de la réglementation au sens strict. Mais, indiscutablement, une réglementation peut constituer une entrave. Dès lors, s'agissant de la circulation du vin de la Rioja, le décret espagnol n°157/88 fixant les conditions de l'appellation d'origine pouvait bien être placé sur la sellette pour une qualification d'entrave. Ce texte prévoit que l'attribution de "*qualificada*" est soumise à plusieurs conditions rigoureuses, parmi lesquelles une obligation de mise en bouteille dans les caves situées à l'intérieur de la région de production. C'est ainsi que le ministre espagnol de l'agriculture, après avoir instauré une appellation d'origine Rioja et un Conseil régulateur de cette appellation d'origine, a pu approuver le règlement élaboré par ce Conseil

régulateur, en totale conformité avec les exigences du décret n°157/88, et a attribué la qualification "*qualificada*" au vin de la Rioja.

16. - L'autre apport essentiel de l'arrêt Dassonville se retrouve également dans cette affaire Rioja. Il s'agit de l'affirmation selon laquelle toute mesure discriminatoire entre produits nationaux et produits d'autres Etats membres a nécessairement la nature de mesure d'effet équivalent aux restrictions quantitatives. Cette prohibition de toute discrimination est fondamentale dans l'appréciation de la libre circulation des marchandises. Elle constitue le point d'ancrage irréductible de la notion d'entrave. Est donc qualifiée comme telle l'interdiction d'importer en Allemagne un vermouth produit en Italie, au motif que sa teneur en alcool est inférieure au minimum prescrit en Italie, alors qu'un tel minimum n'est pas imposé pour le vermouth produit en Allemagne (CJCE, 20 avril 1983, n°59/82, aff. Schutzverband, Rec., p.1217).

17. On sait que, par la suite, la vigilance de la Cour de justice est allée au-delà de la discrimination apparente pour stigmatiser des entraves. Elle est allée jusqu'à considérer que des mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et à ceux des autres Etats membres pouvaient aussi constituer des entraves au commerce intracommunautaire (CJCE, 20 février 1979, n°120/78, Rewe-Zentral, dite affaire du Cassis de Dijon, Rec., p.649). En l'espèce, une loi allemande interdisait, dans un souci de défense de la qualité, la commercialisation de liqueurs de fruits contenant moins de 25% d'alcool. Un importateur allemand s'était vu refuser le droit d'importer de la liqueur de fruits dénommée "Cassis de Dijon", au motif que celle-ci n'avait pas un titre d'alcoométrie suffisant. La Cour de justice déclare qu'*"il n'y a aucun motif valable d'empêcher que les boissons alcoolisées soient introduites dans tout Etat membre, à condition qu'elles soient légalement produites et commercialisées dans l'un des Etats membres"*. Il faut comprendre qu'une réglementation qui s'applique indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés peut comporter, en fait, des effets protecteurs à l'égard d'une production nationale typique. C'est le cas d'une loi allemande réservant à la région de Franconie l'usage de la forme de bouteille dite "*Bocksbeutel*". Cette interdiction s'appliquant indistinctement aux vins des autres régions aboutit, en fait, à interdire de commercialiser un vin italien importé et présenté dans une "*Bocksbeutel*", alors que l'utilisation de cette forme ou d'une forme analogue est conforme à un usage loyalement et traditionnellement pratiqué en Italie (CJCE, 13 mars 1984, aff. Prantl, 16/83, Rec., p.1299 ; dans le même sens, CJCE 4 décembre 1986, Commission c/ Allemagne, 179/85, p.3879, concl. Slynn, à propos d'une loi allemande réservant aux vins mousseux l'usage de la bouteille de type champenois, ce qui aboutissait à interdire en Allemagne la commercialisation dans ce type de bouteille du "pétillant de raisins" français et donc à acculer à un changement coûteux de conditionnement). Certes, en contrepoint, l'arrêt Cassis de Dijon ouvrit la possibilité d'une justification très spéciale, tenant à des exigences impératives relatives à la protection du consommateur ou encore à la loyauté des transactions commerciales. Mais cette ouverture théorique fut rarement admise et ne fut reconnue au profit de l'Allemagne, ni dans l'affaire du Cassis de Dijon interdit pour cause d'alcool insuffisant, ni dans celle du vin italien interdit de commercialisation dans la bouteille de type *Bocksbeutel* et pas davantage dans l'affaire du pétillant de raisins interdit dans la bouteille de type champenois. Cet élargissement de la notion de mesure d'effet équivalent à toutes mesures indistinctement applicables eut, en tout état de cause, le fâcheux effet d'accroître

considérablement le contentieux, à tel point que la Cour de justice a dû infléchir sa position en écartant les "*modalités de vente*" (CJCE, 24 nov. 1993, C-267/91, Keck et Mithouard, I, p.6097).

16. - Mais, s'agissant des exportations, ces nuances n'ont pas été exploitées. Il est apparu inutile de scruter les mesures indistinctement applicables, pour soumettre éventuellement ces dernières à la qualification de mesures d'effet d'équivalents. En effet, l'action des Etats membres est moins hostile aux exportations. Il faut bien reconnaître que le principal obstacle à la réalisation du marché intérieur tient à des réflexes protectionnistes. C'est pourquoi la CJCE a vite considéré que ces mesures indistinctement applicables ne tombaient pas sous le coup de l'article 29 TCE. Dans l'ensemble, les décisions déclarant interdites des mesures sur le fondement de l'article 29 sont beaucoup moins nombreuses que celles sur celui de l'article 28 TCE. Les mesures relatives aux conditions d'exportation des produits nationaux sont, le plus souvent, identiques ou équivalentes aux conditions imposées pour leur commercialisation à l'intérieur du pays (CJCE, 17 mai 1984, n°15/83, Denkvit Nederland, Rec., p.2171, à propos d'exportation en vrac d'alimentation pour animaux à base de lait écrémé en poudre).

17. - Or, la réglementation espagnole pose précisément difficulté en ce qu'elle traite différemment l'exportation et la vente de vin sur place. Aux termes de l'article 19 §.1-b du règlement espagnol, l'obligation de mise en bouteille à l'intérieur de la région de production est déclarée applicable aux vins destinés à l'exportation, à l'expiration d'un délai de 5 ans à compter de la publication du décret n°157/88, soit le 24 février 1988. En application de cette disposition, le Conseil régulateur du Rioja a pris des mesures visant à étendre graduellement cette exigence à l'exportation. C'est ainsi qu'il a octroyé pour chaque entreprise exportatrice de vin en vrac des quotas annuels dégressifs fixés par pays de destination.

18. - Mais y'avait-il véritablement discrimination entre la vente du vin en Espagne et la vente à l'exportation ? On pouvait faire valoir que cette interdiction frappait aussi la vente sur tout le territoire espagnol, hormis la région de la Rioja. La discrimination entre l'Espagne et les autres Etats membres n'était pas à cet égard tout à fait constituée, puisque la vente en vrac n'était autorisée que dans la seule région de la Rioja. Cette argumentation n'a pas été retenue. La Cour de justice a une approche du marché intérieur qui l'amène à stigmatiser une entrave sur toute partie du territoire intracommunautaire, dès lors qu'il est significatif au regard du produit en cause. C'est pourquoi cette disparité de traitement entre la région de la Rioja et tout le reste du territoire communautaire ne pouvait être qu'une discrimination constituée.

19. - Le gouvernement espagnol a bien tenté de faire valoir que la vente de vin en vrac n'était pas si libre que cela dans la région même de la Rioja. Il ne s'agissait pas d'une autorisation générale de vente de vin en vrac. Toute expédition de vin en vrac dans la région devait être préalablement autorisée par le Conseil régulateur. De plus, elle devait être exclusivement à destination des entreprises de mise en bouteilles autorisées par ledit Conseil (pt. 37). En d'autres termes, il ne s'agissait pas à proprement parler de vente en vrac, mais de facilité de circulation du vin à des fins d'embouteillage par des entreprises dûment agréées. Le règlement du Conseil régulateur Rioja ne prête à aucune confusion sur ce point : "*les vins protégés par la denominacion de origen calificada Rioja peuvent circuler et être expédiés uniquement à*

partir des caves autorisées et dans des bouteilles spécifiques qui ne compromettent pas leur qualité ou leur prestige et qui ont été approuvées par le conseil régulateur". Mais cet argument n'a pas convaincu la Cour. Elle s'en tient à l'effet d'une telle mesure : la restriction spécifique des courants d'exportation pour ce qui concerne le vin portant l'appellation d'origine contrôlée Rioja. En filigrane, reste aussi forte l'appréciation de l'arrêt Delhaize (ou Rioja I) selon laquelle une telle mesure procure *"un avantage particulier aux entreprises d'embouteillage situées dans la région de production"* (pt 12 à 14). De fait, l'arrêt Rioja II a bien pour origine les nombreuses protestations des grandes entreprises belges d'embouteillage qui, à l'instar de l'entreprise Delhaize, ont protesté suffisamment fort pour amener le Royaume de Belgique à engager une action en manquement contre le Royaume d'Espagne pour non-modification de sa réglementation après l'arrêt Delhaize. La discrimination est patente entre les entreprises d'embouteillage de la région et celles de l'extérieur.

Cependant, il convenait aussi de rechercher si ces mesures d'embouteillage sur le lieu de production ne répondait pas à des exigences de précaution relative à l'authenticité et à la non-altération d'un vin de qualité. La réglementation communautaire a pris fait et cause pour un tel objectif de qualité qui, de toute évidence, inspire la réglementation espagnole. Le droit dérivé ne devait-il pas conduire à faire déclarer la réglementation espagnole compatible avec la libre circulation des marchandises ?

B - La neutralisation des dispositions de droit dérivé sur la circulation des "vqprd"

20. - Il convient de rappeler la raison d'être du règlement du 16 mars 1987 relatif aux vins de qualité produits dans des régions déterminées (vqprd). La Cour de justice reconnaît elle-même que le quatrième considérant de ce règlement promet *"une politique de qualité dans le domaine agricole et tout spécialement dans le domaine viticole"* (pt 14). Le Gouvernement espagnol a puisé dans ces dispositions de droit dérivé une partie substantielle de sa défense.

21. - Les rédacteurs du règlement ont eu l'habileté de ne pas prétendre poser toutes les règles préservant les vins de qualité produits dans des régions déterminées. Cette modestie communautaire est particulièrement opportune face à la typicité des vins. Ainsi, l'article 18 ménage une place pour une forme de subsidiarité. Il énonce que *"les Etats membres producteurs peuvent définir, compte tenu des usages loyaux et constants, ... outre les dispositions prévues par le présent règlement, toutes les caractéristiques ou conditions de production, d'élaboration et de circulation complémentaires ou plus rigoureuses pour les vqprd élaborés sur leur territoire"*. Le 22ème considérant dudit règlement éclaire spécifiquement cet article : conserver le caractère qualitatif particulier des vqprd. Il paraît de bonne politique de laisser aux Etats producteurs la possibilité de prendre des initiatives en vue de sauvegarder des vins pour lesquels ils sont les mieux à même de connaître les exigences de typicité. A cet égard, il convient de souligner, comme le fait d'ailleurs le Gouvernement espagnol, que les rédacteurs du règlement communautaire ont expressément mentionné la circulation du vin. C'est admettre ainsi que la circulation peut être un élément de vulnérabilité du vin, puisqu'il est permis de retenir des conditions plus rigoureuses sur cet aspect-là. En

Droit 21 - <http://www.droit21.com>

Date de mise en ligne : 12 mars 2001

Nom du document : er20010312prieto

Référence : Dr.21, 2001, ER 020

Citation : C. Prieto, « La liberté économique de libre circulation des marchandises et les égards dus aux vins d'appellation d'origine contrôlée (la justification de l'interdiction de vendre en vrac en dehors de la région de production) », Dr.21, 2001, ER 020

Copyright Transactive™ 2000-2001

termes de protection, la circulation est placée sur le même plan que la production et l'élaboration du vin. La sauvegarde des vins de qualité produits dans des régions déterminées est comprise dans des termes drastiques. Il est prévu par l'article 15 dudit règlement une procédure de déclassement d'un vin dès que le vin a subi une altération au cours du stockage ou ... du transport. Une seconde fois est établi un lien entre la qualité du vin et le transport.

22. - La vulnérabilité du vin pendant le transport étant expressément reconnue, il importe donc d'exercer une vigilance particulière sur le conditionnement du vin. C'est le sens de la précaution prise dans le règlement adopté par le Conseil régulateur Rioja. La circulation du vin en vrac est limitée sur le territoire de la Rioja et encore à seule fin d'un embouteillage dans une cave autorisée. Cependant, la Cour de justice avait écarté dans l'arrêt Delhaize (ou Rioja I) cette argumentation. Selon elle, il n'était pas établi que la localisation des activités d'embouteillage fût, en tant que telle, susceptible d'affecter la qualité du vin (pt. 22 et 23). L'appréciation est sévère et éloignée de considérations pratiques. Le transport en camion citerne introduit un facteur de fragilisation, dans la mesure où il expose le vin à un risque d'écart de température, nonobstant les équipements technologiques de ces camions-citernes, et à un risque d'oxydation par un contact avec l'air lors des phases de chargement et de déchargement. Ces risques sont considérablement diminués par un embouteillage du vin sur les lieux de production. Les précautions relatives à un embouteillage obligatoire, au plus proche de ces lieux, et selon des procédés en conformité avec les exigences des producteurs, paraissent répondre parfaitement à la politique de qualité affichée par les autorités communautaires en matière vinicole. Dans l'arrêt Rioja II, la Cour de justice ne reprend pas l'analyse minorant le lien entre localisation de l'embouteillage et préservation de la qualité du vin, ce qui laisse présumer une souplesse d'interprétation laissant toute sa force à l'article 18 du règlement n°823/87.

23. - Dans le droit fil de cette impression d'assouplissement, la Cour de justice ne suit pas l'argumentation du gouvernement belge enfermant la mise en œuvre de cet article 18 dans le respect d'usages loyaux et constants. Le gouvernement belge faisait valoir que la mise obligatoire en bouteille était contraire à un usage loyal et traditionnel dans les Etats membres importateurs de vins. La Cour répond par une interprétation littérale tout en nuances. Selon elle, *"la locution "compte tenu" n'a pas le sens plus restrictif d'une expression à connotation d'exigence positive comme "à condition qu'il existe" ou d'une expression à connotation de prohibition comme "sans porter atteinte à"* (pt 46). Elle poursuit en considérant que les usages en cause, dans cet article 18, peuvent aussi bien se rapporter à un usage d'exportation de vin en vrac qu'à un usage d'embouteillage dans la région de production. Ainsi, dans une situation de *"coexistence d'usages"*, il est permis d'envisager *"une mise en balance les intérêts en cause, au terme de laquelle préférence peut être donnée, au regard de certains objectifs, à un usage plutôt qu'à un autre"* (pt 46). L'interprétation littérale liée à l'interprétation téléologique semble devoir conduire la Cour de justice à donner sa préférence à la politique de qualité.

24. - Et pourtant, en conclusion de ses développements sur cet article 18, la Cour de justice ne fait pas autre chose que de neutraliser ces dispositions du règlement n°823/87. Après avoir préparé les moyens d'un infléchissement par rapport à l'arrêt Delhaize (Rioja I), elle crée la surprise. Elle s'en tient au point de vue selon lequel *"cette disposition ne saurait en soi*

légitimer la condition litigieuse". L'article 18 ne peut être interprété "comme autorisant les Etats membres à imposer des conditions susceptibles de contrarier les règles du traité relatives à la circulation des marchandises". En d'autres termes, le droit originaire l'emporte sur le droit dérivé, en application d'une classique hiérarchie des normes.

25. - A l'évidence, il y avait confrontation de normes. Mais, pour autant, l'article 18 du règlement n°823/87 devait-il nécessairement s'effacer devant l'article 29 TCE (ex-art. 34) ? En effet, ce règlement du 16 mars 1987 relatif aux vins de qualité produits dans des régions déterminées pouvait être présenté comme une mise en œuvre de la Politique agricole commune. Celle-ci est insérée dans le Traité, dans son Titre II, juste après le Titre 1 sur la libre circulation des marchandises, dans la Troisième partie exposant "*Les politiques de la Communauté*". Or, l'article 32 TCE (ex-article 38) précise que les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 33 à 38. C'est dire que, derrière une soumission de principe des produits agricoles aux grandes libertés économiques du marché intérieur, est ménagée une dérogation en cas de nécessaire particularisme. Il y avait donc une réelle possibilité de rattacher le règlement n°823/87 à un des objectifs prioritaires de la politique agricole commune qui puisse triompher naturellement de la liberté de circulation des marchandises. Malheureusement, l'objectif de qualité, qui sous-tend le règlement en cause, n'est pas expressément proclamé dans ces dispositions du Traité. L'article 33 (ex-article 39), qui expose les buts de la politique agricole, ne le mentionne pas. Sont cités l'accroissement de la productivité de l'agriculture, la garantie d'un niveau de vie équitable à la population agricole, puis la sécurité des approvisionnements et le maintien de prix raisonnables pour les consommateurs. Les préoccupations liées à la pénurie de l'après-guerre marquent de leur empreinte l'élaboration de la politique agricole commune. La promotion de la qualité des produits n'était pas d'actualité en 1957. A l'époque, prévalait l'autosuffisance dans l'alimentation et, à cet effet, le revenu des agriculteurs était exclusivement lié à la productivité.

26. - C'est cependant dans le domaine viticole que les limites du productivisme ont été très tôt soulevées. La lutte contre l'alcoolisme et les modifications des habitudes alimentaires ont fait chuter la consommation du vin et ont été des facteurs puissants de remise cause. Bien avant les éleveurs, les viticulteurs ont été exposés aux exigences de santé publique : la quantité de vin s'avérait une impasse en termes de développement économique. Dès lors, le niveau de vie des viticulteurs ne pouvait qu'être relié à la qualité des vins produits, et non plus à la quantité. Le vin devait évoluer vers le statut de produit à forte valeur ajoutée pour pouvoir assurer la prospérité des exploitants agricoles. C'est dans ce sens que les autorités communautaires ont œuvré. Le dossier établi par la Commission et intitulé PAC-Vin 2000, fait dépendre l'amélioration de la compétitivité, sur le plan international, des efforts d'ajustement qualitatif de l'offre à la demande (ce qui ne signifie d'ailleurs pas l'abandon de la viticulture dans les régions où il n'y a pas d'alternative économique, car les répercussions seraient très graves en termes de crise de développement socio-économique dans ces régions, mais aussi en termes d'érosion des sols et d'équilibre écologique). Ce dossier rappelle les étapes de cette nouvelle politique, parmi lesquelles figure la lutte contre les excédents structurels, notamment par les primes à l'arrachage de vignes. Le règlement n°823/87 du 16 mars 1987 sur les vqprd est l'une de ces étapes importantes dans la réorientation de la politique viticole vers la qualité. Mais cette réorientation ne figure pas dans le Traité. Elle est l'œuvre d'une adaptation judicieuse, élaborée

par la Commission et c'est là tout son mérite. Partant, poser un problème en termes de conflit de normes ne peut qu'aboutir à occulter cette nouvelle politique.

27. - Ceci amène à souligner combien serait importante une modification du Traité dans le contenu du Titre II sur l'agriculture. Nombreux sont ceux qui appellent une refondation de la politique agricole commune. La crise de la vache folle, sans compter celle du poulet à la dioxine, accule le Conseil et la Commission à rompre définitivement avec le ressort du productivisme. L'axe semble être désormais de faire dépendre le niveau de vie des agriculteurs de la qualité des produits et de la défense de l'environnement. La viticulture se présente comme un domaine précurseur. Il est regrettable que ce rôle d'avant-garde soit finalement préjudiciable aux vqprd. Sans reconnaissance expresse de l'objectif de qualité dans le Traité, point de salut pour les produits agricoles ! A défaut, ils seront toujours exposés à ce que l'emporte une vision théorique des libertés économiques, inhérentes à la fondation du marché commun.

28. - En vérité, la Cour de justice réserve bien un inflexionnement de son analyse, par rapport à l'arrêt rendu dans l'affaire Delaize (Rioja I). Mais elle préfère un autre terrain. Plutôt que de trancher un conflit entre politique de qualité des produits agricoles et liberté de circulation des marchandises, elle préfère rester sur le seul domaine de cette liberté économique et exploiter les dérogations ouvertes dans l'article 30 TCE (ex-article 36). Ainsi, il y a bien un alignement de l'arrêt 2000 sur l'arrêt 1992, tant sur la qualification de restriction à l'exportation, que sur la neutralisation de l'article 128 du règlement sur les vqprd. Mais la nouveauté réside dans la justification, que la Cour avait refusée en 1992 et qu'elle admet dans l'arrêt Rioja II, au nom de la défense de la propriété industrielle.

II - LA JUSTIFICATION NOUVELLE PAR UN MOTIF LÉGITIME, ADMIS EN SA SPÉCIFICITÉ ET ACTIONNÉ DANS UNE MESURE RECONNUE NÉCESSAIRE

29. - La Cour de justice a donc choisi de reconnaître l'exigence de qualité des vqprd au titre de la protection de la propriété industrielle dont relèvent les appellations d'origine contrôlée (A). C'était là le point de rattachement le plus aisé à l'énumération des justifications possibles de certaines restrictions d'importation ou d'exportation, telles qu'elles sont posées par l'article 30 TCE (ex-art. 36). De manière générale, la Cour de justice s'interdit de "solliciter" ce texte au-delà de la lettre. Il est en effet d'interprétation stricte, en tant que dérogation à un principe fondamental d'élimination de tous les obstacles à la libre circulation des marchandises. De plus, la Cour n'entend pas étendre les effets de ce texte au-delà de ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts qu'il vise à protéger. A travers un contrôle de nécessité et de proportionnalité, elle a donc vérifié que la préservation de la qualité des vqprd ne pouvait pas être acquise par des moyens moins restrictifs de la libre circulation que ne l'est la mise en bouteille obligatoire dans la région de production (B).

A - La préservation légitime des vins d'appellation d'origine contrôlée au titre de la propriété industrielle

30. - La Cour de justice établit un spectaculaire infléchissement par rapport à l'arrêt qu'elle avait rendu en 1992. En effet, dans l'arrêt *Delhaize*, elle considérait qu'*"il n'était pas démontré que la mise en bouteille dans la région de production fût une opération indispensable à la conservation des caractères spécifiques du vin (pt. 19), à la garantie de l'origine du produit (pt. 21), ni que la localisation des activités d'embouteillage fût, en tant que telle, susceptible d'affecter la qualité du vin (pt. 23)"*. L'analyse apparaissait superficielle et totalement déconnectée de la réalité. Son changement d'analyse vient du fait, dit-elle, que de nouveaux éléments ont été portés à sa connaissance. Pour autant, la Cour ne va pas jusqu'à reconnaître que l'embouteillage constitue une *"partie intégrante du processus de fabrication du vin"*. Le gouvernement espagnol, soutenus par les gouvernements italiens et portugais, avaient tenté de faire valoir que la mise en bouteille était une étape dans l'élaboration du produit. Ce point de vue est unanimement admis pour le champagne. Mais, même pour les vins tranquilles, ceci paraît tout à fait concevable, dans la mesure où le vin contient toujours des principes actifs qui le bonifient bien après la mise en bouteille. La Cour de justice n'a pourtant pas suivi cette analyse. La distinction entre production et conditionnement est fortement ancrée dans les esprits.

31. - En revanche, la Cour de justice admet une réflexion en profondeur sur la fonction spécifique de la propriété industrielle et c'est à ce titre qu'elle va reconnaître les répercussions fâcheuses sur la qualité du vin que peut avoir une mise en bouteille en dehors de la région de production.

32. - Les appellations d'origine visent à garantir qu'un produit provient d'une zone géographique déterminée et présente pour cette raison des caractères particuliers. Elles attestent d'un lien spécifique entre la typicité du produit et la conjonction de facteurs naturels et humain inhérents à cette zone géographique (pt. 57). En conséquence, la réputation du produit est fonction de ces caractéristiques qui constituent et fondent sa qualité. La Cour de justice rappelle qu'elle a déjà reconnu que cette réputation issue des indications de provenance est un moyen essentiel de s'attacher une clientèle (CJCE, 10 nov. 1992, C-3/91, *Exportur*, Rec. I, p. 5529, pt. 28). C'est un critère évident en fonction duquel le consommateur détermine son choix. En soi, cette réputation mérite d'être préservée en tant que valeur économique. Elle ne peut l'être que si la qualité liée à la typicité du produit est elle-même préservée.

33. - L'importance économique des appellations d'origine est encore soulignée par une mise en perspective avec la législation communautaire. La Cour de justice ne pouvait pas faire autrement que de réintroduire, à ce stade, le droit dérivé qu'elle avait occulté plus haut dans son raisonnement. C'est ici qu'elle reconnaît l'existence d'un nouvel axe dans la politique agricole commune. Or, les appellations d'origine entrent directement dans cet axe de recherche de valorisation des produits par leur qualité. Le vin a été un domaine précurseur, comme l'atteste le règlement n° 823/87 relatif aux vins de qualité produits dans des régions déterminées qui a été adopté en mars 1987. Ce n'est qu'en 1992 que cette préoccupation de

Droit 21 - <http://www.droit21.com>

Date de mise en ligne : 12 mars 2001

Nom du document : er20010312prieto

Référence : *Dr.*21, 2001, ER 020

Citation : C. Prieto, « La liberté économique de libre circulation des marchandises et les égards dus aux vins d'appellation d'origine contrôlée (la justification de l'interdiction de vendre en vrac en dehors de la région de production) », *Dr.*21, 2001, ER 020

Copyright Transactive™ 2000-2001

qualité a été étendue aux autres produits agricoles par le règlement n°2081/92 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires. En outre, il est déclaré dans le huitième considérant de ce dernier règlement que ses dispositions ne s'appliquent pas aux vins et spiritueux dans la mesure où le règlement n°823/87 vise un niveau de protection plus élevé. C'est dire que le vin a été non seulement un domaine précurseur dans la promotion de la qualité, mais aussi qu'il demeure au premier rang en termes d'exigence du degré de qualité à atteindre.

34. - Dès lors s'impose indiscutablement l'idée d'un motif légitime à préserver la qualité du vin. Cette qualité est indissociable du mécanisme des appellations d'origine. L'article 30 TCE (ex-art. 36) n'était donc pas "forcé" au titre de la protection de la propriété industrielle. Mais il restait encore à démontrer que cet article pouvait raisonnablement être invoqué à propos d'une mesure qui associait aussi étroitement production et conditionnement.

B - Le caractère nécessaire de l'embouteillage obligatoire dans la région de production

35. - Le bien-fondé des motifs ne suffit pas pour justifier une mesure portant atteinte à la libre circulation des marchandises. Il faut encore que cette mesure apparaisse comme un moyen véritablement nécessaire et proportionné à l'objectif poursuivi. Cette condition est expressément mentionnée in fine dans l'article 30 TCE. En matière de libertés économiques fondamentales, toute dérogation à une prohibition doit répondre à cette exigence. On peut établir ici un parallèle avec les conditions qui président à toute exemption à la prohibition des ententes, telles qu'elles sont formulées dans l'alinéa 3 de l'article 81 §.3 (ex-art. 85). La question se posait donc de savoir si la mise en bouteille obligatoire dans la région de production était vraiment indispensable pour sauvegarder la qualité, et partant la réputation, des vins d'appellation d'origine contrôlée.

36. - La Cour de justice consent alors à reconnaître l'importance de l'embouteillage : *"cette opération ne se réduit pas à un simple remplissage de récipients vides, mais comporte normalement, avant le transvasement, une série d'interventions œnologiques complexes (filtration, clarification, traitement à froid etc.) qui, si elles ne sont pas exécutées conformément aux règles de l'art, peuvent compromettre la qualité et modifier les caractères du vin"* (pt. 61). La Cour a préalablement refusé de suivre l'argumentation du gouvernement espagnol qui visait à établir l'embouteillage comme une étape du processus de fabrication du vin (pt.47). Sa description de l'embouteillage, à ce stade de son raisonnement, tend pourtant à établir le contraire. Il faut bien admettre que l'embouteillage est un moment privilégié, en ce sens qu'il clôt le cycle des opérations œnologiques. Est ainsi fixée l'étape ultime au cours de laquelle il est encore possible d'effectuer un contrôle afin de rectifier ou de renforcer un caractère. En toute logique, ce type d'intervention doit être l'apanage de ceux qui connaissent parfaitement la typicité du vin et le savoir-faire qui lui est inhérent. Cet argument était tout particulièrement invoqué par le gouvernement espagnol. De fait, il permet de justifier le mécanisme mis en place par le Conseil régulateur du Rioja, pour qui l'embouteillage doit être

effectué localement, en des lieux et par des personnes qui se soumettent aux critères et aux exigences de son savoir-faire et qu'elle peut aisément contrôler.

37. - La Cour examine ensuite les possibles inconvénients résultant d'un embouteillage en dehors de la région de production. Le vin transporté en vrac est exposé à des risques d'oxydoréduction, mais aussi à des risques d'écart de température. Certes, ces risques peuvent aussi bien se produire lors de transport sur de courtes distances, comme le faisait valoir le gouvernement belge. En tout état de cause, la Cour retient qu'il faut réunir des "*conditions optimales*" de transport pour éviter ces risques (pt. 64). Partant, il est hautement souhaitable de limiter ces risques à de courtes distances, dans la mesure où les bénéficiaires de l'appellation auront les moyens de contrôler et d'intervenir pour rétablir, si c'est encore techniquement possible, les caractéristiques de la typicité du vin (pt. 66).

38. - En dernier lieu, la Cour procède à une comparaison d'efficacité en matière de contrôles. Le point est crucial du fait même de la terminologie : l'appellation est dite d'origine "*contrôlée*". Le gouvernement belge avait beau jeu d'invoquer le fait que les contrôles pouvaient être effectués partout dans le marché commun. Le règlement n° 2048/89 adopté le 19 juin 1989 a précisément pour objet de mettre en place des contrôles de qualité dans le secteur vitivinicole. Mais l'Avocat général, M. Saggio, avait soulevé dans ses conclusions la faille de ces contrôles : ils ne sont pas obligatoirement effectués de manière systématique dans tous les Etats membres et peuvent se réduire par conséquent à de simples sondages. Ces contrôles de nature communautaire ne soutiennent donc pas la comparaison avec les contrôles opérés par le Conseil régulateur du Rioja. Ceux-ci sont effectués lot par lot, et portent sur des examens organoleptiques et analytiques (pt. 71).

39. - C'est ici un point essentiel en termes de défense de la typicité des vins. En effet, les bénéficiaires des appellations d'origine contrôlée reprochent souvent aux contrôles de nature communautaire d'être effectués par des laboratoires qui sont certes indépendants, mais qui aboutissent à une certaine standardisation des produits et des goûts. Leur intervention est suspectée de conduire à un gommage de la typicité, ce qui revient à saper la raison d'être des appellations d'origine. Il faut donc, à cet égard, une distinction entre les contrôles à but sanitaire et les contrôles à but d'attestation d'origine. Les premiers peuvent dépendre exclusivement d'une réglementation communautaire, mais les seconds relèvent naturellement des régions de production (sur le foisonnement des contrôles, la difficulté de connaître leur efficacité et leur coût, mais aussi sur la fierté que doivent inspirer les contrôles, cf Jacques AUDIER, Rapport de synthèse, Les contrôles vitivinicoles, Actes du deuxième symposium international du droit de la vigne et du vin, 27 avril 1994, Université du vin de Suze la Rousse, Presses Universitaires d'Aix-Marseille 1994).

40. - La Cour est définitivement acquise à l'idée de donner la préférence aux contrôles de la région de production, lorsqu'elle en souligne les enjeux. Il est en effet de bonne politique de faire supporter la responsabilité d'un contrôle à celui pour lequel ce contrôle revêt un intérêt primordial. Or, c'est bien la collectivité des producteurs qui encourt le plus grand risque en cas de défaillance de la qualité. C'est elle qui a le plus d'intérêt à conserver la réputation de l'appellation d'origine contrôlée.

41. - Tant sur les connaissances et le savoir-faire que sur la motivation à effectuer ces contrôles, il y a donc lieu de les confier à la collectivité intéressée. La Cour ajoute même que la coexistence de deux types de contrôle, d'ampleur aussi différente, pourrait susciter la confusion dans l'esprit du consommateur et réduire le crédit qu'il attacherait aux appellations d'origine contrôlée (pt 77). Le souci de la réputation du vin l'emporte pour convenir qu'il n'y a pas d'alternative sérieuse à l'embouteillage obligatoire dans la région de production. En conséquence, cette mesure est une restriction à la libre circulation, qui s'avère parfaitement nécessaire et proportionnée à l'objectif poursuivi. La justification de l'entrave peut être mise en œuvre sur le fondement de l'article 30 TCE, avec l'assurance d'une interprétation stricte de la dérogation permise.

42. - Les réactions à ce revirement de jurisprudence ont été très vives en Belgique, comme on pouvait l'attendre du pays à l'origine du recours en manquement contre l'Espagne. Singulièrement, elles ont été relayées en France, alors que, s'agissant d'un grand pays producteur de vins, il était permis de croire qu'une telle décision allait emporter satisfaction. Un indice pouvait cependant éveiller l'attention : la France ne s'était pas jointe à l'Italie et au Portugal pour soutenir les moyens de défense de l'Espagne. Les déclarations de l'Association Française des Eleveurs, Embouteilleurs et Distributeurs de vins et spiritueux révèlent une situation très disparate des producteurs de vins en France. Cette association souligne les mérites des conditionneurs grâce auxquels la notoriété des vqprd a pu dépasser les régions de production et franchir même les frontières nationales. De fait, nombre de viticulteurs se félicitent d'avoir, grâce aux conditionneurs, un écoulement aisé et sans risque financier de leur production. Ces mérites sont amplifiés, sur le plan international, par la Fédération Internationale des Vins et Spiritueux qui est basée à Paris. Rappelant les lourds investissements des pays importateurs dont les pays producteurs ont tiré de grands avantages, elle exprime à son tour ses plus vives protestations (<http://fivs.org>).

43. - Et pourtant, dans ce contexte très partagé, le législateur français avait eu une certaine audace à l'occasion de l'adoption de la loi d'orientation agricole n°99-574 du 9 juillet 1999. La qualité et l'origine des produits agricoles constitue un pilier de cette loi (D. Rochard, Qualité, identification et sécurité des produits, Revue de droit rural juin-juillet 1999, p.369). Dans le titre IV du Code rural relatif à la valorisation des produits agricoles, un des dispositifs retenus, en matière d'appellation d'origine contrôlée, porte précisément sur l'embouteillage. Le nouvel article L.641-21 du Code rural dispose : "*dans le respect des dispositions communautaires, le ministre de l'agriculture peut décider, après avis du syndicat de défense concerné et de l'organisation professionnelle compétente, que la mise en bouteille et le conditionnement des vins bénéficiant d'une appellation d'origine s'effectue dans les régions de production*". Il faut relever une double précaution rédactionnelle : à l'égard du droit communautaire et à l'égard des organisations professionnelles. Au moment de l'adoption de la loi, l'évolution communautaire était incertaine. L'affaire Rioja II était en cours d'examen devant la Cour de justice. On savait que la Commission avait entièrement révisé sa position, par rapport à l'époque de l'arrêt Delhaize, et qu'elle intervenait en soutien du gouvernement espagnol. Elle avait même présenté au Conseil, en 1998, une proposition de règlement n°98/C108/19 destinée à consacrer la possibilité pour les Etats membres de rendre obligatoire l'embouteillage dans la région de

Droit 21 - <http://www.droit21.com>

Date de mise en ligne : 12 mars 2001

Nom du document : er20010312prieto

Référence : Dr.21, 2001, ER 020

Citation : C. Prieto, « La liberté économique de libre circulation des marchandises et les égards dus aux vins d'appellation d'origine contrôlée (la justification de l'interdiction de vendre en vrac en dehors de la région de production) », Dr.21, 2001, ER 020

Copyright Transactive™ 2000-2001

production. Mais elle avait essuyé un échec et il faut observer que le règlement n°1493/1999 du 17 mai 1999 portant organisation commune du marché vitivinicole était en retrait sur la question (l'article 57 est rédigé dans les mêmes termes que le fameux article 18 du règlement n°823/87 relatif aux vqprd, analysé dans le présent arrêt. La prudence était donc de mise, au regard du droit communautaire, à propos de l'embouteillage. Elle l'était aussi à l'égard des organisations professionnelles. Une telle mesure ne peut pas être prise sans leur accord. Comme ces organisations sont très partagées du fait de conflits d'intérêts internes, il n'est guère surprenant que cet article L.641-21 soit resté lettre morte jusqu'à présent. Mais les rapports de force et les mentalités peuvent évoluer et c'est cette perspective que le législateur entendait soutenir. Dans cet effort, il ne peut qu'être approuvé par l'Institut National des Appellations d'Origine, qui défend avec vigueur la spécificité de nos vins, comme un patrimoine national menacé de banalisation, alors qu'il est un fleuron de notre exception culturelle. En guise de devise, il proclame : "*le vin juste, c'est un vin qui a la gueule de l'endroit et du moment où il est né, les tripes du bonhomme qui l'a fait*".

CONCLUSION

44. -L'embouteillage suscitera encore de belles batailles, mais cet arrêt marque une étape significative et une prise de position courageuse. Le cheminement de l'argumentation est long et l'on peut regretter que la Cour de justice n'ait pas abouti au même résultat, par une économie de moyens. Il convient, bien sûr, de tenir compte du fort antagonisme des intérêts économiques en jeu qui a exercé, assurément, une lourde pression. Il eût été pourtant possible, à l'amont, d'écarter la qualification de mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'exportation. Il suffisait pour cela de donner son plein effet au droit dérivé, puisque celui-ci témoigne d'une réorientation majeure de la Politique Agricole Commune vers l'objectif prioritaire de la qualité des produits agricoles. Or, cette PAC, tout en étant soumise aux règles prévues pour le marché commun, dispose avec l'article 33 TCE d'un mécanisme-échappatoire toujours offert pour réaliser ses objectifs propres. Si ces objectifs sont occultés à défaut d'être inscrits dans le Traité, à quand une refondation de la PAC dans les dispositions originaires ? Mais l'essentiel est là : les réglementations nationales se voient légitimées dans leurs dispositions relatives à l'embouteillage obligatoire dans les régions de production. Au nom de l'avantage économique bien compris du producteur et ... du plaisir organoleptique du consommateur-amateur, intérêts indéfectiblement liés, la bouteille peut conserver son rôle de réceptacle traditionnellement protecteur des mystères du vin.

"O bouteille
Pleine toute
De Mystères
D'une oreille
Je t'écoute :
Ne diffère."

Rabelais, La Dive Bouteille,
In Le Cinquième et Dernier Livre des faits et dits héroïques
du bon Pantagruel